

ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO



VOLUMEN

1 SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL
E INCIDENTE DE IMPACTO FISCAL DEL
CONSEJO DE ESTADO





ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO

20 años de vigencia de la Ley 472 de 1998

Vol. 1 Sentencias de Unificación Jurisprudencial
e Incidente de Impacto Fiscal del
Consejo de Estado



2019

JURISDICCION DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

CONSEJO DE ESTADO 2019

Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez
Presidente

Álvaro Namén Vargas
Vicepresidente

CONSEJEROS DE ESTADO

Sección Primera

Oswaldo Giraldo López
Nubia Margoth Peña Garzón
Hernando Sánchez Sánchez
Roberto Augusto Serrato Valdés

Sección Segunda

William Hernández Gómez
Sandra Lisset Ibarra Vélez
César Palomino Cortés
Carmelo Perdomo Cuéter
Rafael Francisco Suárez Vargas
Gabriel Valbuena Hernández

Sección Tercera

Martín Bermúdez Muñoz
María Adriana Marín
Alberto Montaña Plata
Ramiro Pazos Guerrero
Jaime Enrique Rodríguez Navas
Guillermo Sánchez Luque
Marta Nubia Velásquez Rico
Nicolás Yepes Corrales
Carlos Alberto Zambrano Barrera

Sección Cuarta

Stella Jeannette Carvajal Basto
Milton Fernando Chaves García
Julio Roberto Piza Rodríguez
Jorge Octavio Ramírez Ramírez

Sección Quinta

Luis Alberto Álvarez Parra
Rocío Araújo Oñate
Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez
Carlos Enrique Moreno Rubio

Sala de Consulta y Servicio Civil

Óscar Dario Amaya Navas
Germán Alberto Bula Escobar
Édgar González López
Álvaro Namén Vargas

Comité Editorial

Directora

Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez

Editores

Carolina Valenzuela Cortés
Jorge Rafael Gómez Ortiz
Diego Orlando Cediel Salas
Raúl Eduardo Gómez Acero

Diseño y diagramación

Julián Marcel Toro V.

© Consejo de Estado
Calle 12 No. 7-65
Tel: 3506700
www.consejodeestado.gov.co

Consejo de Estado
Diciembre de 2019

PRESIDENTES DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS 2019

26 Tribunales Administrativos

Tribunal Administrativo de Antioquia
Jairo Jiménez Aristizabal

Tribunal Administrativo del Atlántico
César Torres Ormanza

Tribunal Administrativo de Arauca
Yenitza Mariana López Blanco

Tribunal Administrativo de Bolívar
Roberto Chavarro Compáz

Tribunal Administrativo de Boyacá
José Fernández Osorio

Tribunal Administrativo de Caldas
Carlos Manuel Zapata Jaimés

Tribunal Administrativo de Caquetá
Luis Carlos Marín Pulgarín

Tribunal Administrativo de Casanare
José Antonio Figueroa Burbano

Tribunal Administrativo del Cauca
Carlos Hernando Jaramillo Delgado

Tribunal Administrativo del Cesar
Oscar Iván Castañeda Daza

Tribunal Administrativo del Chocó
Norma Moreno Mosquera

Tribunal Administrativo de Córdoba
Diva Cabrales Solano

Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Alfonso Sarmiento Castro

Tribunal Administrativo de La Guajira
Hirina Del Rosario Meza Renalts

Tribunal Administrativo del Magdalena
Elsa Milena Reyes

Tribunal Administrativo del Huila
Gerardo Iván Muñoz Hermida

Tribunal Administrativo del Meta
Héctor Enrique Rey

Tribunal Administrativo de Nariño
Edgar Guillermo Cabrera Ramos

Tribunal Administrativo de Norte de Santander
Carlos Mario Peña Díaz

Tribunal Administrativo de Quindío
Rigoberto Reyes Gómez

Tribunal Administrativo de Risaralda
Fernando Alberto Álvarez Beltrán

Tribunal Administrativo de Santander
Solange Blanco Villamizar

Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
José María Mow Herrera

Tribunal Administrativo de Sucre
Eduardo Javier Torralvo Negrete

Tribunal Administrativo del Tolima
José Aleth Ruiz Castro

Tribunal Administrativo del Valle del Cauca
Eduardo Antonio Lubo Barros



342 Juzgados Administrativos Permanentes¹

57 Juzgados Administrativos en Descongestión

1 Juzgado Transitorio

DISTRITO ADMINISTRATIVO	Juzgados Administrativos
DTO. ANTIOQUIA	38
DTO. ATLANTICO	15
DTO. ARAUCA	2
DTO. ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	1
DTO. BOLÍVAR	15
DTO. BOYACÁ	19
DTO. CALDAS	8
DTO. CAQUETÁ	4
DTO. CASANARE	2
DTO. CAUCA	10
DTO. CESAR	8
DTO. CHOCÓ	4
DTO. CÓRDOBA	7
DTO. CUNDINAMARCA	10
Circuito de Bogotá	65
DTO. HUILA	9
DTO. LA GUAJIRA	3
DTO. MAGDALENA	8
DTO. META	9
DTO. NARIÑO	11
DTO. NORTE DE SANTANDER	11
DTO. QUINDÍO	6
DTO. RISARALDA	7
DTO. SANTANDER	20
DTO. SUCRE	9
DTO. TOLIMA	12
DTO. VALLE DEL CAUCA	29

¹ Información tomada de <https://www.ramajudicial.gov.co/web/10228/764>. Fecha de la consulta: 20 de agosto de 2019.



Tabla de contenido

Presentación	9
Descripción general de las acciones populares y de grupo	12
Flujograma del procedimiento de las acciones populares	26
Flujograma del procedimiento de las acciones de grupo	27
Flujograma del mecanismo de revisión eventual	28
El origen de los derechos e intereses colectivos y su mecanismo de protección	29
Sentencias de unificación jurisprudencial del consejo de estado	32
Sentencia de unificación jurisprudencial en acción popular	33
Competencia de los comités de conciliación en relación con los pactos de cumplimiento	34
Sentencias de unificación jurisprudencial en el mecanismo de revisión eventual en acciones populares	36
Agotamiento de la jurisdicción	37
Improcedencia en el reconocimiento del incentivo económico	39
Deberes de protección, prevención y cuidado de las administraciones públicas respecto de las personas en situación de discapacidad	42
Moralidad administrativa	44
Valor probatorio de las fotografías en la acción popular	48
Improcedencia de la acción popular para declarar la nulidad de actos administrativos y tutela judicial de los derechos e intereses relacionados con el patrimonio cultural sumergido	50
Principio de congruencia	54
Momento en el que inicia la obligación de inspección, vigilancia y control del invima sobre la publicidad de bebidas alcohólicas	56
Los bienes de uso público no pueden ser objeto de contrato de arrendamiento	58

La violación de las normas técnicas en materia de contaminación visual transgrede el derecho colectivo al goce de un ambiente sano y hecho superado	61
Costas procesales	64
Sentencias de unificación jurisprudencial en el mecanismo de revisión eventual en acciones de grupo	71
Sustentación del recurso de apelación, forma de acreditar los perjuicios, liquidación de la indemnización respecto de los integrantes del grupo que no se presentaron al proceso y la imposibilidad de condenar en abstracto en la acción de grupo	72
La acreditación del daño antijurídico en la acción de grupo cuando se reclaman perjuicios por la declaratoria de nulidad del acto administrativo general que ha dado lugar a la expedición de actos administrativos particulares	75
Acción de grupo. Sentencia del relleno sanitario doña juana e incidente de impacto fiscal	83
Reparación integral por los daños causados por el derrumbe del relleno sanitario doña juana	84
Incidente de impacto fiscal	87

Índice temático 91

Índice analítico 92

PRESENTACIÓN

20 años de vigencia de la Ley 472 de 1998

La Ley 472² de 1998 cumplió veinte (20) años de haber entrado en vigencia el pasado 6 de agosto³. Esta importante ley desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha sido abanderada de las decisiones de impacto en la materia, por ello ha querido celebrar este valioso acontecimiento con la presente publicación que tiene como propósito dar a conocer los casos relevantes de todos los tiempos⁴, decididos por los Tribunales Administrativos y por el Consejo de Estado. Cabe agregar que también recopila los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –en adelante CIDH– los cuales se integran a nuestro ordenamiento por bloque de constitucionalidad.

Esta publicación es una colección de infografías que se compone de cuatro volúmenes, en los que se presentan de forma sencilla las providencias relevantes en acciones populares y de grupo. Las infografías son un valioso recurso que –en el caso puntual– permiten contar las decisiones judiciales a través de imágenes, lo cual, acompañado de un lenguaje claro da lugar a un documento comprensible por la comunidad en general.

Cada volumen incluye un capítulo que describe las acciones populares y de grupo, también llamadas –con la expedición de la Ley 1437 de 2011– medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos y de reparación de los perjuicios causados a un grupo. Este capítulo se acompaña de los flujogramas del procedimiento de ambas acciones. Adicionalmente, se expone el origen de los derechos e intereses colectivos y su mecanismo de protección. Esta primera parte, en conjunto, configura el contexto para la comprensión de las acciones populares y de grupo.

En el primer volumen se exponen: *i)* las sentencias de unificación del Consejo de Estado decididas –principalmente– por el mecanismo de revisión eventual, *ii)* la sentencia que resuelve el caso del derrumbe del relleno sanitario Doña Juana y, *iii)* la decisión del incidente de impacto fiscal presentada por el Procurador General de la Nación con fundamento en la indemnización establecida en tal sentencia. En el segundo volumen se presentan las sentencias relevantes proferidas por los Tribunales Administrativos, especialmente, en sede de segunda instancia. En el tercer volumen se compilan las providencias destacadas del Consejo de Estado. Y, en el cuarto volumen se dan a conocer las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este tomo se compone de dos partes, la primera expone las sentencias contra el Estado de Colombia y la segunda presenta las infografías de los casos más importantes de la CIDH en los que se declara la responsabilidad internacional de otros Estados.

Las decisiones se organizaron de forma temática y cronológica. Los temas de la publicación comprenden los derechos e intereses colectivos y la solicitud de indemnización de perjuicios en el caso de la acción de grupo. Todos los casos se relatan en términos claros y precisos. Comprenden la relación de los principales argumentos de la decisión en primera y segunda instancia, así como, de las razones más importantes de las posiciones minoritarias cuando se presentan aclaraciones o salvamentos de voto.

El método utilizado para la elaboración de las infografías facilita al lector la comprensión de los casos. Las infografías describen situaciones reales a través de preguntas y respuestas que permiten desarrollar, como si se tratara de la narración de una historia, cada situación particular y concreta. Por cada providencia se elaboró una infografía. Esta inicia con un cuestionamiento que corresponde al problema que dio lugar al pronunciamiento por parte del juez. Le siguen las preguntas ¿Qué sucedió?

2 La Ley 472 se expidió el 5 de agosto de 1998.

3 La Ley 472 de 1998 entró a regir “un año después de su promulgación” de acuerdo con lo establecido en el artículo 86. De este modo, la Ley 472 de 1998 entró en vigencia el 6 de agosto de 1998, dado que, en esta fecha fue publicada en el diario oficial No 43.357. Vale precisar que la promulgación consiste en “insertar la ley en el periódico oficial”.

4 Desde la entrada en vigencia de la Ley 472 de 1998.

¿Qué ocurrió? las cuales dan lugar a contar los hechos y la situación que originó la demanda. Luego, se desarrollan los siguientes interrogantes: ¿Qué resolvió el juez de primera instancia?, ¿Qué consideró el Tribunal Administrativo?, ¿Por qué el Consejo de Estado seleccionó el asunto para revisión?, ¿Qué decidió el Consejo de Estado? y ¿Cuáles son las razones de la posición minoritaria de la Sala? Las preguntas pueden variar según los aspectos que se quieran resaltar de las providencias, por ejemplo, en el caso de las sentencias de unificación se plantean inquietudes que concurren al entendimiento del tema de derecho objeto de unificación.

La colección de infografías de acciones populares y de grupo contiene un índice analítico con los temas y subtemas de las decisiones analizadas. Además, se acompaña de una base de datos -en medio digital- que reúne información de las providencias bajo los siguientes criterios: número de radicación del proceso, demandado, fecha de la sentencia, instancia (primera o segunda), tipo de acción o medio de control, derecho o interés colectivo reclamado como vulnerado, lugar donde ocurren los hechos, síntesis del caso, problema jurídico, sentido de la decisión, derecho e interés colectivo amparado, entidades y particulares que amenazan los derechos e intereses colectivos, nombre de los magistrados que aclaran o salvan voto y los términos claves de cada decisión. En el caso de las sentencias de unificación se incluyeron los criterios: sala de decisión, Tribunal Administrativo de origen, revisión eventual de acción popular o de grupo y sentido de la unificación jurisprudencial. Para las providencias relevantes del Consejo de Estado se adicionaron los criterios: Sala de decisión y Tribunal Administrativo donde tuvo lugar la primera instancia.

La información organizada y parametrizada contribuye a la transparencia, a la publicidad, a la rendición de cuentas, al acercamiento de la justicia al ciudadano, al tiempo que, aporta a la construcción de datos abiertos en el país e incentiva la generación de conocimiento por parte de investigadores.

Esta recopilación jurisprudencial refleja las necesidades de la comunidad, además, da cuenta de los principales problemas ambientales, sociales y morales de nuestra sociedad colombiana. De igual modo, permite reconocer el rol invaluable que desempeña el juez como hacedor de políticas públicas en salvaguarda de los intereses comunes.

Como muestra de lo anterior, vale mencionar algunas de las decisiones relevantes que se incluyen en la publicación. Del Tribunal Administrativo de Cundinamarca se destaca el fallo contra la Concesionaria Ruta del Sol, más conocido como el caso Odebrecht. Del Tribunal Administrativo de Córdoba se distingue la providencia que ordenó la recuperación de los territorios cenagosos en el corregimiento de “Las Guamas”, municipio de San Pelayo. Del Tribunal Administrativo del Magdalena, la sentencia que ordenó la recuperación del espacio público en las riberas del Río Gaira en Santa Marta. Del Tribunal Administrativo del Quindío aquella que impuso órdenes a la Aeronáutica Civil y a la Corporación Autónoma Regional de Quindío para el manejo de aguas residuales del Aeropuerto Internacional El Edén. Del Tribunal Administrativo del Chocó el fallo que ordenó medidas para hacer frente a la contaminación del río Quito. Del Tribunal Administrativo de Arauca la providencia que dispuso reubicar las familias asentadas en cercanía de la ribera del río Arauca. Del Tribunal Administrativo de Bolívar la decisión que ordenó el traslado de la Plaza de Mercado de Bazaruto por la contaminación que ocasiona en la Ciénaga las Quintas. Del Tribunal Administrativo del Huila la sentencia que impuso medidas contra la contaminación del Río Villavieja. Del Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina el fallo que ordenó abstenerse de permitir la pesca del caracol pala sin los estudios previos que garanticen la sostenibilidad y el equilibrio de la especie.

Por parte del Consejo de Estado se resaltan en materia de acciones populares: la decisión sin precedentes en materia ambiental que ordenó la recuperación del río Bogotá; el fallo que suspendió la exploración y explotación de hidrocarburos en los Cayos 1 y 5 del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; el fallo que declaró vulnerados los derechos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público con el proceso de licitación del tercer canal de televisión nacional; la sentencia que ordenó la protección de los cerros orientales de Bogotá; la providencia que declaró el Galeón San José hundido en aguas marítimas de Cartagena de Indias como propiedad de la nación, entre otras.

En acciones de grupo se distinguen: *i)* la condena patrimonial por los daños ocasionados con el derrumbe del Relleno Sanitario Doña Juana, así como, *ii)* las sentencias que ordenaron las condenas por el desplazamiento forzado: 1) en el corregimiento Filo Gringo, del municipio de El Tarra, Norte de Santander; 2) en la región del Naya; y 3) en el corregimiento de La Gabarra, del municipio de Tibú.

También es preciso mencionar los temas que han sido objeto de unificación jurisprudencial por parte del Consejo de Estado a través del mecanismo de revisión eventual. Estos temas son: *i)* el agotamiento de la jurisdicción, *ii)* la improcedencia del reconocimiento del incentivo económico aun en los procesos iniciados con anterioridad a la expedición de la ley que lo deroga, *iii)* el derecho de accesibilidad de las personas en situación de discapacidad, *iv)* el valor probatorio de las fotografías, *v)* el alcance de moralidad administrativa, *vi)* la improcedencia de la acción popular para declarar la nulidad de actos administrativos y contratos, *vii)* la posibilidad de amparar derechos e intereses colectivos por hechos acaecidos con anterioridad a la Constitución Política de 1991, como es el caso del patrimonio cultural sumergido, *viii)* el alcance del principio de congruencia en la acción popular, *ix)* la acreditación del daño antijurídico en la acción de grupo cuando se reclaman perjuicios por la declaratoria de nulidad del acto administrativo general que ha dado lugar a la expedición de actos administrativos particulares, *x)* el momento a partir del cual el INVIMA debe cumplir las funciones de inspección, vigilancia y control sobre la publicidad de bebidas alcohólicas, *xi)* la imposibilidad de suscribir contrato de arrendamiento sobre bienes de uso público, *xii)* la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado en la acción popular, *xiii)* las exigencias para que se entienda vulnerado el derecho colectivo al medio ambiente sano libre de contaminación visual, *xiv)* la sustentación del recurso de apelación en la acción de grupo, la forma de acreditar los perjuicios, la liquidación de la indemnización respecto de los integrantes del grupo que no se presentaron al proceso, además, de la improcedencia de proferir condenas en abstracto; y, *xv)* el alcance de la interpretación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las disposiciones que regulan el reconocimiento, la condena y la liquidación de costas procesales.

El impacto de tales decisiones destaca la importancia de las acciones populares y de grupo, refleja el incansable compromiso de los jueces por salvaguardar los derechos e intereses de la colectividad y motiva al ejercicio de tales mecanismos con un fin altruista.

Esta obra se ideó, se planificó y se desarrolló durante las últimas tres Presidencias del Consejo de Estado, por ello, un agradecimiento especial a los Doctores Jorge Octavio Ramírez Ramírez⁵ y Germán Bula Escobar⁶.

Con esta publicación la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo celebra los veinte (20) años de vigencia de la Ley 472 de 1998 y aspira que sirva como un instrumento de empoderamiento de los derechos e intereses colectivos por parte de la comunidad y los grupos de interés, al tiempo que motive el cumplimiento de deberes por parte de las entidades públicas y por quienes ejercen funciones de esta naturaleza, de modo que afiance la confianza de la ciudadanía en la institucionalidad. Finalmente, se espera que la colectividad valore la labor del juez al encontrar respuestas oportunas y eficientes a los problemas que le afectan su entorno.

Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez
Presidente Consejo de Estado
2019

5 Presidente del Consejo de Estado en el año 2017.

6 Presidente del Consejo de Estado en el año 2018.



DESCRIPCIÓN GENERAL DE LAS ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO

Las acciones populares y de grupo establecidas en el artículo 88⁷ de la Constitución Política de 1991 constituyen el medio procesal para la defensa de los derechos e intereses colectivos. Estas acciones públicas tienen gran importancia en el ordenamiento jurídico, por cuanto, permiten materializar el derecho fundamental de participar en la conformación, ejercicio y control político del Estado.

La Ley 472 de 1998 desarrolló el artículo 88 de la Constitución Política. Esta ley establece el procedimiento de las acciones populares y de grupo en lo relativo a la procedencia, caducidad, legitimación, jurisdicción, competencia, así como, todas las etapas correspondientes a su trámite.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 las acciones populares también son llamadas medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos; a su vez, las acciones de grupo se denominan medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo.

7 Constitución Política:

Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.



¿Cuáles son los derechos e intereses colectivos?

El artículo 4 de la Ley 472 de 1998 define como derechos e intereses colectivos, los relacionados con:

- a) El goce de un ambiente sano.
- b) La moralidad administrativa.
- c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.
- d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.
- e) La defensa del patrimonio público.
- f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación.
- g) La seguridad y salubridad públicas.
- h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.
- i) La libre competencia económica.
- j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.
- k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos.
- l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.
- m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.
- n) Los derechos de los consumidores y usuarios.

Y los demás derechos e intereses colectivos definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.



¿Qué diferencia a la acción popular de la acción de grupo?

Las acciones populares pretenden la protección de derechos e intereses colectivos como el medio ambiente sano, el patrimonio cultural y la moral administrativa entre otros, cuando son amenazados o quebrantados por acciones y omisiones de las autoridades públicas y los particulares. Es decir, las acciones populares sirven para proteger los derechos de un grupo indeterminado de personas, que pueden ser todos los que integran una comunidad. De allí que, el interés del demandante se caracteriza por buscar un beneficio general. Por su parte, las acciones de grupo se ejercen para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios.

La acción de grupo es aquella presentada por un número plural de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales. El grupo afectado debe estar integrado por al menos 20 personas, pero esto no quiere decir que la demanda deba ser presentada por todos, basta que un miembro la presente e identifique los criterios para determinar el grupo afectado.

A diferencia de la acción popular, la acción de grupo debe ser presentada por abogado y debe promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la vulneración.



¿Ante quién se presenta la demanda de acción popular y de grupo?

Ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo si entre los demandados hay una entidad pública o un particular que actúe en nombre de aquel. En los demás casos, la demanda se debe presentar ante la jurisdicción ordinaria civil.

¿Cuál es la competencia de los jueces administrativos, de los Tribunales Administrativos y del Consejo de Estado?

En la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo los jueces administrativos y los Tribunales Administrativos conocen -en primera instancia- de las acciones populares y de grupo.

Los jueces administrativos conocen de los procesos interpuestos contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas.

Por su parte, los Tribunales Administrativos conocen en primera instancia de los procesos presentados contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

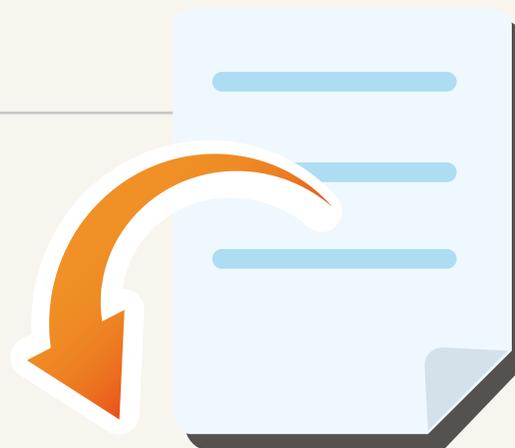
Ahora bien, los Tribunales Administrativos conocen del proceso en segunda instancia cuando resuelven el recurso de apelación contra las decisiones de los jueces administrativos.

El Consejo de Estado actúa como juez de segunda instancia cuando resuelve el recurso de apelación contra las sentencias decididas por los Tribunales Administrativos. Además, el Consejo de Estado es el encargado de resolver el mecanismo de revisión eventual en acciones populares y de grupo.



¿Qué característica tiene el trámite de las acciones populares y de grupo?

Las acciones populares y de grupo son acciones constitucionales que tienen un trámite preferencial, es decir, que se tramitan con prioridad a las demás que conozca el juez competente, excepto el recurso de Hábeas Corpus, la Acción de Tutela y la Acción de cumplimiento.



SOBRE LA ACCIÓN POPULAR O MEDIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS



¿La acción popular se puede iniciar de manera independiente de otras acciones judiciales?

Sí, la acción popular tiene carácter principal, es decir, procede al margen de que la conducta de la persona que lesiona o transgrede el derecho e interés colectivo pueda cuestionarse a través de otras acciones constitucionales u ordinarias, principales o subsidiarias.

¿Existe algún requisito previo para demandar?

Sí existe. Se exige que la persona solicite a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado.

Si la autoridad no atiende tal reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, se puede presentar la demanda de acción popular ante el juez.

Excepcionalmente, se puede obviar este requisito, cuando existe inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, pero esta situación debe explicarse en la demanda

¿Para qué se presenta la acción popular?

La acción popular se presenta para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio de que sean objeto los derechos e intereses colectivos.

Evitar el daño contingente, hace referencia a que la acción es *preventiva* al anticiparse a la materialización de los hechos, esto significa que no es ni puede ser requisito para su ejercicio, el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, sino que basta la amenaza o riesgo de que se produzca; cuando se pretende hacer cesar el peligro, se trata de una acción popular con *medidas de cesación*; y de otro lado, cuando la violación del derecho o interés se ha consumado y se ejerce con el fin de que las cosas vuelvan al estado anterior *en cuanto fuere posible*, es una acción *restitutiva* o con *medidas de restablecimiento*.



¿Quién puede presentar la demanda?

La acción popular o medio de protección de los derechos e intereses colectivos se puede presentar por cualquier persona, esto incluye:



1. Toda persona natural o jurídica. No se necesita que sea el afectado directamente.



2. Las ONG's, las Organizaciones Populares, Cívicas o similares.



3. Las entidades públicas con funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión.



4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia.



5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.

Si la persona lo prefiere puede presentar la demanda de acción popular mediante abogado.



¿Cuándo se puede presentar la demanda?

La acción popular puede presentarse en cualquier tiempo, siempre que permanezca la amenaza o peligro del derecho e interés colectivo.



¿Contra quienes se puede presentar la demanda?

La acción popular se puede presentar y tramitar en cualquier tiempo siempre que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo. Esto implica que se presenta contra toda acción u omisión de las autoridades o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

En caso de que se desconozcan los responsables, le corresponde al juez determinarlos.

¿Qué facilidades existen para promover la demanda?

El Personero Distrital o Municipal o la Defensoría del Pueblo pueden colaborar al interesado en la elaboración de su demanda.

La demanda puede ser presentada ante el juez del lugar donde ocurren los hechos o en el domicilio del demandado. Sin embargo, en los lugares donde no existe juez de lo contencioso administrativo, la demanda puede presentarse ante cualquier juez civil municipal o promiscuo, a quien le corresponde remitirla al funcionario competente dentro de los dos (2) días siguientes o de inmediato en caso de grave afectación de los derechos e intereses colectivos.

¿Qué contiene la demanda?

- El nombre e identificación de la persona que reclama la protección.
- El nombre de la entidad o la persona que está amenazando o vulnerando los derechos e intereses colectivos.
- Los hechos, acciones u omisiones que motivan la demanda.
- La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado.
- Las pretensiones.
- Las pruebas que demuestran la vulneración.
- Las direcciones para recibir notificaciones.



¿Cómo se garantiza que todos los interesados sepan que se presentó una acción popular?

A los demandados y al Ministerio Público se les notifica personalmente la demanda. A la comunidad se le informa a través de medios masivos de comunicación o por cualquier otro mecanismo.

¿Cómo debe ser el trámite?

Respetuoso de la Constitución Política, de las leyes y, en especial, de las siguientes reglas:

- Los formalismos no pueden impedir la justicia.
- Las decisiones deben ser conocidas por todos.
- Hay que evitar gastos y actuaciones innecesarias.
- Las decisiones se toman en el menor tiempo posible.
- Se debe lograr una verdadera protección.

¿Cualquier persona puede intervenir en el trámite de la acción popular?

Toda persona puede intervenir en la acción popular antes de que se profiera fallo de primera instancia bajo la figura de la coadyuvancia.

¿Puede el juez tomar medidas antes de proferir sentencia para impedir un daño inminente?

Sí puede. Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso el juez puede decretar, de oficio o a petición de parte, las medidas previas para prevenir un daño inminente o para detener el que se esté causando, ordenado a quien corresponda la cesación de actividades, la ejecución de actos, el pago de garantías, la realización de estudios, entre otras.

Si el peligro es inminente el juez puede ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el demandante o la comunidad amenazada, pero los costos corresponderán al demandado.

El decreto y práctica de las medidas previas no suspende el proceso.



¿Qué es el pacto de cumplimiento?

El pacto de cumplimiento es una audiencia especial, en la cual el juez escucha a las partes (demandante y demandado) y al Ministerio Público sobre la acción presentada.

Es obligatoria la asistencia del Ministerio Público y de la entidad responsable de garantizar el derecho e interés colectivo.

En la audiencia se puede establecer un pacto de cumplimiento en el que se determina la forma de proteger los derechos e intereses colectivos, así como, el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible.

El pacto de cumplimiento es revisado por el juez dentro de los cinco (5) días siguientes a la celebración de la audiencia. Si se aprueba el pacto de cumplimiento, el proceso se da por terminado.

El juez ordenará la práctica de pruebas, si se declara fallida la audiencia por alguna de las siguientes razones: *i)* no comparecen las partes interesadas, *ii)* no se formula el proyecto de pacto de cumplimiento, *iii)* las partes no aprueban las correcciones que el juez propone al proyecto de pacto de cumplimiento.



¿Quién debe demostrar la vulneración?

El demandante debe probar la vulneración que alega. Pero si la prueba resulta muy difícil o costosa el juez acudirá a expertos vinculados al Estado o a los recursos del denominado “Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos”.

Alegatos, Sentencia y Recurso de Apelación

Después de practicadas las pruebas, el juez concede a las partes un término de cinco (5) días para presentar alegatos de conclusión. Posteriormente, le corresponde al juez dictar sentencia.

La sentencia que acceda a las pretensiones del demandante contendrá las órdenes necesarias para volver al estado anterior a la vulneración del derecho e interés colectivo, cuando sea posible.

En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial para acatar las órdenes establecidas. También podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el que participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental.

El recurso de apelación procede contra la sentencia de primera instancia. En el trámite de segunda instancia es posible practicar pruebas.

¿Qué tipo de órdenes contiene la sentencia?

El juez de la acción popular cuenta con una serie de prerrogativas al momento de proferir su decisión, toda vez que puede disponer que se adopten las medidas pertinentes y necesarias para la protección de los derechos e intereses colectivos. Dichas órdenes pueden consistir en:

- **Hacer o no hacer de forma precisa**
- **Pagar perjuicios**
- **Volver las cosas a su estado anterior**
- **Prevenir para casos futuros**
- **Conformar comités de verificación**

¿Existe algún incentivo económico para los demandantes?

La Ley 472 de 1998 establecía el reconocimiento de una suma de dinero a favor del demandante cuando obtuviera una sentencia favorable - artículos 39 y 40-. No obstante, el artículo 1 de la ley 1425 de 2010 eliminó dicho incentivo.

¿Qué sucede si se incumple la orden del juez?

En caso de incumplimiento de las órdenes de la sentencia, el responsable incurrirá en multa hasta por cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, o en arresto de hasta de seis (6) meses.

La sanción será impuesta por el juez que emitió la sentencia y será consultada por el superior jerárquico quien deberá resolver si revoca o no la sanción.



SOBRE LA ACCIÓN DE GRUPO O MEDIO DE REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO

¿Para qué sirve?

La acción de grupo se ejerce exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios por los daños causados a 20 o más personas.

¿Cuándo se puede presentar la demanda?

La demanda debe ser presentada dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o al momento en que se conoció o pudo conocer; pero si el daño proviene de un acto administrativo y se pretende su nulidad, la demanda debe presentarse dentro de los 4 meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto.

¿Quién puede presentar la demanda?

Cualquier persona -mediante abogado- que haya sufrido el daño alegado. No se exige que las veinte (20) personas afectadas por esa misma causa presenten la demanda; basta que una de ellas lo haga. Las demás tienen la oportunidad de vincularse al proceso después.

Sin embargo, el Defensor del Pueblo, los Personeros Municipales y Distritales pueden, sin perjuicio del derecho que les asiste a los interesados, interponer acciones de grupo en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que se encuentre en situación de desamparo o indefensión. En este caso serán parte del proceso judicial junto con los afectados.



¿Qué contiene la demanda?

- El nombre del abogado, también se debe anexar el poder legalmente conferido.
- La identificación del grupo afectado. Si no fuera posible proporcionar el nombre de todos los integrantes del grupo, se deben brindar las características para identificarlos.
- La identificación de los demandantes: nombres, documentos de identidad y domicilio.
- La identificación del demandado.
- El estimativo del valor de los perjuicios reclamados.
- Los hechos (narrar la situación que origina la demanda), la justificación para que proceda la acción y las pruebas que se pretendan hacer valer dentro del proceso.
- Las direcciones para recibir notificaciones.

¿Contra quién se dirige la demanda?

La demanda se presenta contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia, de oficio ordenará su citación.



¿Cómo debe ser el trámite?

Respetuoso de la Constitución Política y las leyes de la República. Además, debe considerar lo siguiente:

- Los formalismos no pueden impedir la justicia.
- Las decisiones deben ser conocidas por todos.
- Hay que evitar gastos y actuaciones innecesarias.
- Las decisiones se toman en el menor tiempo posible.
- La reparación del daño debe ser real.

¿Cómo se garantiza que todos los interesados se enteren de que se presentó una acción de grupo?

A los demandados y al Ministerio Público se les notifica personalmente la demanda. A la comunidad se le informa a través de medios masivos de comunicación o mediante cualquier otro mecanismo.

¿En qué etapas del proceso se puede integrar el grupo afectado?

Existen dos oportunidades para hacerse parte del grupo afectado. La primera ocurre cuando las personas perjudicadas por la misma causa que originó la demanda, antes de la apertura a pruebas, expresan al juez por escrito el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al grupo de personas que presentó la demanda.

La segunda oportunidad es dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia.



¿Qué sucede si algún miembro del grupo no quiere hacer parte del trámite judicial?

Vencido el término para contestar la demanda, la persona que no quiera hacer parte del proceso podrá pedir al juez que le excluya del grupo.

¿Qué medidas puede ordenar el juez al momento de admitir la demanda para garantizar la reparación?

El juez de la acción de grupo puede ordenar medidas cautelares, pero estas deben ser solicitadas por la parte en la demanda. Por ejemplo, el juez puede ordenar a quien corresponda mantener determinada situación, suspender un procedimiento o los efectos de un acto administrativo, adoptar una decisión, o impartir órdenes de hacer o no hacer, entre otras.



¿Cuáles son los aspectos principales que contiene el fallo que accede a las pretensiones de la acción de grupo?

- El pago de una indemnización colectiva.
- Los requisitos que deben aportar los beneficiarios ausentes del proceso, con el fin de que puedan reclamar la indemnización correspondiente.
- Los honorarios del abogado, que corresponde al 10% de la indemnización que obtenga cada uno de los integrantes del grupo que no haya sido representado judicialmente.

¿Procede el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia?

Si procede el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia.

¿Quién administra el dinero de la indemnización?

El “Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos”, a cargo de la Defensoría del Pueblo, se ocupa de distribuir el pago de la indemnización entre las personas que hicieron parte del proceso y los que no.





SOBRE EL MECANISMO DE REVISIÓN EVENTUAL EN ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO

¿Qué es el mecanismo de revisión eventual de acciones populares y de grupo?

El mecanismo de revisión eventual –establecido en el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009- es -en considerable medida- un proceso autónomo del que conoce el Consejo de Estado, como tribunal supremo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El mecanismo de revisión eventual tiene por finalidad unificar la jurisprudencia en los procesos de acciones populares y de grupo. Con este mecanismo se pretende que los jueces apliquen la ley en condiciones iguales respecto de una misma situación.

Las partes o el Ministerio Público deben solicitar al Consejo de Estado la revisión de las sentencias o decisiones de los Tribunales Administrativos que determinen la finalización o archivo de los procesos en acciones populares y de grupo. Contra estas decisiones no debe proceder el recurso de apelación.

¿Cuándo procede el mecanismo de revisión eventual?

El mecanismo de revisión eventual procede: _____

1. Cuando la decisión judicial que se pretende sea revisada, presenta contradicciones o divergencias interpretativas sobre el alcance de la ley aplicada.
2. Cuando la decisión judicial se opone a una sentencia de unificación del Consejo de Estado o a la jurisprudencia reiterada por esta Corporación.

La presentación de la solicitud y el trámite de la revisión eventual, no suspende la ejecución de la decisión del Tribunal Administrativo.



¿Cuál es el trámite del mecanismo de revisión eventual?



- Las partes o el Ministerio Público deben presentar una petición de revisión dentro de los ocho (8) días siguientes a la ejecutoria⁸ de la sentencia. En la petición se deben exponer las razones por las que se solicita la revisión y se debe adjuntar copia de las decisiones que se relacionan en la solicitud.
- Los Tribunales Administrativos deben remitir el expediente al Consejo de Estado dentro de los ocho (8) días siguientes a la radicación de la petición, para que resuelva de la solicitud.
- El tema de la revisión lo determina el Consejo de Estado, pues los argumentos del solicitante no constituyen una limitación respecto de los asuntos que han de ser estudiados en el fallo respectivo. El Consejo de Estado se pronunciará sobre todos aquellos aspectos relevantes para cumplir con el propósito de unificación de la jurisprudencia.
- Cuando el Consejo de Estado decida no seleccionar para revisión, cualquiera de las partes o el Ministerio Público podrá insistir en su petición dentro de los cinco (5) días siguientes.
- Una vez seleccionada la providencia para su revisión, el solicitante no puede desistir de dicho trámite.
- La sentencia que decide sobre la providencia seleccionada para revisión tiene el carácter de sentencia de unificación.

8 A partir de este momento la sentencia queda en firme.

¿El mecanismo de revisión eventual es una tercera instancia?

No, el mecanismo de revisión eventual no constituye una tercera instancia. Vale precisar que los procesos judiciales gozan de la garantía de la doble instancia, de modo que, el mecanismo de revisión eventual procede respecto de providencias y sentencias en firme, sobre las cuales se han agotado las correspondientes instancias. Es así como, cuando el Consejo de Estado conoce del mecanismo de revisión eventual no actúa como juez de instancia, sino como órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y su fin es proferir una decisión en la que se unifica jurisprudencia.



FLUJOGRAMA DEL PROCEDIMIENTO DE LAS ACCIONES POPULARES



La oportunidad para coadyuvar al proceso va hasta antes de que se profiera fallo de primera instancia

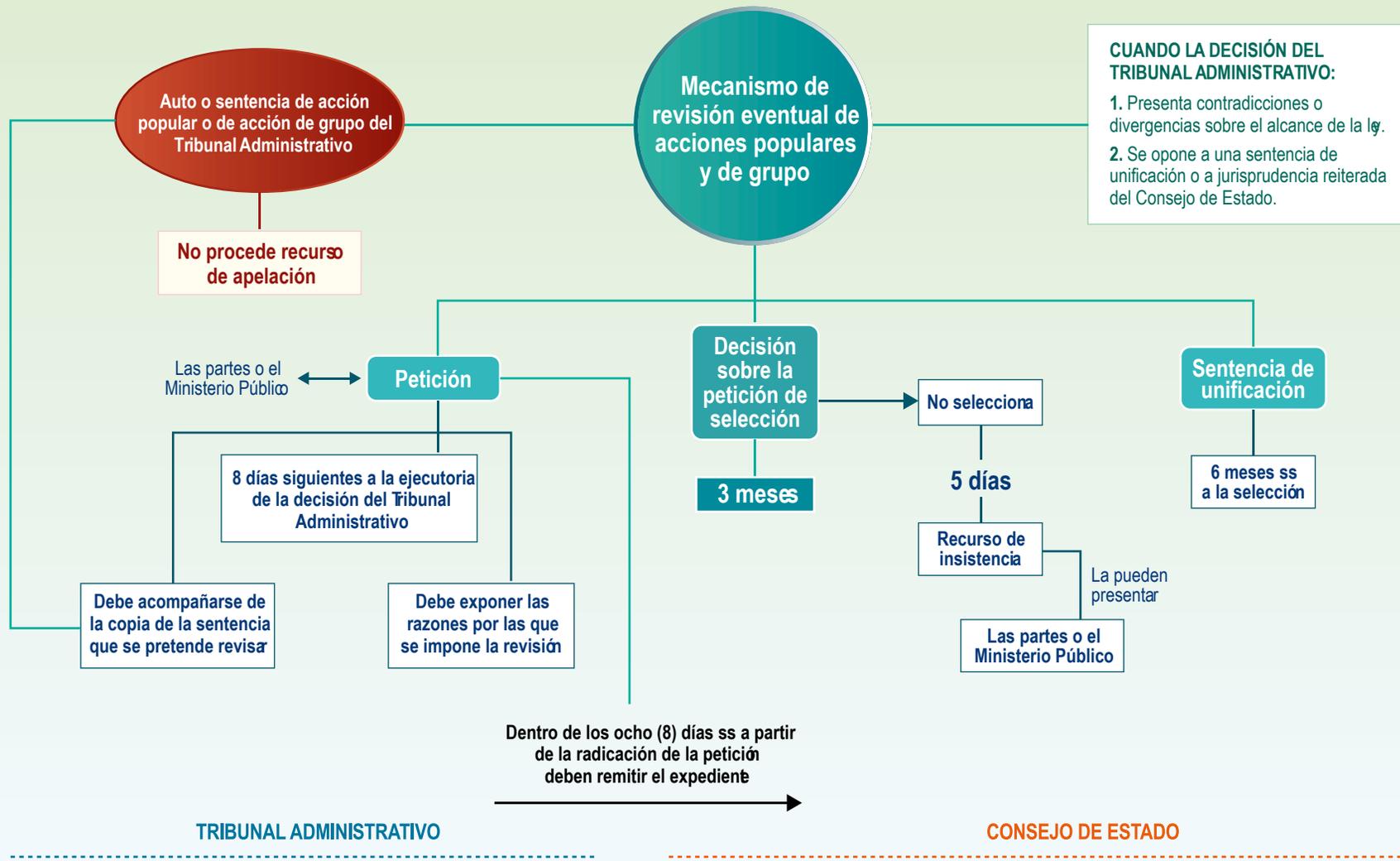
Medidas Previas

Proceden desde antes de notificar la demanda y en cualquier estado del proceso

FLUJOGRAMA DEL PROCEDIMIENTO DE LAS ACCIONES DE GRUPO



FLUJOGRAMA DEL MECANISMO DE REVISIÓN EVENTUAL



EL ORIGEN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS Y SU MECANISMO DE PROTECCIÓN

Los derechos colectivos también conocidos como supra-individuales, meta-individuales o trans-individuales tienen su origen en el derecho romano. Por supuesto, no con el mismo alcance de cómo se conocen en la actualidad. Sin embargo, no deja de ser meritorio que los ciudadanos romanos – *populus romanus*- tutelaran intereses como la *salubritas* y la *res pública*, a través de una institución conocida como *interdicto pretorio* que prohibía los actos que ponían en riesgo tales intereses, al tiempo que permitía la indemnización de los daños ocasionados.

La *res pública* incluía la protección de áreas agrícolas, urbanas, edificios, calles, presas, caminos, ríos, entre otros⁹. Algunos de estos bienes eran protegidos mediante acciones específicas –pertenecientes al género de la acción popular-. Para garantizar la tranquilidad de la colectividad, existían: la “*actio edilicia de fieris*” que tenía como fin prohibir la tenencia de animales peligrosos en sitios públicos, la “*actio deefussis et deiectis*” garantizaba la seguridad de las calles de la ciudad, y la “*actio de possetis et suspensis*” contrarrestaba la amenaza provocada por la eminente caída de objetos ubicados en el exterior de las casas sobre los transeúntes.

No cabe duda de que el origen de los derechos colectivos tuvo lugar en el derecho romano, pero, resulta notorio que lograron un resurgimiento a finales del siglo XX, cuando se consolidaron como derechos de tercera generación¹⁰; es a partir de entonces, cuando los derechos colectivos se dimensionaron de manera universal. Para consolidar este triunfo fue vital la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano y Desarrollo Humano (o también denominada Declaración de Estocolmo) de 16 de junio de 1972.

Valga señalar que el resurgimiento de los derechos colectivos se enmarcó en una época fuertemente influenciada por diversos acontecimientos como la industrialización, la globalización, el impacto de la explotación de los recursos naturales, el desarrollo de las ciencias, las nuevas dinámicas económicas, en fin, múltiples factores que marcaron un cambio en el entorno del ser humano, así como, en el desarrollo sostenible del medio ambiente. De modo que, no es ajeno pensar que los derechos colectivos y la acción popular -como mecanismo de protección de estos- surge como reacción a los efectos nocivos de las tendencias modernas que amenazan o lesionan los derechos de la comunidad.

Desde finales del siglo XX, los derechos e intereses colectivos han tenido amplio desarrollo a nivel mundial y se garantizan a través de diferentes mecanismos de protección.

⁹ Lucio Cabrera Acevedo, La Protección de los Intereses Colectivos o Difusos, XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal, México, 1992, pág. 212.

¹⁰ Los derechos de tercera generación pertenecen a una clasificación periódica. Se denominan así por haber sido incorporados a los contenidos de los Derechos Humanos más tardíamente, después de los de primera generación (civiles y políticos), y los de segunda generación (económicos y sociales). Los derechos de tercera generación se consolidan con la “Conferencia de Estocolmo” (1972) y la “Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro (1992). La tercera generación está integrada por: el derecho al desarrollo, el derecho a la paz, el derecho al medio ambiente sano, el derecho de propiedad sobre el patrimonio común de la humanidad, el derecho al espacio público, el derecho a la moralidad administrativa, entre otros.

En Inglaterra, Italia, España, Portugal, Brasil, Argentina, Estados Unidos, Canadá entre otros países, los derechos colectivos se clasifican en dos grandes especies: los intereses difusos y los intereses colectivos; esta distinción radica, esencialmente, en la legitimación, que no es otra cosa diferente, a quien se encuentra habilitado para reclamar por la vulneración, es esto es, si se trata de una comunidad definida o de una colectividad indeterminada, lo cual, conlleva a que en cada caso proceda una acción específica.

En el sistema anglosajón se encuentran las *class action for damages* que traducen acción de clase por daños. Este mecanismo se asemeja a la acción de grupo. Consiste en una demanda colectiva por la cual, una o más personas, debidamente representadas por abogado, promueven el ejercicio de una acción a nombre de un grupo de personas, para lograr la solución de un conflicto colectivo de intereses¹¹. En Estados Unidos constituyen el mecanismo idóneo de protección en casos de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, del medio ambiente, contra el abuso de los monopolios¹²; entre otros. Su procedencia está condicionada a que los peticionarios o demandantes sean un grupo determinado de personas representadas por uno de sus miembros, ya que la sentencia produce efectos respecto de todos los integrantes, siempre que el interés sea común.

Las Constituciones de España, Portugal, Brasil, Colombia y Venezuela consagran las acciones populares de manera expresa para la protección de los derechos colectivos o intereses difusos.

En Colombia, la Constitución Política de 1991 consagró en su artículo 88 las acciones populares y de grupo como los mecanismos para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Es de anotar que la Constitución de 1991, a diferencia de otras constituciones y legislaciones no distingue entre intereses *colectivos* e intereses *difusos*, para restringir los primeros a un grupo definido y los segundos a comunidades indeterminadas, pues ambos tipos de intereses se entienden comprendidos en el término “colectivos”.

Además, es preciso señalar que la Constitución Política de 1991 marcó un significativo cambio en la concepción de nuestro Estado, en donde, interesa el respeto y la protección de los derechos y garantías de las personas con una perspectiva integral, en donde –incluso– importa su entorno. En efecto, nuestra Carta Política es reconocida como la Constitución Ecológica de América Latina porque 45 de sus artículos propenden por la protección ambiental y el manejo sostenible de los recursos naturales.

Ahora bien, las acciones populares consagradas en nuestra Constitución son un poderoso mecanismo que conlleva el ejercicio del poder político, como resultado de la conquista alcanzada por la Asamblea Nacional Constituyente¹³, que consistió en reinventar el modelo de Estado en uno de carácter Democrático Participativo, en el que más allá de existir simples espacios de representación política, se cuenta con espacios de participación directa¹⁴.

Entonces, en la dinámica de la nueva concepción de Estado, la intervención activa de los miembros de la comunidad –en cumplimiento del deber de colaboración– resulta esencial en la defensa de los intereses colectivos que se puedan ver afectados por las actuaciones de las autoridades o de un particular.

11 Consideraciones y Reflexiones sobre el derecho norteamericano. Traducción del doctor Ignacio Medina Lima, Profesor Emérito de la UNAM. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/download/27221/24568>

12 CAMARGO, Pedro Pablo “Las acciones populares y de grupo”. Editorial Leyer, pág. 39.

13 Presidencia de la República, Consejería para el Desarrollo de la Constitución, Asamblea Nacional Constituyente, Debate de la Sesión de la Comisión Primera. 24 de abril de 1991 (pág. 12). Con una votación de doce votos a favor y una abstención, la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente aprobó el siguiente texto: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación del ejercicio y del control político. Para [hacer efectivo este derecho] se debe: primero: elegir y ser elegido. Segundo: tomar parte de elecciones, plebiscitos, referendos, consulta pública y otras formas de participación democrática. Tercero: constituir [partidos, movimientos y agrupaciones políticos], sin restricción alguna; formar parte (...) libremente y difundir sin limitaciones sus ideas. Cuarto: revocar el mandato de los elegidos en los casos establecidos por la Constitución y la ley. Quinto: tener iniciativa en las corporaciones públicas. Sexto: interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley. Séptimo: acceder a la función y cargos públicos”. (Subrayas fuera del texto original).

14 Corte Constitucional, sentencia C-630/11, M.P. María Victoria Calle Correa.

Bajo esta nueva concepción, la labor del juez adquiere una especial y particular relevancia, ya que asume la función de garante y protector de dichas prerrogativas, a través del conocimiento y decisión de las llamadas acciones constitucionales. De allí que, el juez debe velar porque en la actividad que realiza se satisfagan, de la mejor manera posible, todas las garantías constitucionales y legales del individuo y de la colectividad, logrando así la materialización de la justicia, que no es algo distinto a la conexión del derecho y la realidad.

Ahora, si bien es cierto que las acciones populares encuentran sustento constitucional en la Carta Política de 1991, es preciso indicar que las mismas tienen existencia en la legislación colombiana mucho antes de esta época; vale recordar que fueron introducidas al Código Civil Colombiano -que data de 1887- por Don Andrés Bello, quien las tomó del Código Napoleónico y de su primera fuente que provino del Derecho Romano. En efecto, el artículo 1005 garantiza el derecho a la seguridad de transitar por los caminos, plazas u otros lugares de uso público, y otorga una recompensa al actor siempre que como consecuencia de la acción popular se deba demoler o enmendar una construcción, o tenga que resarcirse un daño sufrido. Asimismo, el artículo 2359 establece una acción por el daño contingente, que puede derivarse de la imprudencia o negligencia que amenace a personas indeterminadas o determinadas. El artículo 2360, por su parte, le otorga al demandante el pago de las costas, siempre que la acción popular se declare fundada.

También se encuentran antecedentes de la acción popular en el artículo 36 del Decreto-Ley 3466 de 1982¹⁵, que estableció la indemnización a favor del consumidor, inspirada en el modelo de las *class action* del sistema estadounidense¹⁶; del mismo modo, en la Ley 9 de 1989, sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes, conocida como la ley de reforma urbana, que en el artículo 8° señala: “los elementos constitutivos del espacio público y del medio ambiente tendrán para su defensa la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil”. Y en la Ley 45 de 1990, relativa a la intermediación financiera y a la actividad aseguradora, mediante la cual se estableció por primera vez, las acciones para obtener la indemnización del daño causado a las personas perjudicadas por las prácticas contrarias a la libre competencia dentro del sistema financiero y asegurador, así como por la competencia desleal y la utilización de información privilegiada -art. 76-.

Si bien, las acciones populares enunciadas continúan vigentes, su trámite y procedimiento se sujeta a lo previsto por la Ley 472 de 1998 según lo establecido en el artículo 45¹⁷.

De conformidad con los planteamientos expuestos, se puede concluir que la tendencia en los diferentes países del mundo se orienta no sólo por el reconocimiento de los derechos e intereses colectivos y/o difusos, sino que, además, promueven su protección de manera efectiva, razón por la cual, se han ideado distintos instrumentos como la acción popular y la acción de grupo, que permiten acceder a la administración de justicia -sin la exigencia de formalismos- para obtener el amparo de los mismos y el resarcimiento de los daños. Finalmente, tampoco queda duda sobre el importantísimo rol que desempeñan la comunidad y el juez en la efectividad de estos derechos.

15 El Decreto-Ley 3466 de 1982 es conocido como el antiguo estatuto del consumidor. El actual Estatuto del Consumidor está contenido en la Ley 1480 de 2011.

16 CAMARGO, Pedro Pablo “Las acciones populares y de grupo”. Editorial Leyer, pág. 35.

17 LEY 472 DE 1998. ARTÍCULO 45. APLICACIÓN. Continuarán vigentes las acciones populares consagradas en la legislación nacional, pero su trámite y procedimiento se sujetarán a la presente ley.

SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL

- Sentencia de unificación en acción popular
- Mecanismo de revisión eventual en acciones populares
- Mecanismo de revisión eventual en acciones de grupo

SENTENCIA DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL EN ACCIÓN POPULAR

1



COMPETENCIA DE LOS COMITÉS DE CONCILIACIÓN EN RELACIÓN CON LOS PACTOS DE CUMPLIMIENTO

¿Son competentes los comités de conciliación de las entidades públicas para decidir sobre la procedencia o improcedencia de presentar una fórmula de pacto de cumplimiento dentro del trámite de las acciones populares?

[17001-23-33-000-2016-00440-01\(AP\)](#) (2018-10-11)

¿Qué sucedió?

En las áreas comunes del conjunto residencial Torres de Positano de la ciudad de Manizales se presenta, desde algún tiempo, desplazamiento de tierra, problemas de estabilización del terreno y fisuras.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo de Caldas?

El 28 de noviembre de 2016, el Tribunal Administrativo de Caldas aprobó el pacto de cumplimiento suscrito por las partes en la audiencia celebrada el 3 de noviembre del mismo año y conformó el comité de verificación.



¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- La audiencia especial de pacto de cumplimiento -artículo 27 de la Ley 472 de 1998- es una instancia procesal en la que el juez escucha las posiciones de las partes y al Ministerio Público sobre la acción instaurada.
- El objeto de la audiencia especial de pacto de cumplimiento es solucionar el conflicto por medio de una construcción colectiva en la que se determine la mejor forma de proteger o prevenir la vulneración de los derechos amenazados o vulnerados, y se logren endilgar responsabilidades y acciones detalladas a los responsables de la protección del interés colectivo, dentro de unos términos de cumplimiento, con tareas específicas y verificables, así como, la designación de una persona que vigile y asegure la observancia del mismo.
- El Pacto de Cumplimiento es uno de los mecanismos para la solución de conflictos dentro del trámite de la acción popular, que permite acercar a las partes para que éstas puedan por sí mismas, aunque con la orientación imparcial del juez, llegar a un acuerdo que finalice el litigio y resuelva la controversia.
- Las entidades públicas tienen la obligación de conformar los comités de conciliación tanto en el orden nacional como territorial y descentralizado.
- Los comités de conciliación son una instancia administrativa de decisión cuyo objetivo es el estudio, análisis y formulación sobre las políticas de las entidades para la prevención del daño antijurídico en sus actuaciones y la defensa de sus intereses; esto implica que tiene una importante labor preventiva y un enfoque de estrategia jurídica y judicial frente a los litigios que deben enfrentar. Igualmente tiene a su cargo, la decisión de la entidad “sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos”, con el fin de evitar lesiones al patrimonio público.
- Previo a la audiencia de pacto de cumplimiento, el Comité de Conciliación de la respectiva entidad que sea parte de la acción popular debe realizar un análisis minucioso de los argumentos y pruebas de la demanda, así como de la actuación y competencias de la entidad frente al caso concreto, adoptar la decisión respecto a su procedencia o improcedencia del acuerdo y fijar los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado puede comprometer a la entidad para la debida protección de los derechos o intereses colectivos amenazados o vulnerados.



¿Cuál fue su decisión?

La Sección Primera unificó la jurisprudencia en el sentido de establecer que los comités de conciliación de las entidades públicas son los competentes para adoptar la decisión respecto a la procedencia o improcedencia de presentar una fórmula de pacto de cumplimiento dentro del trámite de las acciones populares y los parámetros dentro de los cuales debe actuar el representante legal o apoderado de la entidad, en las audiencias de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998.

Además, revocó la decisión del Tribunal Administrativo de Caldas y, en su lugar, ordenó realizar nuevamente la audiencia de pacto de cumplimiento.

**SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL
MECANISMO DE REVISIÓN EVENTUAL
EN ACCIONES POPULARES**

2



AGOTAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN

¿El Tribunal Administrativo del Huila podía aplicar la figura del agotamiento de la jurisdicción, al verificar que por los mismos hechos y derechos colectivos se surtía dos acciones populares distintas?

[41001-33-31-004-2009-00030-01\(AP\) REV \(2012-09-11\)](#)

¿Qué sucedió?

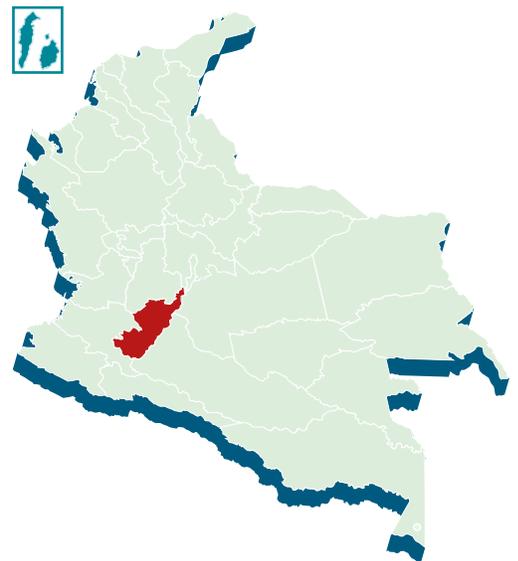
El cementerio del municipio de Pitalito en el Departamento del Huila carece de una sala de necropsias como lo exige la normativa aplicable en la materia.

¿Qué resolvió el juez de primera instancia?

El Juzgado Cuarto Administrativo de Neiva declaró la nulidad de lo actuado y rechazó la acción popular presentada, al estimar que en otro juzgado administrativo de la ciudad cursaba un proceso por los mismos hechos que habían dado lugar a este.

¿Qué resolvió el Tribunal en sede de segunda instancia?

El Tribunal Administrativo del Huila confirmó la declaratoria de nulidad del trámite y el rechazo de la acción popular, al determinar que en ese proceso había tenido lugar la figura del “agotamiento de la jurisdicción”, que se configura cuando se adelantan dos acciones populares por los mismos hechos, que pretenden la protección de idénticos derechos colectivos. Lo anterior, por cuanto no resultaba posible la acumulación.



¿Por qué el Consejo de Estado revisó el asunto?

Porque al interior de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado existían diferentes posturas respecto de la acumulación de procesos en los trámites de las acciones populares y, por consiguiente, sobre la aplicación de la figura del agotamiento de la jurisdicción.

¿Qué consideró la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado?

- El agotamiento de la jurisdicción es una figura creada por la jurisprudencia del Consejo de Estado en el año de 1986, por medio de la cual se sostiene que la presentación de una demanda agota la jurisdicción respecto de los hechos, pretensiones y derechos que se busca proteger. De allí que, cuando un segundo proceso es planteado bajo esas mismas consideraciones, debe aceptarse que la jurisdicción está agotada, como consecuencia de que así lo hizo el primer trámite iniciado.
- La consecuencia del agotamiento de la jurisdicción es la nulidad y el rechazo de la demanda.
- En materia de acciones populares no resulta procedente la acumulación de procesos, teniendo en cuenta que los derechos que se busca proteger son colectivos de la comunidad, motivo por el que cuando una persona pretende salvaguardarlos, toda la sociedad resulta beneficiada.
- El demandante de una acción popular que guarda identidad de hechos y objeto con otra que se adelanta, podrá constituirse en coadyuvante de la primera, pues no procede la acumulación, con base en los principios de celeridad y economía procesal.
- También aplica la figura del agotamiento de la jurisdicción cuando se presenta una demanda y el juez constata que existe sentencia estimatoria debidamente ejecutoriada en la que se estudiaron los mismos hechos, derechos y respecto del mismo demandado (cosa juzgada absoluta). De igual modo, aplica la figura cuando la sentencia ejecutoriada negó las pretensiones cuando la nueva demanda coincide en los mismos hechos y pruebas (cosa juzgada relativa).



¿Qué decidió la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado?

- La Sala unificó la jurisprudencia en relación con la aplicación del agotamiento de la jurisdicción. La Sala precisó que el agotamiento de la jurisdicción aplica cuando se está ante demandas de acción popular en las cuales se persiga igual objeto (*causa petendi*), por los mismos hechos y contra idéntico demandado. También, advirtió que la figura del agotamiento de la jurisdicción aplica cuando se presenta una demanda y existe decisión en firme que tiene carácter de cosa juzgada absoluta o relativa. En tal caso resulta procedente que si la segunda demanda fue admitida sin advertir la existencia de cosa juzgada -absoluta o relativa- se declare la nulidad de todo lo actuado y se rechace esta nueva demanda por presentarse agotamiento de jurisdicción. También, indicó que resulta procedente el rechazo de la segunda demanda cuando el juez está decidiendo sobre la admisión.
- Declaró que el auto del Tribunal Administrativo del Huila se ajustaba a derecho.

3



IMPROCEDENCIA EN EL RECONOCIMIENTO DEL INCENTIVO ECONÓMICO

¿Es procedente el pago del incentivo económico en las acciones populares? ¿Se vulneró el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas por falta de rampas y estructuras de acceso en la Casa de la Cultura de Chinchiná para personas en situación de discapacidad?

[17001-33-31-001-2009-01566-01\(IJ\) \(2013-09-03\)](#)

¿Qué sucedió?

La Casa de la Cultura de Chinchiná no cuenta con rampas y estructuras que garanticen el acceso a todas las áreas de la edificación, especialmente, a las personas en situación de discapacidad, con lo cual se vulneran los derechos colectivos al goce del espacio público, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas.

¿Qué resolvió el juez de primera instancia?

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales denegó las súplicas de la demanda, luego de considerar que el único espacio público en dicha edificación es la biblioteca, la cual cuenta con rampas de acceso, sanitarios y condiciones técnicas para ser usada por personas en condición de discapacidad.



¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en segunda instancia?

El Tribunal Administrativo de Caldas revocó parcialmente la sentencia de primera instancia para, en su lugar, amparar el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, por encontrar que la Casa de la Cultura no cumple con los requisitos de acceso para las personas en condición de discapacidad.

Negó el reconocimiento del incentivo económico porque el demandante no acudió a una de las diligencias principales del proceso.

¿Por qué el Consejo de Estado revisó el asunto?

Para unificar la jurisprudencia en lo que tiene que ver con la relación entre la diligencia observada por el actor y su derecho a percibir el incentivo establecido en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.

¿Qué consideró la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado?

- El mecanismo de revisión eventual tiene las siguientes características: (i) no es una tercera instancia, (ii) se requiere solicitud previa, (iii) la selección es facultativa, (iv) no es desistible, (v) sirve para unificar la jurisprudencia, (vi) el tema de pronunciamiento lo determina el Consejo de Estado.
- La Ley 1425 de 2010 derogó expresamente y con efectos inmediatos el incentivo económico fijado en los artículos 39 y 40 de la ley 472 de 1998 para los demandantes de acciones populares que obtengan una sentencia favorable.
- Lo anterior implica que desde la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010 no es posible el reconocimiento de dicho estímulo económico, independientemente de si los procesos se iniciaron con anterioridad.
- Esto se explica, entre otras razones, con fundamento en que en los procesos en disputa los demandantes no tenían un derecho adquirido frente al incentivo en cuestión, sino una mera expectativa.
- La condena al demandado a pagar el incentivo debe ser entendida como una sanción de tipo económico por la vulneración del derecho colectivo. Por eso, seguirla imponiendo, a pesar de su derogatoria, implica una violación al debido proceso.
- Por sustracción de materia, no es necesario abordar el motivo inicial de unificación de esta sentencia (relación entre la diligencia observada por el actor y su derecho a percibir el incentivo).
- Existen pruebas que demuestran que la Casa de la Cultura de Chinchiná cuenta con las condiciones físicas de accesibilidad necesarias para las personas en condición de discapacidad.



¿Qué decidió la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado?

- Unificó la jurisprudencia en el sentido de señalar que desde la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010 no es posible el reconocimiento del incentivo económico (art. 39-40 L.472/98), independientemente de si los procesos se iniciaron con anterioridad.
- Revocó la sentencia de segunda instancia y, en su lugar, denegó las pretensiones de la demanda.

¿Cuáles fueron las razones de la posición minoritaria de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado?

Aclaraciones de voto:

- El proceso se seleccionó para revisar el tema de la relación entre la diligencia observada por el actor y su derecho a percibir el incentivo, pero la sentencia terminó refiriéndose a la eliminación del incentivo en sí mismo.

Salvamentos de voto:

- El Consejo de Estado se pronunció sobre un aspecto diferente al que motivó la revisión del proceso, lo cual le estaba vedado procesalmente.
- La Ley 1425 de 2010 no podía producir efecto para los procesos que venían tramitándose antes de su vigencia, por cuanto la causa del reconocimiento del incentivo habría sido la presentación de la demanda, y no la sentencia popular; aunado a que ello contaría los efectos naturales de las leyes en el tiempo.
- Al revocar el amparo de los derechos colectivos, el Consejo de Estado actuó como una “*corte de casación*”, contrariando lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia C-713 de 2008, y desbordando tanto el motivo de selección del expediente, como las razones presentadas por el demandante.
- Si bien el pretendido incentivo no era un “derecho adquirido”, sí era, al menos, una “expectativa legítima”.
- La eliminación del incentivo trasladó las consecuencias de la mora judicial a los usuarios de la administración de justicia, pues de haberse concedido los amparos prontamente los accionantes hubieran podido percibir la merecida recompensa económica.
- El incentivo debía ser tratado como un derecho y no como una norma procesal, en cuanto el juez lo único que puede hacer es fijar su valor de conformidad con la ley.
- Resulta cuestionable desconocer los derechos del actor popular por el solo hecho de que las condenas estaban siendo muy costosas para el Estado.

4

DEBERES DE PROTECCIÓN, PREVENCIÓN Y CUIDADO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS RESPECTO DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD



¿Es necesario que en el municipio de Sabanalarga-Atlántico se instalen señales auditivas en los semáforos para aquellas personas que padecen algún tipo de discapacidad de tipo visual? ¿Qué se entiende por discapacidad? ¿Qué clases de discapacidad existen? ¿A través de qué instrumentos legales se protegen las personas que se encuentran en situación de discapacidad?

[08001-33-31-003-2007-00073-01\(AP\)REV \(2013-10-08\)](#)

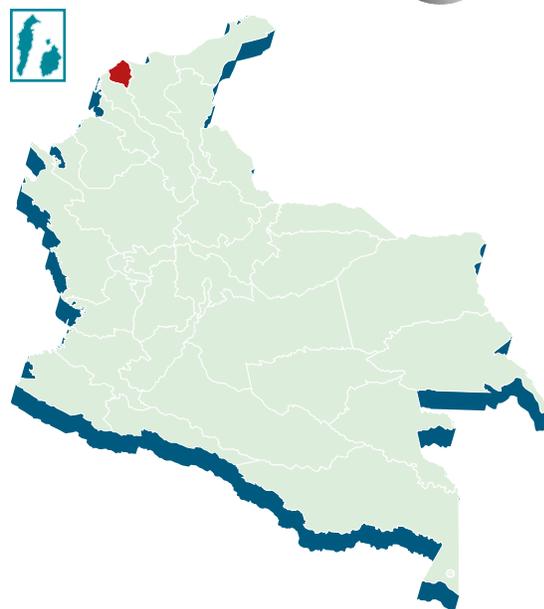
¿Qué sucedió?

Se promovió una acción popular en contra del municipio de Sabanalarga-Atlántico, en la cual se pretendía que en los semáforos se contara con mecanismos de señalización auditiva para las personas que padecen de cualquier tipo de discapacidad visual.

El demandante solicitó el amparo de los derechos colectivos al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

¿Cuál fue la decisión en primera instancia?

El Juez Tercero Administrativo del Circuito de Barranquilla negó las pretensiones de la demanda en la sentencia del 5 de mayo de 2009, porque en el municipio de Sabanalarga-Atlántico no hay semáforos instalados.



¿Qué decidió el Tribunal Administrativo del Atlántico?

Confirmó la decisión de primera instancia, luego de considerar que no se demostró la vulneración de los derechos colectivos dado que en el municipio de Sabanalarga-Atlántico no hay semáforos instalados.

¿Por qué el Consejo de Estado seleccionó para revisión este caso?

La Sección Tercera del Consejo de Estado, por auto de 23 de marzo de 2011, estimó que era procedente escoger el caso de la referencia para revisión, dado que, consideró necesario analizar las condiciones en las que se encuentran las personas que padecen de algún tipo de discapacidad y las acciones que debe desplegar el Estado para permitirles el goce efectivo de sus derechos. Lo anterior, debido a su condición de sujetos de especial protección a la luz de la Constitución Política de 1991.

¿Cuáles fueron las consideraciones que planteó el Consejo de Estado frente a las personas en situación de discapacidad?

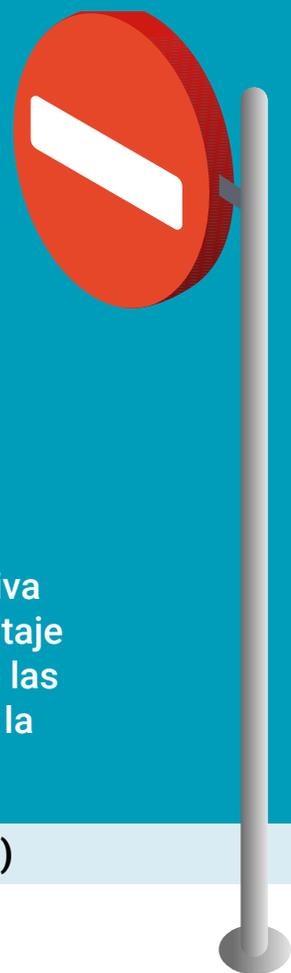
- Con ocasión de la Constitución Política de 1991 se han consagrados muchas disposiciones encaminadas a la adecuada protección de todas las personas en situación de discapacidad.
- Existen mecanismos internacionales suscritos por Colombia que buscan superar las barreras de acceso de las personas en situación de discapacidad, como es el caso de la Ley 762 de 2002 <por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad>.
- Exhortó a las todas las administraciones públicas para que cumplan los deberes de protección, prevención y cuidado que tienen sobre las personas en situación discapacidad. Así mismo, para que cumplan y hagan cumplir las normas que rigen las construcciones que faciliten la incorporación a la vida común de estas personas especialmente protegidas.



¿Cuál fue la decisión que adoptó el Consejo de Estado en el caso concreto?

Confirmó la sentencia de 18 de febrero de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, al encontrar probado que en el municipio de Sabanalarga no existen semáforos y, por ende, no es posible la instalación de señales auditivas para personas con discapacidad visual.

5



MORALIDAD ADMINISTRATIVA

¿Se violó el derecho colectivo a la moralidad administrativa por el Distrito Capital de Bogotá al no transferir el porcentaje correspondiente al 10% de lo recaudado por concepto de las multas impuestas por infracciones de tránsito a favor de la Federación Colombiana de Municipios?

[11001-33-31-035-2007-00033-07\(AP\)REV \(2015-12-01\)](#)

¿Qué sucedió?

La Ley 769 de 2002 establece en su artículo 10 que, con el propósito de contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios, autoriza a la Federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado a nivel nacional, un sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT), por lo cual percibirá el 10% por la administración del sistema cuando se cancele el valor adeudado.

El demandante afirmó que Bogotá D.C., pese a ser parte de la Federación, ha incumplido con la obligación de pagar el 10% de lo recaudado por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, desde el 6 de noviembre de 2002. Conforme lo anterior, en aras de proteger el derecho colectivo a la moralidad administrativa pretende que Bogotá D.C. pague a favor de la Federación Colombiana de Municipios una suma estimada en veinticuatro mil millones de pesos (\$24.000'000.000).



¿Cuál fue la decisión en primera instancia?

El Juez 35 Administrativo del Circuito de Bogotá profirió sentencia el 19 de diciembre de 2008, en la que protegió los derechos colectivos a la moralidad, a la seguridad y al patrimonio público. En consecuencia, le ordenó a Bogotá realizar el pago de las sumas de dinero equivalentes al 10% de las multas y sanciones de tránsito, recaudados desde el 7 de agosto de 2002 y hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia, debidamente indexados y actualizados.



¿Qué decidió el Tribunal Administrativo de Cundinamarca?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca confirmó la decisión de primera instancia mediante sentencia del 30 de abril de 2009.

¿Por qué el Consejo de Estado seleccionó este asunto para revisión?

El Distrito Capital, el Ministerio de Transporte y la Procuraduría General de la Nación, solicitaron, ante el Consejo de Estado, surtir el mecanismo de revisión de la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

El Consejo de Estado estimó procedente seleccionar el asunto para revisión, en la medida en que consideró pertinente abordar los siguientes temas: i) La procedencia de la acción popular frente a la existencia de otros mecanismos judiciales; ii) Los conceptos de moralidad administrativa y defensa del patrimonio público; y iii) Los requisitos para el reconocimiento del incentivo económico en las acciones populares en las que se pretenda la protección del derecho a la moralidad administrativa.

¿Qué consideraciones realizó el Consejo de Estado?

1. Las acciones populares frente a la existencia de otros mecanismos judiciales.

- Ha sido uniforme la jurisprudencia del Consejo de Estado en establecer la autonomía que caracteriza la acción popular respecto de otros medios de defensa judicial.
- La acción popular tiene un trámite preferente y ostenta un carácter autónomo y principal, al tener como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos.
- La acción de tutela y la acción de cumplimiento son mecanismos subsidiarios en tanto proceden cuando no existe otro medio de defensa judicial, salvo que se produzca un perjuicio grave e inminente.
- La existencia de una sentencia en acción de cumplimiento por hechos que se discuten en la acción popular no conlleva a que ésta última sea improcedente ni agota la jurisdicción, en atención a que no hay identidad de objeto, pues la acción de cumplimiento no versa sobre la violación o amenaza de derechos colectivos, que es la finalidad de la acción popular.

2. La moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público.

- El concepto de moralidad administrativa está ligado al ejercicio de la función administrativa, la cual está determinada por la satisfacción del interés general y debe cumplirse conforme al ordenamiento jurídico y de acuerdo con las finalidades propias de la función pública.
- Se transgrede el derecho colectivo a la moralidad cuando quien cumple una función administrativa tiene conductas inapropiadas, antijurídicas, corruptas o deshonestas.

- El derecho a la moralidad administrativa se compone de dos elementos: un elemento objetivo y un elemento subjetivo, los cuales deben aparecer probados en el proceso para que proceda el amparo del derecho colectivo. El elemento objetivo se refiere al quebrantamiento del ordenamiento jurídico. Este elemento puede darse en dos manifestaciones: (i) Conexidad con el principio de legalidad y (ii) violación de los principios generales del derecho. Por su parte, el elemento subjetivo significa analizar si el funcionario incurrió en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública. Esto significa que el propósito del servidor se apartó del cumplimiento del interés general, en aras de su propio favorecimiento o del de un tercero.
- El Consejo de Estado concluyó que en el caso no se lo logró demostrar la conducta desviada y deshonesta del funcionario que debía cumplir la ley. Consideró que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca debió revocar la decisión de primera instancia y denegar las pretensiones de la demanda por no haberse acreditado la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público.

3. *El incentivo económico a favor del actor popular.*

La Sala Plena señaló que no había lugar al reconocimiento del incentivo económico.



¿Qué decidió el Consejo de Estado?

Infirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
Negó las pretensiones de la demanda.

¿Cuáles fueron los argumentos de la posición minoritaria de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado?

Aclaraciones de voto:

Magistrado Hugo Fernando Bastidas Bárcenas: Compartió el sentido de la decisión, pero realizó las siguientes precisiones:

- La naturaleza de la acción popular no goza de ningún tipo de prelación frente a las demás acciones de rango constitucional, salvo casos expresamente establecidos.
- El mecanismo de revisión en las acciones populares se puede dar por múltiples circunstancias, como lo fue en el caso concreto. Sin embargo, tales razones no son taxativas y permiten posterior modificación.

Magistrada Sandra Lisset Ibarra Vélez: Pese a estar de acuerdo con la decisión mayoritaria de la Sala Plena del Consejo de Estado, dejó por sentado lo siguiente:

- En todo caso en el que se pretende el cumplimiento de una ley que ha sido desconocida, lo procedente es la acción de cumplimiento y no la popular; lo anterior en atención a que no todo incumplimiento conlleva vulneración de los derechos colectivos.

Magistrado Danilo Rojas Betancourth: Compartió la decisión que revocó la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sin embargo, precisó que no era necesario referirse a la diferencia entre la acción popular y la de cumplimiento en el caso objeto de estudio. Además, se opuso a los argumentos sobre la carga de la prueba en la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

Magistrada Martha Teresa Briceño de Valencia: En síntesis, son dos los reparos de su aclaración de voto:

- La competencia del Consejo de Estado en sede de revisión no opera frente a decisiones de acciones populares decididas en primera instancia por los Tribunales Administrativos, dado que en tales escenarios el Consejo de Estado se convierte en el juez de la apelación.

- El incentivo económico para el caso concreto debió ser estudiado, por cuanto su derogatoria se dio con posterioridad a la presentación de la acción popular.

Magistradas Rocío Araújo Oñate y Martha Nubia Velásquez Rico: Precisaron que el concepto de moralidad administrativa que se planteó en la sentencia se encuentra totalmente adherido a las normas legales y a los principios, por lo que se desconoció su propia autonomía como categoría de derecho colectivo.

Magistrado Ramiro Pazos Guerrero: En su criterio, se admitió y tramitó una acción popular que en últimas sólo pretendía la defensa de unos intereses particulares que se encuentran en cabeza de la Federación Colombiana de Municipios. En ese sentido, advirtió que la acción popular no era el mecanismo idóneo para abordar el asunto.

Salvamento de voto:

Magistrada Stella Conto Díaz del Castillo: Se apartó de la decisión al señalar que ésta desconoció el precedente que sobre el tema de moralidad administrativa ya había elaborado la Sección Tercera del Consejo de Estado, al introducir el elemento humano como criterio determinante de su configuración. Concluyó que en el presente caso, se incumplió el fin perseguido a través de la revisión dado que no se unificó ningún criterio en torno al concepto de moralidad administrativa.

6

VALOR PROBATORIO DE LAS FOTOGRAFÍAS EN LA ACCIÓN POPULAR

¿El juez de la acción popular debe descartar las fotografías aportadas con la demanda cuando se presentan como único medio de prueba?

[68001-33-31-006-2008-00140-01\(AP\)REV \(2015-12-01\)](#)

¿Qué sucedió?

En el municipio de Piedescuesta -Santander- en el andén de la calle 7 entre carreras 13 y 14, frente al inmueble demarcado con la nomenclatura Calle 7 No. 13-10 se ubica un poste de concreto de redes de telefonía fija de propiedad de Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. que impide el paso de los habitantes que transitan por allí.

¿Cuál fue la decisión en primera instancia?

El Juez Sexto Administrativo de Bucaramanga profirió sentencia el 4 de marzo de 2010 en la cual amparó los derechos e intereses colectivos reclamados como vulnerados y concedió la suma de diez (10) salarios mínimos mensuales vigentes como incentivo económico a favor del actor popular.

El juez valoró las dos fotografías aportadas con la demanda en las cuales se apreciaba la obstrucción al paso peatonal que ocasionaba el poste ubicado en el andén, con lo cual determinó la vulneración del derecho al goce del espacio público.

¿Qué resolvió el Tribunal en sede de segunda instancia?

En sentencia de 17 de enero de 2011, el Tribunal Administrativo de Santander revocó la providencia de primera instancia al considerar que en el proceso no existían pruebas que otorgaran certeza de la ocurrencia del hecho vulnerador de los derechos e intereses colectivos, pues, en su criterio, el registro fotográfico aportado por el demandante debe ser valorado en conjunto con otros medios de prueba debidamente recaudados y practicados en el proceso, los cuales se echan de menos.

El Tribunal señaló que no existía prueba suficiente que permitiera demostrar que el tránsito peatonal se restringe completamente. En conclusión, indicó que la afirmación realizada por el demandante y las fotografías no son suficientes para tener por ciertos los hechos y así ordenar a las entidades demandas ejecutar obras que presuponen estudios técnicos y disponibilidad presupuestal.

¿Por qué el Consejo de Estado revisó el asunto?

La Sección Tercera del Consejo de Estado, en providencia de 19 de abril de 2012, decidió seleccionar el asunto para revisión debido a las discrepancias existentes al interior de la Corporación en torno al valor probatorio de las fotografías.



¿Qué resolvió la Sala Especial de Decisión 17 del Consejo de Estado?

La Sala de Decisión reiteró la postura jurisprudencial asumida por la Sala Plena¹⁸ del Consejo de Estado en el sentido de determinar que las fotografías serán tenidas en cuenta por el juez a la hora de tomar su decisión, en la medida en que dichas imágenes tengan respaldo en otros medios de prueba que obren en el expediente y permitan determinar su veracidad.

La Sala de Decisión determinó que el fallo del Tribunal Administrativo de Santander en el que se rechazaron las fotografías como único medio de prueba fue ajustado a derecho, dado que, se reunían los presupuestos para no otorgarles valor probatorio.

¿Cuáles fueron los argumentos de la posición minoritaria de la Sala 17 de Decisión del Consejo de Estado?

El Consejero Hugo Fernando Bastidas Bárcenas aclaró el voto en relación al alcance del mecanismo de revisión eventual. En efecto, señaló que:

- En principio, la competencia del Consejo de Estado, al decidir la revisión eventual está delimitado por el auto que dispone la selección de la providencia, pues en ese auto se identifican los puntos que requieren unificación jurisprudencial. No obstante, indicó que tal competencia no queda restringida a los puntos identificados en esa decisión, pues podría ocurrir, por ejemplo, que existan otros aspectos relacionados con el tema objeto de revisión que también requieren de una posición unificada, pero que expresamente no se identificaron al seleccionar la providencia. De este modo, precisó que esos nuevos tópicos pueden ser abordados por esta Corporación, en aras de adoptar la decisión que en derecho corresponda.

18 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 14 de julio de 2015, exp. 2014-01005, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

7

IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR PARA DECLARAR LA NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS Y TUTELA JUDICIAL DE LOS DERECHOS E INTERESES RELACIONADOS CON EL PATRIMONIO CULTURAL SUMERGIDO

¿Vulnera la Dirección General Marítima y Portuaria de Colombia los derechos colectivos a la defensa del patrimonio público y a la defensa del patrimonio cultural de la Nación, al expedir la Resolución No. 354 de 3 de julio de 1982, por medio de la cual se reconoció como denunciante de tesoros y especies náufragas a la compañía *Sea Search Armada* respecto de los bienes y restos del Galeón San José, a pesar de que se trataba de riquezas que pertenecían al Estado por ser patrimonio cultural, histórico y artístico de la Nación?

[25000-23-15-000-2002-02704-01\(SU\)](#) (2018-02-13)

¿Qué sucedió?

La Dirección General Marítima y Portuaria de Colombia expidió la Resolución No. 354 de 3 de julio de 1982, a través de la cual reconoció a la compañía *Glocca Morra* –hoy *Sea Search Armada*– como denunciante de tesoros sobre el posible descubrimiento del Galeón San José, navío cuyo naufragio tuvo lugar en aguas del Mar Caribe el 8 de junio de 1708. En el trámite de expedición de esa Resolución, la Dirección General Marítima y Portuaria de Colombia incumplió las obligaciones legales que le imponían: verificar los datos del presunto hallazgo e informar al Ministerio de Educación Nacional y al Consejo de Monumentos Nacionales para que dispusiera sobre el mérito de ese descubrimiento.

¿Qué decidió el juez de primera instancia?

El Juez Dieciséis Administrativo de Bogotá amparó el derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural, luego de establecer que con la Resolución No. 354 de 3 de julio de 1982, la Dirección General Marítima y Portuaria Colombiana había desconocido las normas que consagraban que el patrimonio cultural, histórico y artístico de la Nación no podía ser considerado como tesoro.

¿Qué resolvió el Tribunal en sede de segunda instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca revocó la decisión de primera instancia para, en su lugar, denegar el amparo del derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación, al determinar que el reconocimiento que hizo la Dirección General Marítima y Portuaria Colombiana en favor de la compañía *Sea Search Armada*, no cubrió bienes considerados como patrimonio cultural, histórico y artístico de la Nación, pues, estos habían sido excluidos mediante sentencia de 5 de julio de 2007, proferida por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia.

¿Por qué el Consejo de Estado revisó el asunto?

Con el propósito de unificar jurisprudencia en relación con la procedencia de la acción popular para proteger derechos colectivos vulnerados o amenazados por hechos acaecidos con anterioridad a la promulgación de la Constitución de 1991 y para establecer la posibilidad de anular actos administrativos mediante la acción popular, cuando son la principal causa de vulneración de los derechos colectivos.

¿Qué consideró la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado?

- El 28 de mayo de 1708, el Galeón San José partió del puerto de Portobello (Panamá), rumbo a Cádiz – España, cargado de todas las riquezas –oro y plata– que se extraían de tierras americanas por parte de la Corona Española. El 8 de junio de 1708, en aguas de lo que hoy se conoce como Islas del Rosario, el Galeón San José fue atacado por un navío inglés, el cual produjo su hundimiento.
- Luego de su naufragio, el Galeón San José ha sido presuntamente avistado en múltiples oportunidades por parte de compañías expertas en la búsqueda de riquezas sumergidas, dentro de las cuales, figura aquella a la que se le otorgó la condición de denunciante de tesoros, esto es, a la sociedad *Sea Search Armada*.
- La acción popular tiene una naturaleza preventiva que no requiere de la efectiva vulneración del derecho para su procedencia, así como naturaleza principal, por lo que puede interponerse sin importar que existan o no otros medios de defensa para proteger los derechos que se mencionan en las demandas.
- La acción popular no permite la anulación de actos administrativos, ni bajo la vigencia del Código Contencioso Administrativo, ni bajo la vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Cuando el hecho que genera la vulneración o amenaza de los derechos colectivos es un acto administrativo, el juez de la acción popular deberá adoptar todas las medidas que resulten necesaria para hacerlo cesar, sin que pueda decretar la nulidad.
- Los derechos e intereses colectivos que se relacionan con la riqueza cultural, histórica y artística del Estado deben dar lugar a una protección reforzada por parte de las autoridades. Por otro lado, los derechos e intereses colectivos, cuya vulneración proviene de hechos que tuvieron lugar con anterioridad a la promulgación de la Constitución de 1991, deben ser protegidos mediante la acción popular, siempre y cuando los efectos nocivos de la amenaza o vulneración sean actuales y persistentes.
- La sentencia de 5 de julio de 2007, proferida por la Corte Suprema de Justicia – Sala Civil protegió adecuadamente el patrimonio histórico, cultural y artístico de la Nación, pues lo excluyó de los derechos que tenía la *Sea Search Armada* por el posible descubrimiento en aguas del Caribe del Galeón San José.



¿Qué decidió la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado?

- Unificó la jurisprudencia del Consejo de Estado con relación a: *i)* la imposibilidad de declarar la nulidad de actos administrativos en la acción popular y, *ii)* sobre la procedencia de la acción popular para proteger derechos colectivos, cuyos hechos vulnerantes o amenazantes tuvieron ocurrencia con anterioridad a la Constitución de 1991. En tal sentido señaló:
 - I. En las acciones populares el juez no tiene la facultad de anular los actos administrativos, pero sí podrá adoptar las medidas materiales que garanticen el derecho colectivo afectado con el acto administrativo que sea la causa de la amenaza, vulneración o el agravio de derechos e intereses colectivos.
 - II. Los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio cultural, histórico, arqueológico, o patrimonio cultural sumergido, tienen una tutela judicial reforzada, porque a la luz de los artículos 63 y 72 de la Constitución Política, son bienes que están bajo protección del Estado, pertenecen a la Nación, y, por tanto, son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Los demás derechos e intereses colectivos previstos en el artículo 4.º de la Ley 472 y otras normas, son amparables por el juez de la acción popular, aunque los hechos que dieron origen a la vulneración o amenaza ya hubieran ocurrido, si los efectos nocivos son actuales y persistentes.
- Confirmó la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el sentido de negar las pretensiones de la acción popular.

¿Cuáles fueron los argumentos de la posición minoritaria de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado?

Aclaraciones de voto:

Magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio: Indicó que en la vigencia del Código Contencioso Administrativo el juez competente de conocer y decidir las acciones populares sí podía declarar la nulidad de los actos administrativos, ya que, en esa época, el ordenamiento lo permitía.

Magistrado Milton Chaves García: Señaló que, si bien, los efectos nocivos de los hechos y actos acaecidos con anterioridad a la Constitución Política de 1991 pueden perdurar en el tiempo, ésta sola circunstancia no hace viable la acción popular para proteger derechos e intereses colectivos que fueron salvaguardados por el ordenamiento con posterioridad.

Magistrados Guillermo Sánchez Luque, Rocío Araújo Oñate, Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Milton Chaves García, Jaime Enrique Rodríguez Navas, Marta Nubia Velásquez Rico y Alberto Yepes Barreiro: Compartieron la decisión de unificar jurisprudencia en torno al hecho de que la acción popular no permite la declaratoria de nulidad de los actos administrativos. No obstante, manifestaron que las demás consideraciones del fallo son “*dichos de paso*” que no tienen fuerza vinculante, por cuanto en la sentencia se denegaron las pretensiones de la acción popular.

Magistrado Hernando Sánchez Sánchez: Preciso que los tratados internacionales vinculantes para Colombia son aquellos de los que hace parte, aprobados y ratificados, mediante leyes nacionales.

Magistrada Rocío Araújo Oñate: Advirtió que el contexto histórico que se refirió en la sentencia se extractó de libros y documentos que no obraban dentro del expediente. De otro lado, precisó que la regla jurisprudencial según la cual la acción popular no es procedente para declarar la nulidad de los actos administrativos solo es aplicable a la normativa contenida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y no respecto del antiguo Código Contencioso Administrativo. Por último, indicó que en el fallo se mencionaron normas que no estaban vigentes para el momento en que la Dirección General Marítima y Portuaria de Colombia expidió la Resolución No. 354 del 3 de julio de 1982.

Salvamentos parciales de voto:

Magistrada Stella Conto Díaz del Castillo: No compartió la decisión de unificar jurisprudencia respecto de la imposibilidad del juez de la acción popular de declarar la nulidad de actos administrativos.

8

PRINCIPIO DE CONGRUENCIA

¿La sentencia objeto de revisión se ajusta o no a los lineamientos del Consejo de Estado en relación con el concepto de moralidad administrativa y con la posibilidad de que el juez de la acción popular profiera fallos *extra o ultra petita*? ¿Se vulneró el derecho colectivo a la moralidad administrativa debido a la forma en que se llevó a cabo la celebración del contrato estatal para alumbrado público en el municipio de Tunja?

[15001-33-31-001-2004-01647-01\(AP\)REV \(2018-06-05\)](#)

¿Qué sucedió?

En el municipio de Tunja el Concejo Municipal profirió un acuerdo por medio del cual estableció un impuesto por la prestación del servicio de alumbrado público, sin que -previamente- contara con los estudios técnicos que le permitieran definir la tarifa correspondiente. Tal acuerdo también autorizó al alcalde para llevar a cabo el proceso de contratación de quien se encargaría de prestar el mencionado servicio.

El contratista se escogió sin que se estableciera su idoneidad y una vez celebrado el contrato el municipio realizó la cesión de éste a un nuevo contratista que no contaba con la capacidad financiera. Mediante la firma de un otrosí al contrato original se asignó -a dicho contratista- la semaforización de la ciudad sin que se realizara el proceso de licitación correspondiente.

¿Cuál fue la decisión en primera instancia?

El Juzgado Primero Administrativo de Tunja dictó sentencia el 21 de febrero de 2008 en la que encontró fundados los reparos realizados por el demandante en la acción popular; de este modo, declaró vulnerado el derecho colectivo a la moralidad administrativa.

Como consecuencia de lo anterior, dispuso la suspensión de: i) La cláusula que autorizó la cesión del contrato a favor de un tercero; ii) El otrosí que entregó al nuevo contratista en lo atinente a la semaforización del municipio; y iii) La cesión realizada a favor de un tercero frente a la semaforización del municipio.



¿Qué decidió el Tribunal Administrativo de Boyacá?

Mediante sentencia de 21 de octubre de 2009, el Tribunal Administrativo de Boyacá modificó la decisión del juez de primera instancia.

El Tribunal también encontró vulnerado el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público. Declaró la nulidad del acuerdo de cesión del contrato de alumbrado público a favor de un tercero. Y, declaró la nulidad del otrosí en virtud del cual se entregó el contrato de semaforización al cesionario del contrato y, advirtió que la nulidad se extiende a la cesión de este mismo contrato.

Lo anterior, en razón a que se desconocieron los principios sobre los cuales descansa la contratación estatal y cuyo desconocimiento puso en severo riesgo los recursos del Estado; además, porque no tuvo en cuenta las calidades del cesionario del contrato de alumbrado público; y, porque el contrato de semaforización no contó con estudios previos ni con la selección objetiva del contratista.

¿Por qué el Consejo de Estado revisó el asunto?

Consideró necesario seleccionar la sentencia en cuestión con el fin de precisar lo que debe entenderse por el derecho colectivo a la moralidad administrativa.

No obstante, al resolver este asunto, la Sala Especial de Decisión consideró innecesario emitir un fallo al respecto, pues -sobre el mismo punto- ya existía pronunciamiento de la Sala Plena. En efecto, en sentencia del primero (1) de diciembre de dos mil quince (2015), expediente radicado con el número 11001-33-31-035-2007-00033-01(AP), con ponencia del Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, se fijaron los parámetros para establecer el alcance del derecho colectivo a la moralidad administrativa y los lineamientos para diferenciarlo de la simple violación del principio de legalidad al establecer que aquella constituye uno de los elementos de la configuración del mismo, sin que sea éste el único, por cuanto se hace necesario además analizar la conducta del agente del Estado en el caso concreto.

Por lo anterior, en lo que atañe a la moralidad administrativa, la Sala Especial de Decisión acogió íntegramente los criterios señalados en la sentencia de unificación en cita.

¿Qué consideró la Sala Especial de Decisión No. 6 del Consejo de Estado?

Unificó la jurisprudencia frente a la aplicación del principio de congruencia de las sentencias de acción popular, en el sentido de precisar, que el juez popular puede pronunciarse respecto de derechos colectivos que no han sido invocados en la demanda como vulnerados o amenazados siempre y cuando, éstos guarden una estrecha y directa relación con los derechos respecto de los cuales sí existió una solicitud expresa de protección por parte del actor popular y frente a los que la parte demandada haya tenido la oportunidad de pronunciarse a lo largo del proceso, es decir, frente a los cuales pueda verificarse que conoció y pudo presentar argumentos de defensa.

Declaró que la sentencia de 21 de octubre de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, se ajusta a los parámetros jurisprudenciales del Consejo de Estado en materia de moralidad administrativa y en lo relativo al principio de congruencia de las sentencias.

9

MOMENTO EN EL QUE INICIA LA OBLIGACIÓN DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DEL INVIMA SOBRE LA PUBLICIDAD DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

¿A partir de qué momento se configura la obligación del INVIMA de ejercer la inspección, vigilancia y control sobre la publicidad de bebidas alcohólicas?

[11001-33-31-034-2009-00195-01\(AP\)REV \(2018-07-03\)](#)

¿Qué sucedió?

La empresa Sabajón Apolo S.A. promocionó y comercializó bebidas alcohólicas sin incluir la advertencia “prohíbese el expendio de bebidas embriagantes a menores de edad”, sin que el INVIMA emprendiera acciones al respecto.

¿Qué resolvió el juez de primera instancia?

El Juez Treinta y Cuatro Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. amparó el derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública, los derechos de los consumidores y usuarios y los derechos de los menores de edad, debido a que las botellas de alcohol distribuidas por la empresa Sabajón Apolo S.A. no incluían la leyenda “prohíbese el expendio de bebidas embriagantes a menores de edad.”

¿Qué resolvió el Tribunal en sede de segunda instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca confirmó la decisión de primera instancia en lo atinente a la vulneración de los derechos colectivo, pero impuso el deber al INVIMA y a la empresa de pagar a los demandantes un incentivo económico de 10 smmlv.

¿Por qué el Consejo de Estado revisó el asunto?

Porque existen posturas variadas en torno al momento en que surge la obligación de inspección, vigilancia y control del INVIMA sobre la publicidad de bebidas alcohólicas, que van desde el conocimiento de una noticia investigable hasta la concesión de autorizaciones por parte de dicha entidad.

¿Qué consideró la Sala Especial de Decisión No. 17 del Consejo de Estado?

- Al INVIMA le corresponde la inspección, vigilancia y control de las personas desde el momento en que les otorga el registro sanitario o autorización respectiva.
- Este seguimiento se puede hacer por diversos medios, tanto electrónicos (ej.: páginas web y redes sociales de las empresas o por buscadores electrónicos) como físicos (ej.: visitas a los establecimientos o citaciones a las oficinas de la entidad con exhibición de documentos).
- Tal obligación no desaparece con la solicitud de adopción de medidas para la protección de intereses colectivos que exige el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 de manera previa a la presentación de una acción popular.



¿Qué resolvió la Sala Especial de Decisión 17 del Consejo de Estado?

- Unificó jurisprudencia en lo relativo a que la obligación de inspección, vigilancia y control del INVIMA sobre la publicidad de bebidas alcohólicas inicia desde que se ha expedido los registros sanitarios y las autorizaciones correspondientes, de oficio, o a petición de cualquier persona.

¿Cuáles fueron los argumentos de la posición minoritaria de la Sala Especial de Decisión del Consejo de Estado?

Aclaraciones de voto:

- Se debió precisar en la sentencia que la obligación del INVIMA es de medio, no de resultado, por ende, solo resulta medible su diligencia, no las decisiones que tomó en cada investigación.

10

LOS BIENES DE USO PÚBLICO NO PUEDEN SER OBJETO DE CONTRATO DE ARRENDAMIENTO

¿Vulnera el municipio de Támesis – Antioquia los derechos colectivos al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, al suscribir un contrato de arrendamiento con un particular sobre el área del Parque Caldas para el funcionamiento de un establecimiento de comercio que impide la libre locomoción de la ciudadanía?

[05001-33-31-003-2009-00157-01\(AP\) SU \(2018-08-14\)](#)

¿Qué sucedió?

La Administración municipal de Támesis en Antioquia celebró un contrato de arrendamiento sobre el perímetro del “Parque Caldas” para el funcionamiento de un establecimiento de comercio. La suscripción de ese negocio ha llevado a que el parque sea objeto de cerramientos y a que su área esté ocupada habitualmente por sillas y mesas, impidiendo el libre movimiento de los ciudadanos.

¿Qué resolvió el juez de primera instancia?

El Juez Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Medellín accedió al amparo de los derechos colectivos al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, al verificar su vulneración como consecuencia de la indebida ocupación del Parque Caldas en el municipio de Támesis – Antioquia, ordenando, entre otras medidas, la restitución del área ocupada y el desmonte de las puertas del cerramiento efectuado sobre el parque para el libre acceso de las personas.

¿Qué resolvió el Tribunal en sede de segunda instancia?

El Tribunal Administrativo de Antioquia revocó la decisión de primera instancia para, en su lugar, negar las pretensiones de la acción popular. Para ello, el Tribunal estimó que, de las pruebas recaudadas en el expediente, podía concluirse que históricamente el Parque Caldas del municipio de Támesis no había sido un lugar de libre circulación para los habitantes del Municipio, pues desde los años 1930 había sido un lugar en el que se negociaba ganado, sujeto a horarios y limitaciones de acceso.

¿Por qué el Consejo de Estado revisó el asunto?

Porque en el Consejo de Estado no existía una posición unificada respecto del arrendamiento de los bienes de uso público. En efecto, para algunas secciones el arrendamiento resultaba imposible, por cuanto llevaba a entregar el goce y uso exclusivo del bien en favor de un tercero, lo que no es compatible con la naturaleza de esos bienes. Para otras secciones, el bien de uso público podía ser arrendado, ya que su naturaleza pública no es absoluta.

¿Qué consideró la Sala Plena del Consejo de Estado?

- Que el diseño del espacio público y la determinación de su uso corresponde a las entidades municipales.
- Que el contrato de arrendamiento conlleva la exclusividad en favor de quien arrienda el bien. La exclusividad del contrato de arrendamiento es contraria a la finalidad pública de los bienes del Estado. Por consiguiente, estimó que los bienes de uso público no pueden ser objeto de contratos de arrendamiento, sino solamente de contratos de concesión.



¿Qué decidió la Sala Plena del Consejo de Estado?

- Unificó jurisprudencia al impedir que los bienes de uso público puedan ser objeto del contrato de arrendamiento. Esto es, no es procedente que las autoridades administrativas entreguen bienes de uso público utilizando para ello la fórmula contractual del arrendamiento.
- Revocó la providencia del Tribunal Administrativo de Antioquia, en el sentido de amparar los derechos colectivos al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público.
- Declaró la nulidad del contrato de arrendamiento celebrado por el municipio de Támesis – Antioquia.
- Ordenó a la Administración municipal la recuperación del espacio público del Parque Caldas.
- Ordenó la conformación de un comité de verificación para el cumplimiento de la sentencia.

¿Cuáles fueron las razones de la posición minoritaria de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado?

Salvamentos de voto:

- Magistrado William Hernández Hernández: Indicó que el contrato de arrendamiento no es incompatible con los bienes de uso público del Estado, pues no alteran sus características de imprescriptibilidad e inalienabilidad. Además, señaló que el contrato de arrendamiento suscrito por la Alcaldía de Támesis – Antioquia era nulo, no porque hubiese tenido por objeto el Parque Caldas, sino porque contenía cláusulas que solo buscaban privilegiar al particular.
- Magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio: Expresó que los contratos de arrendamiento sobre bienes de uso público están permitidos por las normas legales. También, precisó que el juez popular no puede anular actos o contratos administrativos.
- Magistrado Guillermo Sánchez Luque: Señaló que la decisión de impedir que puedan celebrarse contratos de arrendamiento sobre bienes de uso público lleva a que el juez popular invada la facultad de los jueces de los contratos estatales.
- Magistrado Milton Chaves García: Indicó que las normas permiten que los bienes de uso público sean objeto del contrato de arrendamiento, bajo la condición de que el uso que se le vaya a dar a ese bien sea compatible con la naturaleza pública del mismo.
- Magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez: Advirtió falta de congruencia de la decisión de la Sala Plena, pues las pretensiones de la acción popular nunca buscaron la declaratoria de nulidad del contrato de arrendamiento. Resaltó que la regla jurisprudencial que se creó, según la cual, el arrendamiento no resulta posible respecto de los bienes de uso público no tiene un fundamento legal.

Aclaración de voto:

El Magistrado Oswaldo Giraldo señaló que el contrato de arrendamiento no puede ser empleado con bienes de uso público porque genera derechos reales en favor de quien lo arrienda, lo que resulta contrario al ordenamiento jurídico.

LA VIOLACIÓN DE LAS NORMAS TÉCNICAS EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN VISUAL TRANSGREDE EL DERECHO COLECTIVO AL GOCE DE UN AMBIENTE SANO Y HECHO SUPERADO

¿La infracción de las normas técnicas en materia de contaminación visual vulnera el derecho colectivo al goce de un ambiente sano?
¿Es suficiente lo expresado por las partes para que el juez de la acción popular declare superada la vulneración de los derechos colectivos y no tome una decisión de fondo?

[05001-33-31-004-2007-00191-01\(AP\) SU \(2018-09-04\)](#)

¿Qué sucedió?

En el muro exterior del Palacio de la Cultura de Medellín se instaló un aviso que excede el tamaño permitido por la reglamentación urbanística del municipio, con lo cual se genera contaminación visual.

¿Qué resolvió el juez de primera instancia?

El Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Medellín declaró la existencia de un hecho superado porque el aviso fue retirado según se corroboró del material fotográfico allegado al expediente. Con todo, señaló que, por tratarse de publicidad institucional no le eran aplicables las normas sobre contaminación visual, especialmente si se tiene en cuenta que contenía una invitación a valorar la vida.

¿Qué resolvió el Tribunal de segunda instancia?

El Tribunal Administrativo de Antioquia confirmó la sentencia de primera instancia. Explicó que en el supuesto de que la valla fuera más grande de lo permitido, no implica necesariamente una violación de derechos colectivos, pues tal circunstancia debe acreditarse.

También puso de presente que en el curso del proceso se demostró la instalación de una nueva valla en el Palacio de la Cultura, pero se abstuvo de estudiar la situación por tratarse de un hecho sobreviniente que no hizo parte de la demanda.

¿Por qué el Consejo de Estado revisó el asunto?

Por la existencia de criterios disímiles en torno a sí el solo desconocimiento de normas técnicas en materia de contaminación visual implica la vulneración de derechos colectivos (posición de la Sección Primera del Consejo de Estado) o si es necesario demostrar además la afectación concreta (posición de las secciones Tercera y Quinta del Consejo de Estado).

¿Qué consideró la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado?

- El derecho a un ambiente sano libre de contaminación visual es un derecho colectivo que goza de protección en el derecho interno y en el derecho internacional.
- Antes de declarar que hubo un hecho superado, el juez de la acción popular tiene la obligación de verificar si la vulneración subsiste o no.
- La constante instalación de vallas en el Palacio de la Cultura, incluso tratándose de avisos posteriores a los que provocaron la demanda, implica que la vulneración del derecho colectivo no ha desaparecido.
- Las entidades territoriales pueden establecer reglas sobre contaminación visual más rigurosas que las que están en la ley, siempre que sean razonables y proporcionales.
- La excesiva publicidad exterior visual genera estrés, confusión y desapego por el entorno.
- El uso de tales instrumentos debe ser empleado bajo una concepción de sostenibilidad, solidaridad y responsabilidad social.
- Se debe entender que la sola violación de las normas técnicas en materia de contaminación visual transgrede el derecho colectivo al goce de un ambiente sano. De otro modo sería difícil protegerlo. De ahí que no sea necesario probar una afectación concreta.
- Las fotografías allegadas por el demandante demuestran que el municipio reincidió en la conducta por la que se había declarado el hecho superado en primera instancia, violando así el derecho al goce de un ambiente sano.
- El Palacio de la Cultura es un patrimonio estético, histórico, y cultural protegido ambientalmente por la norma municipal sobre contaminación visual.
- No procede el pago de incentivo económico al haber sido derogado por la Ley 1425 de 2010.



¿Qué decidió la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado?

- Unificó la jurisprudencia en torno a la existencia de hechos superados, así: (i) No basta que se adelanten gestiones ante la vulneración o amenaza del derecho colectivo; es necesario que el juez verifique que esta efectivamente desapareció. (ii) En cualquier caso, esto no impide que se emita un pronunciamiento de fondo.
- Unificó la jurisprudencia en torno a que se debe entender que la sola violación de las normas técnicas en materia de contaminación visual transgrede el derecho colectivo al goce de un ambiente sano.
- Revocó la decisión de segunda instancia y concedió la protección al goce de un ambiente sano.
- Ordenó a las demandadas capacitarse en temas de contaminación visual, y exhortó al Ministerio Público a realizar las actuaciones de su competencia.
- Negó el incentivo económico.

¿Cuáles fueron los argumentos de la posición minoritaria de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado?

Aclaraciones de voto:

- El expediente debió ser acumulado con otros que versaban sobre el mismo tema.
- Se debía reconocer el incentivo económico en el caso concreto, porque la demanda se presentó antes de la ley que lo derogó.

Salvamentos de voto:

- La instalación de la nueva valla no debió ser objeto de estudio, pues para solucionar la consecuente vulneración bastaba la interposición de un incidente de desacato.
- La sentencia abordó puntos ajenos a los que motivaron la revisión del caso por parte del Consejo de Estado.
- El asunto no debió ser fallado por la Sala Plena, sino por una Sala Especial de acuerdo con el reglamento interno de la Corporación.
- La sentencia no fue clara al establecer si el análisis de fondo que sucede a la declaratoria de un hecho superado es facultativo o imperativo.

COSTAS PROCESALES

¿Es procedente el reconocimiento de agencias en derecho como parte de las costas procesales en las acciones populares?

[15001-33-33-007-2017-00036-01\(AP\)REV \(2019-08-06\)](#)

¿Qué sucedió?

En la ciudad de Tunja los andenes de las carreras 11 y 10, desde las calles 9 a 16 se encuentran deteriorados y en un estado precario que afecta los derechos de los transeúntes.

¿Qué resolvió el juez de primera instancia?

En sentencia de 23 de marzo de 2018, el Juez Séptimo Administrativo de Tunja concedió el amparo de los derechos colectivos solicitados en la demanda e impartió las órdenes correspondientes a su protección. Además, negó la condena en costas solicitada, por tratarse de un proceso en el que se define un interés público.

¿Qué decidió el Tribunal en sede de segunda instancia?

En sentencia de 16 de agosto de 2018, el Tribunal Administrativo de Boyacá confirmó la sentencia del Juez Séptimo Administrativo, salvo el numeral 5 que modificó en el sentido de condenar en costas al municipio de Tunja en lo correspondiente a la primera instancia. Sin embargo, negó el reconocimiento de las agencias en derecho al considerar que el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 no las estableció.

¿Por qué el Consejo de Estado revisó el asunto?

El 24 de enero de 2019, la Sección Quinta seleccionó el asunto para revisión con el fin de unificar jurisprudencia en los siguientes puntos de derecho:

El alcance interpretativo del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las disposiciones del Código General del Proceso en relación con las costas procesales en el marco de las acciones populares. La procedencia de la liquidación de agencias en derecho en los procesos de acción popular.



¿Qué resolvió la Sala Especial de Decisión No. 27 del Consejo de Estado?

Unificó la jurisprudencia del Consejo de Estado en el sentido de precisar el alcance de la interpretación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las disposiciones que regulan el reconocimiento, la condena y la liquidación de las costas, así:

El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectoras de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.

También hay lugar a condenar en costas a la parte demandada, en los componentes de expensas y gastos procesales y de agencias en derecho, cuando haya obrado con temeridad o mala fe. En este último evento, también habrá lugar a condenarlo al pago de la multa prevista en la disposición 38 *ibídem*.

Sólo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último actuó temerariamente o de mala fe, caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. No hay lugar a condenarlo cuando la demanda le sea decidida en contra. En este evento la condena en costas sólo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas, pues al tenor del artículo 364 del Código General del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan en relación con los auxiliares de la justicia.

Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.

En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación, conforme con lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

Las agencias en derecho se fijarán por el juez aplicando las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el actor popular, con independencia de si actuó directamente o mediante apoderado, u otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.

Advirtió a la comunidad en general que las reglas de unificación y sus razones de decisión, constituyen precedente vinculante para todos los procesos de acciones populares que se encuentran en curso en la jurisdicción de lo contencioso administrativo y los que a futuro se inicien ante ella.

No infirmó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá al considerar que, en el ejercicio de su autonomía judicial, efectuó una interpretación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998, que a pesar de ser diferente fue motivada y razonada.

LA FALTA DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL NO IMPIDE LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR ANTE LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

¿El amparo de los derechos colectivos debe condicionarse a la existencia de disponibilidad presupuestal en aquellos casos donde la protección del derecho e interés colectivo implica la ejecución de obras?

73001-33-31-004-2008-00006-01(AP)REV (2019-06-04)

¿Qué sucedió?

En ejercicio de la acción popular se demandó al municipio de Ibagué, bajo el argumento que, la falta de andenes en la carrera 14 –vía que comunica los barrios La Gaviota y El Salado– vulnera los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

¿Qué resolvió el juez de primera instancia?

Mediante sentencia de 2 de junio de 2009, el Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Ibagué amparó los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, y a la realización de las

construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

En consecuencia, ordenó al Municipio que en el plazo máximo de un (1) año proceda a realizar todas las gestiones administrativas y presupuestales requeridas para la construcción de los andenes en dicho sector, los cuales deben cumplir con las normas técnicas que rigen la materia.

¿Qué decidió el Tribunal en sede de segunda instancia?

El 6 de agosto de 2009, el Tribunal Administrativo del Tolima revocó el fallo de primera instancia y, en su lugar, negó las pretensiones de la demanda.

El Tribunal Administrativo argumentó que no es posible ordenar a las entidades territoriales la ejecución de las obras que impliquen una inversión considerable de recursos, sin atender las normas de carácter presupuestal y de planificación territorial. En tal sentido, advirtió que la obra de construcción de los andenes de la carrera 14, no está incluida en los planes de desarrollo territorial.

¿Por qué el Consejo de Estado revisó el asunto?

En auto de 4 de noviembre de 2010, la Sección Cuarta del Consejo de Estado seleccionó para revisión el fallo del 6 de agosto de 2009, al estimar necesario unificar la jurisprudencia de la Corporación en el sentido de determinar si el amparo de los derechos colectivos debe condicionarse a la disponibilidad presupuestal, en aquellos casos en los que se requiere la ejecución de obras para la protección de los derechos e intereses vulnerados.



¿Qué resolvió la Sala Especial de Decisión No. 5 del Consejo de Estado?

La Sala Especial de Decisión reiteró el criterio unificado de la Corporación, en el sentido de señalar que: la falta de disponibilidad presupuestal no impide la procedencia de la acción popular ante la demostrada vulneración de los derechos e intereses colectivos. No obstante, precisó que se debe prevenir a la autoridad demandada para que adelante las gestiones necesarias para incluir en el presupuesto el respectivo gasto con el fin de asegurar que la obra garantice los derechos e intereses colectivos en un tiempo razonable.

Por lo anterior, la Sala Especial de Decisión revocó el fallo del Tribunal Administrativo del Tolima por cuanto desconoció la posición jurisprudencial uniforme del Consejo de Estado, en su lugar, confirmó la providencia del 2 de junio de 2009 proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo, en cuanto encontró vulnerados los derechos colectivos y adoptó las medidas de protección que estimó procedentes. Sin embargo, precisó que como la demanda que dio origen al proceso fue instaurada en enero de 2008, la orden de prevenir al Municipio para que adelante las gestiones tendientes a obtener los recursos para efectuar la obra solo será procedente si a la fecha no se ha realizado.

Finalmente, la Sala revocó el ordinal cuarto de la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Ibagué, teniendo en cuenta que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado precisó que el reconocimiento del incentivo económico es improcedente aún en los procesos iniciados con anterioridad a la expedición de la Ley que lo derogó.

** Esta postura jurisprudencial se reiteró por la Sala Especial de Decisión No. 23, en sentencia de 6 de agosto de 2019, exp. 73001-33-31-004-2008-00032-01(AP)REV, por la cual se resolvió el recurso de revisión eventual de la sentencia de acción popular proferida el 15 de mayo de 2009, por el Tribunal Administrativo del Tolima.

DESISTIMIENTO EXPRESO Y TÁCITO DE LA DEMANDA; COBRO DE EXPENSAS Y AMPARO DE POBREZA

¿Es procedente el desistimiento tácito en las acciones populares?

20001-33-31-004-2007-00158-01(AP)REV (2019-10-01)

¿Qué sucedió?

Un ciudadano promovió una demanda, en ejercicio de la acción popular, contra la Electrificadora del Caribe S.A E.S.P. y el municipio de El Copey (Cesar), en la cual solicitó proteger los derechos e intereses colectivos de los usuarios, presuntamente vulnerados por el cobro del impuesto de alumbrado público en las facturas del servicio de energía.

El juez administrativo que conoció de la demanda, la admitió y fijó los gastos ordinarios del proceso, con el fin de que se surtieran las notificaciones correspondientes. El demandante requirió el reconocimiento de amparo de pobreza, pero esta solicitud fue negada. Ante la omisión del demandante de pagar los gastos fijados en el auto admisorio, el juez decretó el desistimiento tácito de la demanda, decisión que fue confirmada por el Tribunal Administrativo del Cesar, en sede de apelación, en auto del 15 de diciembre de 2011.

¿Qué resolvió el juez de primera instancia?

En autos del 27 de mayo y del 11 de junio de 2011, el juzgado requirió al demandante para que consignara los gastos ordinarios del proceso, los cuales fueron fijados en el auto admisorio de la demanda. Ante la renuencia del actor de sufragarlos, esa autoridad, en auto del 13 de octubre de 2011, decretó el desistimiento tácito de la demanda y ordenó el archivo del proceso, pues, en su criterio, si dentro de los 10 días siguientes al vencimiento del plazo concedido para el pago de los gastos ordinarios del proceso, el demandante no cumple esa obligación, se entiende que desistió tácitamente de la demanda.

¿Qué decidió el Tribunal en sede de segunda instancia?

El Tribunal Administrativo del Cesar, por auto del 15 de diciembre de 2011, confirmó la providencia que decretó el desistimiento tácito de la demanda.

Precisó que las acciones populares no están exentas del pago de gastos ordinarios y que, por lo tanto, ante la omisión de sufragarlos, se debe imponer la sanción que contempla la ley, es decir, se debe declarar el desistimiento tácito de la demanda.

¿Por qué el Consejo de Estado revisó el asunto?

El 20 de agosto de 2014, la Sección Tercera seleccionó el auto de 15 de diciembre de 2011 para revisión eventual al considerar que en esta providencia se aplicó un criterio jurisprudencial distinto al que ha venido sosteniendo el Consejo de Estado en cuanto a la aplicación de la figura de la renuncia tácita en las acciones populares y de grupo.



¿Qué resolvió la Sala Especial de Decisión No. 23 del Consejo de Estado?

La Sala Especial de Decisión No. 23 consideró pertinente unificar la jurisprudencia en torno a las reglas aplicables a las acciones populares, frente a: i) el desistimiento expreso y tácito de la demanda, ii) el cobro de expensas y iii) la solicitud de amparo de pobreza. De tal modo, unificó la jurisprudencia en el siguiente sentido:

- i) La acción popular **no es desistible ni le es aplicable el desistimiento tácito regulado por las normas procesales, por cuanto su objeto es la protección de derechos supraindividuales o colectivos, sobre los cuales no puede disponer el actor popular por acción u omisión; además, por el impulso oficioso que el legislador instituyó en cabeza del juez popular, éste está obligado a emitir un pronunciamiento de mérito, so pena de incurrir en falta disciplinaria sancionable con destitución.**
- ii) En las acciones populares, **no es permitido ordenar la consignación de gastos procesales**, porque -por regla general- la actuación en las acciones populares es gratuita.
- iii) **La parte accionante puede solicitar amparo de pobreza en cualquier estado del proceso**, cuando se cumplan los requisitos sustanciales establecidos en la ley para concederlo y solo con la finalidad de exonerarse del cumplimiento de cargas procesales futuras por la imposibilidad de sufragarlas.

De otra parte, la Sala Especial de Decisión infirmó el auto del 15 de diciembre de 2011, proferido por el Tribunal Administrativo del Cesar, por el cual se había confirmado el desistimiento tácito de la demanda y se había ordenado el archivo del proceso.

** En lo relativo al cobro de expensas, al desistimiento expreso y tácito, así como, sobre el deber de impulso oficioso del juez, en sentencia de 1 de octubre de 2019, exp. 20001-33-31-005-2007-00175-01(AP)REV, la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado reiteró la jurisprudencia en los siguientes términos:

"1) La acción popular, hoy medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, no es desistible en forma expresa ni le es aplicable el desistimiento tácito regulado por las normas procesales, por cuanto su objeto es la protección de derechos supraindividuales o colectivos sobre los cuales no puede disponer el actor popular por acción u omisión. Además, el legislador consagró deberes de impulso oficioso para el juez, entre estos, el de adoptar aquellas decisiones que sean del caso para (i) la financiación de los costes de su trámite con cargo a diferentes entes gubernamentales y así darle trámite al proceso y (ii) proferir una decisión de mérito que resuelva la controversia planteada.

"2) En las acciones populares, hoy medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, no procede la orden de consignar cuota de gastos procesales a la parte accionante, por las siguientes razones: (i) no existe norma expresa en la Ley 472 de 1998 que así lo ordene, (ii) no es aplicable por remisión normativa la regla así prevista en los artículos 207 ordinal 4.º del CCA y 171 ordinal 4.0 del CPACA y (iii) por regla general la actuación en las acciones populares es gratuita, salvo las precisas excepciones consagradas por el legislador para la práctica de algunas pruebas y la realización de algunas actuaciones a cargo de la parte.

"3) La parte accionante podrá solicitar el amparo de pobreza en cualquier estado del proceso cuando se cumplan los requisitos sustanciales para concederlo y solo con la finalidad de exonerarse del cumplimiento de cargas procesales futuras por la imposibilidad de sufragarlas.

"4) En todo caso, ante la inactividad o pasividad del demandante, o la inexistencia de capacidad económica para cumplir esas cargas por parte del actor en las acciones populares o medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, el juez deberá utilizar sus poderes de impulso oficioso para que los actos procesales y probatorios se cumplan por el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos o por entidades públicas encargadas de cumplir funciones relacionadas con la actividad procesal o probatoria requerida".

SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL

MECANISMO DE REVISIÓN EVENTUAL
EN ACCIONES DE GRUPO

SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN; FORMA DE ACREDITAR LOS PERJUICIOS; LIQUIDACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN RESPECTO DE LOS INTEGRANTES DEL GRUPO QUE NO SE PRESENTARON AL PROCESO; Y LA IMPOSIBILIDAD DE CONDENAR EN ABSTRACTO EN LA ACCIÓN DE GRUPO

¿Corresponde a la parte apelante sustentar el recurso de apelación interpuesto en el proceso de acción de grupo? ¿Cuál es la forma de acreditación de los perjuicios en las acciones de grupo? ¿Cómo se efectúa la liquidación de la indemnización de perjuicios respecto de los integrantes del grupo que no se presentaron al proceso? ¿Es procedente que el juez profiera condena en abstracto en la acción de grupo?

[20001-23-31-000-2007-00244-01\(AG\)REV \(2018-08-14\)](#)

¿Qué sucedió?

El 30 de diciembre de 2004, la alcaldía del municipio de Chiriguaná –Cesar- decidió conectar un pozo de aguas negras al canal recolector de aguas lluvias conocido como «*El Palito*», en el barrio El Carmen. Esta situación conllevó a que el alcantarillado funcione a cielo abierto en un tramo superior a 400 metros. Los demandantes alegan la existencia de un daño permanente e individual por parte de cada uno de los integrantes del grupo, conformado por más de 300 habitantes del sector.

¿Qué resolvió el juez de primera instancia?

En sentencia de 21 de julio de 2008, el Juez Quinto Administrativo de Valledupar accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, en ese sentido:

- Declaró responsable al municipio de Chiriguana por los perjuicios ocasionados con el vertimiento de aguas residuales del alcantarillado municipal al canal recolector de aguas lluvias, denominado “El Palito”, ubicado en el barrio El Carmen.
- Condenó al municipio de Chiriguana al pago de una indemnización de doscientos veinte mil pesos (\$220.000.00) para cada uno de los 363 demandantes por concepto de perjuicios materiales. Además, reconoció el pago de ochenta (80) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor de cada demandante por concepto de perjuicios morales.

¿Qué decidió el Tribunal en sede de segunda instancia?

En sentencia de 30 de enero de 2009, el Tribunal Administrativo del Cesar revocó la sentencia apelada y, en su lugar, negó las súplicas de la demanda, al considerar que en el expediente no existía prueba que demostrara el daño individual causado a los demandantes.

¿Por qué el Consejo de Estado revisó el asunto?

El 14 de julio de 2009, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo seleccionó el asunto para revisión con el fin de desarrollar el alcance del mecanismo de revisión eventual en materia de acciones populares y de grupo. Además, la Sala consideró que debían estudiarse los siguientes temas: i) la exigibilidad o no de sustentar el recurso de apelación en las acciones de grupo; ii) la forma de acreditación de los perjuicios; iii) la liquidación de la indemnización respecto de los integrantes del grupo que no se presentaron al proceso, y iv) la posibilidad de proferir condenas en abstracto en esta clase de acciones.

¿Qué consideró la Sala Especial de Decisión No. 25 del Consejo de Estado?

En relación con el tema de la *exigibilidad de la sustentación del recurso de apelación en la acción de grupo*, la Sala Especial de Decisión señaló:

- Se debe sustentar el recurso de apelación en las acciones de grupo.
- Ante la falta de sustentación del recurso de apelación la impugnación es declarada desierta.
- En materia de acciones de grupo, la parte impugnante debe sustentar su recurso de apelación, pues si esta carga procesal se exige en materia de acciones populares, cobra mayor sustento que se predique respecto de las primeras, dada su naturaleza eminentemente indemnizatoria, de contenido individual y subjetivo.

En lo que corresponde a la *forma de acreditación de los perjuicios en las acciones de grupo*, la Sala precisó:

- Los demandantes deben aportar los medios de prueba que otorguen al juez certeza sobre la existencia del daño y de los perjuicios individuales.
- La carga probatoria de los demandantes en acción de grupo no se satisface con la sola acreditación de la vulneración del derecho.
- En materia de acciones de grupo, la parte actora debe asumir la carga probatoria, por cuanto no solo debe demostrar la pertenencia al grupo, el daño o menoscabo sufrido y que este se produjo en las mismas condiciones, sino que también debe allegar al proceso los medios de prueba que permitan determinar la existencia de los perjuicios individuales reclamados por cada integrante del grupo.

En lo relativo a la liquidación de la indemnización respecto de los integrantes del grupo que no se presentaron al proceso, la Sala indicó:

- El juez deberá determinar la indemnización individual respecto de quienes acudieron al proceso desde su inicio y también frente a quienes lo harán con posterioridad a la sentencia; solo en el evento de que no se pueda establecer el número de beneficiarios que acudirán ante el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, se permitirá que este último determine la suma total que deberá depositarle la entidad condenada para atender todas las solicitudes, pero siempre el juez deberá, en la sentencia, cuantificar la indemnización o monto individual a reconocer a cada miembro del grupo actor.
- El juez deberá determinar, con exactitud, a cuánto ascenderá el valor de la indemnización individual respecto de cada posible beneficiario, pues solo de esa manera el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos podrá dar cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia, es decir, totalizar el monto de la indemnización, habida consideración del número de personas que acuda ante dicho ente y que reúnan las condiciones previstas en el fallo para tal efecto.

Finalmente, la Sala Especial de Decisión reiteró el criterio de la Sección Tercera de la Corporación, en virtud del cual ha señalado la *improcedencia de proferir condenas en abstracto en la acción de grupo*.

De tal manera, destacó que el juez debe fijar la indemnización de manera individual y establecer la indemnización ponderada o colectiva frente a quienes acudirán luego de dictada la sentencia, así como, señalar los criterios que para su distribución debe seguir el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.



¿Qué resolvió la Sala Especial de Decisión No. 25 del Consejo de Estado?

- Confirmar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar el 30 de enero de 2009.
- Estarse a lo resuelto en la jurisprudencia del Consejo de Estado en el sentido de que la parte apelante debe sustentar en debida forma el recurso de apelación interpuesto en la acción de grupo.
- Estarse a lo resuelto en la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en relación con: *i)* la forma de acreditación de los perjuicios en las acciones de grupo; *iii)* la liquidación de la indemnización respecto de los integrantes del grupo que no se presentaron al proceso y *iii)* la improcedencia de proferir condenas en abstracto dentro de esa clase de acciones.

¿Cuáles fueron los argumentos de la posición minoritaria de la Sala?

El Consejero Carlos Enrique Moreno Rubio aclaró su voto en lo relativo a la forma de indemnizar los perjuicios en la acción de grupo. En efecto, precisó que, para tasar la indemnización, el juez podrá valerse de la creación de subgrupos que le permitirán diferenciar a los miembros que acreditaron mayor o menor perjuicio.

Precisó que el deber del juez de tasar la *indemnización colectiva* no le impone tasar las sumas indemnizatorias por cada individuo que pertenece al grupo como lo sugiere la providencia objeto de aclaración. A su juicio, la sentencia condenatoria en acción de grupo debe contener la indemnización colectiva con el valor ponderado que por persona le corresponde por concepto de indemnización individual.

LA ACREDITACIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO EN LA ACCIÓN DE GRUPO CUANDO SE RECLAMAN PERJUICIOS POR LA DECLARATORIA DE NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL QUE HA DADO LUGAR A LA EXPEDICIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS PARTICULARES

¿Constituye daño antijurídico el pago de contribuciones parafiscales efectuado por parte de cooperativas de trabajo asociado al SENA y al ICBF, cuando el acto administrativo particular que lo sustenta se fundamenta en un acto administrativo general que es declarado nulo?

[66001-33-31-002-2007-00107-01\(AG\)REV \(2018-12-04\)](#)

¿Qué sucedió?

Cooperativas de Trabajo Asociado presentaron demanda en ejercicio de la acción de grupo contra el Ministerio de la Protección Social, el SENA y el ICBF para que se les declarara administrativamente responsables de los perjuicios causados por el detrimento patrimonial que les produjo el pago de aportes parafiscales entre el 1 de enero de 2005 y el 12 de octubre de 2006, en tanto la norma que lo sustentaba -contenida en el artículo 1 del Decreto 2996 de 2004- fue declarada nula mediante sentencia del Consejo de Estado.

El Decreto 2996 de 16 de septiembre de 2004 entró en vigencia el 1 de enero de 2005, y dispuso para las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado la obligación de pagar contribuciones especiales al SENA y al ICBF.

La Sección Cuarta del Consejo de Estado mediante sentencia de 12 de octubre de 2006, declaró la nulidad de la expresión "... y contribuciones especiales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar" contenida en el artículo 1 del Decreto 2996 de 2004.

¿Cuál fue la decisión en primera instancia?

El Juez Segundo Administrativo del Circuito de Pereira dictó sentencia el 19 de diciembre de 2008 en la que declaró administrativamente responsables al SENA y al ICBF por el daño antijurídico sufrido por las cooperativas de trabajo, debido al pago de los aportes parafiscales ordenados por el Decreto 2996 de 2004, efectuados entre el 1 de enero de 2005 -fecha de la entrada en vigencia del decreto anulado- y el 12 de octubre de 2006 -fecha en que se profirió la sentencia de nulidad-.

En consecuencia, el juez ordenó al SENA e ICBF indemnizar a las demandantes con el pago de \$23.495.889.763,53 y de \$35.243.834.645,30, respectivamente.

¿Qué resolvió el Tribunal en sede de segunda instancia?

En sentencia de 29 de abril de 2009, el Tribunal Administrativo de Risaralda confirmó el fallo de primera instancia. Como fundamento de su decisión señaló que, con el pago de las contribuciones parafiscales se generó un daño antijurídico a las demandantes, lo cual, dio lugar al pago de lo no debido, pues fueron realizados con sustento en una normativa anulada.

¿Por qué el Consejo de Estado revisó el asunto?

En decisión de 28 de julio de 2011, la Sección Quinta escogió el asunto para revisión ante la necesidad de unificar los siguientes puntos: a) los efectos en el tiempo de los fallos de nulidad sobre actos administrativos de contenido general; b) la inexistencia de nulidad consecuencial o ex officio de los actos de contenido particular expedidos con base en aquél; c) la inmutabilidad de las situaciones consolidadas; d) el pago de la contribución parafiscal; e) los efectos de los fallos de nulidad dictados por el Consejo de Estado y los fallos de inexecutable de la Corte Constitucional; f) la causa del daño antijurídico en aquellos casos en los que la norma que sustenta la contribución es declarada nula y la determinación del momento a partir del cual se contaría el término de caducidad de la acción respectiva; y, g) el título jurídico de imputación y sus presupuestos.

¿Qué consideró la Sala Especial de Decisión No. 4 del Consejo de Estado?

Las sentencias que anulan el acto administrativo general producen efectos *ex tunc* (efectos retroactivos, hacía atrás).

La nulidad del acto general no afecta las situaciones jurídicas concretas y particulares que se consolidaron al amparo de tal acto mientras rigió, es decir, que frente a estos eventos concretos los efectos son *ex nunc* (efectos hacia el futuro).

Las situaciones jurídicas particulares se consolidan cuando ya no son susceptibles de ser discutidas en vía administrativa ni en vía jurisdiccional, pues se sometieron a ellas y fueron resueltas con efectos de cosa juzgada que hace inmutable la decisión, o debido a que el interesado dejó precluir la oportunidad de someterlas a examen administrativo previo y luego judicial, razón por la cual el acto particular cobró firmeza.

La declaratoria de nulidad del acto general no afecta per se la legalidad de los actos administrativos particulares y concretos expedidos con fundamento en ese acto general (actos derivados), en tanto gozan de todos los atributos propios del acto administrativo, entre ellos, están cobijados por la presunción de legalidad. Si el interesado que se considera afectado pretende su anulación debe demandarlo mediante, las correspondientes acciones legales.

La declaratoria de nulidad del acto general pone en evidencia y al descubierto por la declaratoria expresa jurisdiccional el actuar irregular de la administración, pero no implica per se la ocurrencia de daño antijurídico y menos permite presumir el nexo de causalidad y, por ende, tampoco es vía para concluir a priori la responsabilidad patrimonial del Estado.

Para que el daño sea indemnizable patrimonialmente en los casos en que tenga su causa directa en el acto administrativo declarado nulo, independientemente de la irregularidad declarada mediante la sentencia de nulidad, debe demostrarse que fue antijurídico, porque legalmente no estaba en el deber de soportarlo, y el nexo de causalidad.

En caso de que el interesado (devolución de tributos indebidamente pagados) solicite a la entidad recaudadora el resarcimiento por vía administrativa porque así lo impone la regulación o se deriva de la relación jurídica y la decisión administrativa no le sea favorable, para efectos de reclamar el resarcimiento del perjuicio causado por el daño antijurídico, deberá acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en el que cuestionará la decisión expresa o presunta y puede solicitar los perjuicios causados por el acto administrativo demandado, siempre que haya padecido un daño antijurídico.

El juez de la acción de grupo no puede condenar en abstracto. Al juez de la acción de grupo se le impone el deber de determinar la indemnización individual respecto de quienes acudieron al proceso desde su inicio y también frente a quienes lo harán con posterioridad a la sentencia; solo en el evento de que no se pueda establecer el número de beneficiarios que acudirán ante el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, se permite que éste último determine la suma total que deberá depositarle la entidad condenada para atender todas las solicitudes, pero siempre el juez deberá, en la sentencia, cuantificar la indemnización o monto individual a reconocer a cada miembro del grupo actor.

No es posible declarar la responsabilidad del SENA Y el ICBF porque no resulta imputable la antijuridicidad del daño alegado por las demandantes.



¿Qué resolvió la Sala Especial de Decisión No. 4 del Consejo de Estado?

Declaró que la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda no se ajustó a los parámetros jurisprudenciales fijados por el Consejo de Estado. En tal sentido, dictó sentencia de reemplazo en la que negó las pretensiones de la demanda.

Confirmó la posición jurisprudencial referente a la acción de grupo en cuanto a:

i) La necesidad de acreditar el daño antijurídico cuando se pretende el reconocimiento de perjuicios por el acto declarado nulo, por cuanto la declaratoria de nulidad del acto general no afecta per se la legalidad de los actos administrativos particulares y concretos expedidos con fundamento en ese acto general (actos derivados), en tanto gozan de todos los atributos propios del acto administrativo, entre ellos, están cobijados por la presunción de legalidad.

(ii) Que en caso de que el interesado (devolución de tributos indebidamente pagados) solicite a la entidad recaudadora el resarcimiento por vía administrativa porque así lo impone la regulación o se deriva de la relación jurídica y la decisión administrativa no le sea favorable, para efectos de reclamar el resarcimiento del perjuicio causado por el daño antijurídico, deberá acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en el que cuestionará la decisión expresa o presunta y puede solicitar los perjuicios causados por el acto administrativo demandado, siempre que haya padecido un daño antijurídico.

(iii) La vía indemnizatoria directa cuando se está frente a la nulidad del acto general, debe analizarse cuidadosamente según las circunstancias de cada caso, pues la acción de grupo no puede constituir mecanismo judicial adecuado, si el interesado legalmente tenía la carga de agotar un trámite previo ante la entidad o de generar una decisión administrativa particular, aunado a la obligación de demostrar el haber padecido un daño, pero no cualquiera, sino aquel de alcance antijurídico.

Acogió los planteamientos de la sentencia de 14 de agosto de 2018 de la Sala 25 Especial de Decisión en lo relativo a la imposibilidad de ordenar la condena en abstracto en la acción de grupo.

RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR RIESGO; TEORÍA DEL RIESGO EXCEPCIONAL EN LOS CASOS DE ACTOS VIOLENTOS DE TERCEROS

¿Correspondía al Tribunal Administrativo de la Guajira condenar a una empresa privada prestadora de servicios públicos que, en virtud de un contrato de concesión con el Estado, tenía a su cargo un gasoducto que fue atacado por terceros en el marco del conflicto armado?

44001-33-31-002-2002-00438-01(AG)REV (2019-06-04)

¿Qué sucedió?

Un conjunto de personas interpuso demanda de acción de grupo contra el Ministerio de Minas y Energía y la empresa Promigas S.A. E.S.P. por los daños causados con la explosión ocurrida el 21 de octubre de 2001, en el tramo del tubo de transporte de gas donde operaba la válvula reguladora ubicada en el kilómetro 1 de la vía Riohacha – Maicao, en el sector conocido como “El Patrón”. La explosión provocó la pérdida de vidas humanas, daño a la integridad física y síquica de algunas personas, así como a sus bienes y a sus actividades laborales y profesionales.

¿Cuál fue la decisión en primera instancia?

Mediante sentencia de 26 de septiembre de 2014, el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Riohacha, acogió parcialmente las pretensiones de la demanda. En tal sentido, declaró patrimonialmente responsables a las entidades demandadas por cuanto crearon un riesgo –a través del contrato de concesión– pues el transporte de gas se constituye en una actividad peligrosa.

Así mismo, precisó que los contratantes deben responder de manera solidaria por la prestación del servicio.

De otra parte, consideró que el municipio de Riohacha, el Ejército Nacional y la Superintendencia de Servicios Públicos no deben responder de forma solidaria puesto que no participaron en la creación del riesgo.

¿Qué resolvió el Tribunal en sede de segunda instancia?

Mediante sentencia de 25 de mayo de 2017 el Tribunal Administrativo de La Guajira modificó la sentencia de primera instancia en relación con la condena impuesta a Promigas y a la Nación – Ministerio de Minas y Energía, y confirmó en lo demás el fallo recurrido. De esta manera, ordenó a las entidades demandadas a pagar a título de indemnización, por los perjuicios causados a los afectados, la suma ponderada equivalente a cuatro mil doscientos siete millones seis cientos cuatro mil novecientos treinta y dos pesos (\$4.207.604.932).

¿Por qué el Consejo de Estado revisó el asunto?

De acuerdo con las solicitudes de revisión eventual presentadas por Promigas, el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, mediante auto de 14 de marzo de 2019, la Sección Quinta seleccionó el asunto, aduciendo la necesidad de resolver las divergencias interpretativas en cuanto a varios temas de la providencia.

¿Qué consideró la Sala Especial de Decisión No. 22 del Consejo de Estado?

La Sala Especial de Decisión reiteró jurisprudencia en el siguiente sentido:

Cuando se debate la responsabilidad estatal por daños ocasionados por actos violentos perpetrados por un tercero, en primer lugar, se debe verificar la existencia de una falla del servicio, la cual se mira a la luz de los deberes internos, como también, aquellos contraídos en el plano internacional. Una vez la falla es descartada, se analiza la responsabilidad por riesgo excepcional.

La Sala Especial de Decisión determinó que en materia de responsabilidad del Estado por actos violentos o actos de terrorismo ocasionados por terceros aplica el régimen de imputación de riesgo excepcional.

Indicó que la responsabilidad del Estado por actos violentos de terceros puede surgir del desarrollo de una actividad estatal que, pese a ser legítima y lícita, representa un riesgo anormal, y excesivo, en términos de la exposición habitual a la que se enfrenta el ciudadano en su entorno.

Señaló que para que tenga lugar la responsabilidad administrativa por riesgo excepcional en la modalidad de riesgo conflicto, deben darse los siguientes supuestos:

- (1) Que se desarrolle una actividad legítima de la administración que crea un riesgo;
- (2) El riesgo debe concretarse al punto de tener como consecuencia la materialización de un daño ocasionado;
- (3) El daño debe tener origen en la actuación de un tercero con la intención de desestabilizar al Estado o sus instituciones en el marco del conflicto armado; y,
- (4) La situación concreta no puede constituir una falla del servicio.

De otra parte, reiteró que las empresas privadas contratistas o concesionarias del Estado pueden ser vinculadas al juicio de responsabilidad en la jurisdicción de lo contencioso administrativo -en virtud de una figura procesal conocida como fuero de atracción- por daños ocasionados a terceros en virtud de la ejecución de los respectivos contratos.

En tal sentido, indicó que la responsabilidad que le resulta imputable a las empresas deviene de las actividades que desarrollan en virtud de la relación que tienen con el Estado, y no les resulta imputable responsabilidad por actos -violentos- de terceros al margen de su actividad. En otros términos, las empresas pueden responder bajo un régimen de responsabilidad objetivo derivado de la ejecución -y aprovechamiento- de actividades peligrosas -como el transporte de combustibles- siempre y cuando el riesgo que se materialice para las víctimas provenga de esa actividad. No sucede respecto de un riesgo que no fue creado por la empresa, sino por el Estado y materializado por un tercero como ocurrió en este caso.



¿Qué decidió la Sala Especial de Decisión No. 22 del Consejo de Estado?

La Sala Especial de Decisión resolvió infirmar la sentencia, para en su lugar, negar las pretensiones de la demanda, al determinar que el Tribunal Administrativo de la Guajira se apartó de los precedentes establecidos por parte del Consejo de Estado en materia de responsabilidad extracontractual del Estado.

¿Cuáles fueron los argumentos de la aclaración de voto?

La Consejera Marta Nubia Velásquez aclaró el voto por cuanto considera que la afirmación expuesta en el fallo relativa a que *“el régimen de imputación de responsabilidad por esta clase de daños no es el de daño especial sino el de riesgo excepcional”* desconoce abiertamente el criterio unificado de la Sección Tercera¹⁹. No comparte esta afirmación, ya que -a su juicio- no es pertinente inscribir en un único título de imputación, de manera excluyente, los daños derivados de actos violentos o actos de terrorismo desplegados por los grupos subversivos en el marco de su confrontación con el Estado.

De otra parte, precisó que el mecanismo de revisión eventual no contempla la aplicación de la condena en costas.

19 Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de 19 de abril de 2012, expediente 21.515. Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón.

EFFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA LA NULIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL; Y DAÑO ANTIJURÍDICO DERIVADO DEL PAGO DE UN TRIBUTO POR UN ACTO ADMINISTRATIVO DECLARADO NULO

¿Cuáles son los efectos de una sentencia que anula un acto administrativo de carácter general? ¿Qué mecanismo procede para obtener la indemnización por los perjuicios causados con el pago indebido de un tributo?

66001-2333-003-2012-00007-01(AP)REV (2019-10-01)

¿Qué sucedió?

Un grupo de 30 contratistas instauró demanda contra el departamento de Risaralda por el daño patrimonial causado al cancelar el equivalente al 2% sobre el valor de sus contratos por concepto de la «estampilla pro-desarrollo» creada mediante el artículo 3º de la Ordenanza 012 del 7 de mayo de 2009, la cual fue declarada nula por el Tribunal Administrativo de Risaralda mediante sentencia del 11 de noviembre de 2011, decisión que fue confirmada por el Consejo de Estado mediante sentencia de 18 de junio de 2013.

¿Cuál fue la decisión en primera instancia?

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pereira –Risaralda-, mediante sentencia del 15 de abril de 2015, condenó al Departamento demandado al pago de veintiséis mil ochocientos dieciséis millones setenta y tres mil trescientos setenta y ocho pesos (\$26´816.073.378) por los perjuicios ocasionados, al estimar que el Departamento de Risaralda se enriqueció sin justa causa por el pago de lo no debido.

¿Qué resolvió el Tribunal en sede de segunda instancia?

El Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante sentencia de 26 de agosto de 2016 confirmó el fallo recurrido.

¿Por qué el Consejo de Estado revisó el asunto?

Mediante auto del 31 julio 2017 la Sección Segunda del Consejo de Estado seleccionó el asunto para su revisión para determinar: los efectos de la sentencia que declara la nulidad de un acto administrativo general sobre tributos; la ocurrencia del daño en aquellos cuando se incluye en el valor del contrato el pago de impuestos como la «estampilla pro desarrollo» y el impacto fiscal que pueda ocasionar la posible devolución de los dineros recaudados.



¿Qué resolvió la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado?

La Sala Especial de Decisión reiteró la posición jurisprudencial sobre los efectos de las sentencias de nulidad que recaen sobre los actos administrativos de carácter general y la consolidación de situaciones jurídicas en los siguientes términos:

- 1) Una sentencia que anula un acto administrativo de carácter general tiene efectos desde el origen o «*ex tunc*», excepto que se trate de situaciones jurídicas consolidadas, en cuyo caso produce efectos desde ahora o «*ex nunc*».
- 2) Las situaciones jurídicas se consolidan cuando ya no son susceptibles de ser discutidas en vía administrativa o jurisdiccional, porque se sometieron a dichos controles y fueron resueltas con efectos de cosa juzgada que hace inmutable la decisión; o también, en el evento que el interesado dejó precluir la oportunidad de someterlas a examen administrativo previo o judicial, razón por la cual el acto cobró firmeza.

De igual modo, la Sala Especial de Decisión reiteró la posición jurisprudencial sobre la devolución de tributos indebidamente pagados y su vía indemnizatoria en los siguientes términos:

En los casos que se quiera acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo por considerar que se ha producido un daño antijurídico por el pago de lo no debido o pagado en exceso de tributos, se hace necesario que el interesado haya agotado los procedimientos previos establecidos en el artículo 850 del Estatuto Tributario, el Decreto 1000 de 1997 y su decreto derogatorio 2277 de 2012 y demás normas concordantes, aplicables por las Administración Tributaria Territorial en virtud de lo dispuesto por la Ley 788 de 2002. Por lo cual, el medio de control adecuado es el de nulidad y restablecimiento del derecho y no la acción de grupo, salvo que se cumpla lo establecido en el inciso 2.º del artículo 145 de la Ley 1437 de 2011, en cuyo caso además del daño deberá probarse la antijuridicidad del mismo, el nexo causal y los perjuicios efectivamente causados.

Así las cosas, infirmó la sentencia del 26 de agosto de 2016 proferida por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda, en su lugar, negó las pretensiones de la acción de grupo.

ACCIÓN DE GRUPO
SENTENCIA DEL RELLENO
SANITARIO DOÑA JUANA
E INCIDENTE DE IMPACTO FISCAL

REPARACIÓN INTEGRAL POR LOS DAÑOS CAUSADOS POR EL DERRUMBE DEL RELLENO SANITARIO DOÑA JUANA

¿Son responsables el Distrito de Bogotá y la empresa Prosantana S.A. por los daños causados por el derrumbe del relleno sanitario Doña Juana a un grupo de personas conformado por los habitantes de las zonas aledañas al mismo?

[25000-23-26-000-1999-00002-04\(AG\)](#) (2012-11-01)

¿Qué sucedió?

En septiembre de 1997, el relleno sanitario Doña Juana en Bogotá se derrumbó, ocasionando graves daños desde el punto de vista sanitario, social y comercial a un grupo de personas conformado por los habitantes de sus zonas aledañas; esta situación se vio agravada por el retraso de las obras necesarias para la ampliación y operación del relleno por parte de la empresa Prosantana S.A., así como, por la intervención que realizó el distrito a través de procedimientos de alto impacto (detonaciones, fumigaciones, etcétera) para la adecuación del relleno auxiliar.

¿Qué resolvió el Tribunal de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió a algunas de las pretensiones de la demanda: Declaró responsables al distrito Capital y a Prosantana S.A. (operadora del relleno), pero negó la responsabilidad de otros demandados (Compañía Aseguradora de Fianzas Confianza S.A.; Hidromecánicas Ltda.; Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR; Alfonso Sánchez Parra; Emely Cuervo Carriyo; Ricardo Vega Zafrane; Jaime Eduardo Vélez y Luis Fernando Roa Ceballos).

Para el reconocimiento de la indemnización, en lo que corresponde al daño moral, conformó tres (3) subgrupos de afectados, para esta clasificación tuvo en cuenta su ubicación geográfica: A los integrantes del subgrupo 1 le reconoció 3 smmlv; a los del subgrupo 2, 2 smmlv; y a los del subgrupo 3, 1 smmlv.

El Tribunal no encontró probados los daños materiales.

También, dispuso que el Distrito pague la totalidad de la condena a órdenes del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, y luego recobre a Prosantana S.A. el 50% de lo pagado.

Al distrito Capital y a Prosantana S.A. les ordenó pagar un incentivo económico a favor de los demandantes, equivalente a 1238 smmlv, a través del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

Para el Tribunal, *“la causa del deslizamiento fue la excesiva presión de los poros en la zona II del relleno sanitario, consecuencia del sistema de reinyección de lixiviado empleado en el mismo”*, lo cual se tradujo en una serie de fallas que no fueron resueltas a tiempo.

¿Qué consideró la Sección Tercera del Consejo de Estado?

La Sección Tercera señaló que:

- Este caso es diferente a otro en el que se discutió la responsabilidad contractual entre el Distrito y Prosantana.
- El régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios en Colombia integra normas de derecho público y de derecho privado.
- La libertad de empresa en la materia no implica el desprendimiento de las garantías frente a la prestación del servicio público domiciliario por parte del Estado.
- La disposición final de los residuos sólidos compete, en principio, a los municipios, y tiene una relación directa con el saneamiento ambiental.
- Está probado que existió un contrato de concesión para la operación del relleno Doña Juana entre el Distrito y Prosantana, que, durante su ejecución, en septiembre de 1997, se produjo el deslizamiento de 1 millón de metros cúbicos de basura que afectó zonas aledañas.
- *“La principal causa del deslizamiento fue la acumulación de la presión de lixivios y gases dentro de la masa del terreno ocasionada en mayor grado por el sistema de reinyección utilizado”*. Esto, sumado a la operación y manejo inadecuado de los residuos vertidos en el relleno.
- Las condiciones ambientales producidas por el caso Doña Juana alteraron drásticamente las condiciones de vida de los habitantes de las zonas aledañas, al tener que abandonar colegios, trabajos, viviendas y enfrentar toda suerte de padecimientos de orden individual y colectivo.
- El Distrito adelantó gestiones para mitigar los efectos de la avalancha, pero no fueron suficientes; incluso la terminación unilateral del contrato de concesión con Prosantana en 1999, acompañada de la imposición de una multa que superó los 21.000 millones de pesos.
- El daño moral causado devino de que las consecuencias ambientales generadas por el derrumbe del relleno sanitario de Doña Juana produjeron en la población afectada una sensación de angustia y miedo, por el desconocimiento de los efectos que sobre su salud podía llegar a tener la exposición continua al aire contaminado por las basuras.

- No hay prueba de afectaciones concretas o daños a la salud propiamente dichos, por hospitalización o secuelas de enfermedad, que deban ser indemnizados.
- Aunque la violación del derecho colectivo al goce de un ambiente sano y otros similares es un asunto que debe ser tratado a través de una acción popular, nada obsta para que el juez de la acción de grupo, por conexidad, aborde dicho estudio y adopte, además de las medidas indemnizatorias, las restaurativas a que haya lugar, que pueden ser tanto patrimoniales como no patrimoniales.
- En este caso se percibe la afectación de bienes constitucionales, que conllevan el pago de una indemnización adicional a las derivadas del daño moral.
- No se probó debidamente la existencia de un daño material derivado de la depreciación sufrida por los inmuebles ubicados en los barrios afectados por el derrumbe.
- El reconocimiento de un incentivo económico en favor de los demandantes, por el solo hecho de presentar la demanda, constituye un desconocimiento de las cargas mínimas que deben ser asumidas por quien persigue judicialmente el cumplimiento de un derecho o una obligación.
- Se acogen los criterios indemnizatorios de primera instancia, en el sentido de dividir a los afectados en tres subgrupos según el grado de afectación y el radio de proximidad a la zona del derrumbe y el foco emisor de olores y alteraciones ambientales, así: subgrupo 1, entre 0 y 1500 metros; subgrupo 2, entre 1500 y 3000 metros; y subgrupo 3, entre 3000 y 5000 metros.



¿Qué resolvió la Sección Tercera del Consejo de Estado?

- Confirmó la responsabilidad declarada por el tribunal de primera instancia.
- Confirmó los parámetros de indemnización de daño moral por subgrupos, en 3, 2, y 1 smmlv, respectivamente.
- Añadió una condena por afectación de bienes constitucionales, pagada bajo los mismos parámetros de subgrupos en montos de 3, 2 y 1 smmlv, respectivamente.
- De tal manera, reconoció \$3.400.000 por afectado del subgrupo 1, para un total de \$ 3.804.823.800; \$2.226.800 por afectado del subgrupo 2, para un total de \$800.180.400
- Concretó el pago de las sumas previstas para la indemnización de los afectados que no hicieron parte del trámite de la acción de grupo, la cual tasó en \$222.835.507.200.
- Como garantía de no repetición del daño ambiental e individual, ordenó la adopción de un reglamento técnico distrital para el manejo seguro de rellenos sanitarios, además de remitir copia de esta sentencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para su difusión.

INCIDENTE DE IMPACTO FISCAL

¿Se debe diferir el pago de la condena impuesta al Distrito Capital por el derrumbe del relleno sanitario Doña Juana debido al impacto negativo producido en las finanzas de la entidad territorial?

[25000-23-26-000-1999-00002-05\(IJ\)](#) (2014-11-25)

¿Qué sucedió?

El Consejo de Estado confirmó la millonaria condena impuesta al Distrito y a Prosantana S.A. por los daños causados a un grupo de personas a propósito del derrumbe del relleno sanitario Doña Juana. Sin embargo, el Procurador General de la Nación considera que el cumplimiento de la sentencia en el plazo ordenado afecta negativamente las finanzas del ente territorial y causa dificultades en el logro de sus metas y programas institucionales.

¿Por qué la Sala Plena de lo Contencioso administrativo del Consejo de Estado asumió el conocimiento del asunto?

Por razones de importancia jurídica.

¿Qué consideró la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado?

La Sala Plena del Consejo de Estado determinó que:

- El incidente de impacto fiscal puede ser promovido por el Procurador General de la Nación o los Ministros de Gobierno involucrados en el cumplimiento de la decisión para modificar o diferir los efectos de una sentencia proferida por una alta Corte (Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura) que pueda generar consecuencias negativas en las finanzas públicas.
- También procede contra los autos que liquiden tales condenas cuando se hayan proferido en abstracto.
- En la solicitud se debe probar la existencia de un impacto fiscal negativo.
- No puede sacrificarse el derecho reconocido judicialmente so pretexto de proteger la sostenibilidad fiscal.
- Una vez admitida la solicitud de impacto fiscal, las partes pueden intervenir en su trámite.
- El incidente procede frente a cualquier tipo de proceso judicial (acción de grupo, cumplimiento, nulidad y restablecimiento del derecho, tutela, etcétera), y es posterior a la sentencia que hace tránsito a cosa juzgada, pero *“no puede encubrir, ocultar ni disimular una segunda o tercera instancia”*.
- La sostenibilidad fiscal no está, de ningún modo, por encima de la consecución general de los fines del Estado.
- La sostenibilidad fiscal no puede, de ningún modo, llegar a anular el derecho y la justicia, que priman sobre la perspectiva económica.
- El juez debe ser cuidadoso al impedir que una exacerbada lectura económica de la Constitución pueda afectar el principio de responsabilidad del Estado, que deberá apretar sus finanzas al máximo para cumplir con los pagos ordenados en los términos de la sentencia. Solo cuando se superen los límites soportables será posible considerar el incidente de impacto fiscal.
- El Distrito maneja un presupuesto anual de más de 13 billones de pesos, frente a los cuales la condena judicial impuesta equivale apenas al 1.6%, aunado al hecho de que la ejecución presupuestal de 2013 apenas alcanzó un 85,75%.
- No importa cuántas veces haya sido condenado el distrito, que tan grande sea la condena o cuáles son los trámites administrativos que se deben adelantar para su ejecución; lo que se mira es si la sentencia concreta del caso Doña Juana produce una *“alteración seria”* a la sostenibilidad fiscal, y no un simple impase.
- Inicialmente se concedió un plazo de 10 días para que el distrito pusiera los dineros a disposición de la Defensoría del Pueblo. El Consejo de Estado consideró razonable ampliarle por vía del incidente en cuestión en consideración a los tiempos normales de traslados presupuestales entre las entidades que manejan los recursos del distrito. En tal sentido, se permitió pagar el 50% de la condena antes del 31 de diciembre de 2014 y el otro 50% antes del 31 de enero de 2015.



¿Qué resolvió la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado?

- Se permitió que el 50% de la condena se pagara hasta antes del 31 de diciembre de 2014; y el otro 50%, hasta antes del 31 de enero de 2015.

¿Qué argumentos expuso la posición minoritaria de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado?

Aclaraciones de voto:

- Se ha debido condenar a la reparación mediante el pago de una suma a título de indemnización colectiva, gestionada por cualquier entidad que a nivel del Distrito tuviese funciones de protección al medio ambiente, tendiente a mitigar o compensar el daño ambiental que se tuvo por probado y que inexplicablemente se dejó sin reparación.
- La prelación del gasto público social es uno de los aspectos constitucionales que debe evaluarse al momento de resolver el incidente de impacto fiscal.
- En la decisión mayoritaria se efectuaron consideraciones sobre el trámite de la reforma constitucional que dio lugar a la figura del impacto fiscal. Esto es un tema ajeno al caso que se debía estudiar, y más bien próximo a un fallo de constitucionalidad.
- No se acreditaron los efectos adversos de la condena impuesta, es decir que con la misma se genere un desequilibrio presupuestal que afecte al Distrito Capital.
- No debe desdeñarse ni subvalorarse los alcances del impacto fiscal, pues ahora hace parte de la Constitución Política.
- No son apropiadas las expresiones de la sentencia que rechazan el contenido modulador de los efectos de la sentencia.
- Se debió señalar expresamente que se accedía a la solicitud de diferir la condena por impacto fiscal. En la práctica fue así, pues los pagos ordenados finalmente obedecen a dos vigencias fiscales diferentes: 2014 y 2015.
- La reducción del gasto social del distrito ameritaba diferir el pago de la condena en dos anualidades diferentes.
- Era necesario valorar la situación particular de los honorarios profesionales concedidos al abogado que representó a los demandantes de la acción de grupo, a efectos de medir adecuadamente su proporcionalidad.
- Se debió analizar la existencia de la figura de la “carencia actual de objeto” o la “sustracción de materia” del trámite incidental, ante la posibilidad de que en su curso se realicen los pagos que precisamente se piden diferir.
- La decisión sobre el impacto fiscal no afecta la cosa juzgada, pues no recae sobre el contenido de la sentencia, sino sobre sus efectos.
- La prosperidad del incidente debe evaluarse en términos de costo-beneficio para todos los sujetos involucrados.
- No puede adelantarse incidente de impacto fiscal sin la existencia de legislación previa que regule su trámite.

Salvamentos de voto

- La sostenibilidad fiscal es una cuestión de orden público, económico y social.
- Pudo haberse realizado un estudio más detenido de las implicaciones fiscales de la condena impuesta al Distrito Capital, para, en efecto, ordenar un pago diferido en el mediano plazo.
- La sentencia recurrió a las indemnizaciones tradicionales para resarcir el perjuicio de los llamados “derechos subjetivos-colectivos”, esto es, los sufridos personalmente por quienes integran un sujeto jurídico colectivo. Más de doscientos mil millones de pesos pudieron servir para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los barrios afectados por el relleno.
- Permitir que el distrito pague la deuda en dos contados con diferencias de un mes no implica ninguna modulación.
- La sentencia da prelación a las personas beneficiadas por un fallo frente a otros que, no siéndolo, necesitan de sus recursos y asistencia social y económica.

- Por el elevado monto de la condena tenía cabida el incidente de impacto fiscal. La decisión debió atenderse con mayor favorabilidad.
- El cálculo sobre el impacto fiscal fue medido con “ligereza”; basta mostrar la dramática reducción de los recursos destinados al “gasto público social” para mostrar la procedencia del pago diferido de la condena.
- Los enormes honorarios reconocidos al abogado coordinador de las demandas resultaba un motivo suficiente para colegir la afectación de las finanzas del distrito.
- El dinero pagado por concepto de perjuicio a derechos constitucionales hubiera podido emplearse en gastos colectivos para mejorar la calidad de vida de los afectados, como ciclo-rutas, servicios públicos domiciliarios, parques, etc.
- No debió prosperar ninguna solicitud del incidente, pues, para el momento de su decisión habían transcurrido dos años desde la condena, tiempo más que suficiente para que el Distrito la hubiese cumplido.
- Las solicitudes de impacto fiscal se deben estudiar de forma restrictiva para que no se conviertan en la regla general.
- Al momento de la decisión el trámite del incidente de impacto fiscal carecía de regulación legal, por ende, no se podía tramitar.
- La Sala respaldó conferir al magistrado ponente una competencia para definir el trámite del incidente de impacto fiscal. En virtud del principio de aplicación inmediata de la ley procesal, el magistrado ponente ha debido ajustar el trámite a lo dispuesto por la Ley 1695 de 2013 y no hacerlo implicó: a) desatender la exigencia de convocar a la audiencia pública prevista en esa ley; y, b) desconocer la obligación acorde con la cual el incidente de impacto fiscal no puede ser objeto de desistimiento.

ÍNDICE TEMÁTICO

SENTENCIA DE UNIFICACIÓN	Página	No. de radicación
Competencia de los comités de conciliación en relación con los pactos de cumplimiento	34	17001-23-33-000-2016-00440-01(AP)
SENTENCIAS UNIFICACIÓN MECANISMO DE REVISIÓN EVENTUAL EN ACCIONES POPULARES	Página	No. de radicación
Agotamiento de la jurisdicción	37	41001-33-31-004-2009-00030-01(AP)REV
Improcedencia en el reconocimiento del incentivo económico	39	17001-33-31-001-2009-01566-01(IJ)
Deberes de protección, prevención y cuidado de las administraciones públicas respecto de las personas en situación de discapacidad	42	08001-33-31-003-2007-00073-01(AP)REV
Moralidad administrativa	44	11001-33-31-035-2007-00033-07(AP)REV
Valor probatorio de las fotografías en la acción popular	48	68001-33-31-006-2008-00140-01(AP)REV
Improcedencia de la acción popular para declarar la nulidad de actos administrativos y tutela judicial de los derechos e intereses relacionados con el patrimonio cultural sumergido	50	25000-23-15-000-2002-02704-01(SU)
Principio de congruencia	54	15001-33-31-001-2004-01674-01(AP)REV
Salubridad pública; obligación de inspección, vigilancia y control del invima sobre la publicidad de bebidas alcohólicas	56	11001-33-31-034-2009-00195-01(AP)REV
Los bienes de uso público no pueden ser objeto de contrato de arrendamiento	58	05001-33-31-003-2009-00157-01(AP)SU
La violación de las normas técnicas en materia de contaminación visual transgrede el derecho colectivo al goce de un ambiente sano y hecho superado	61	05001-33-31-004-2007-00191-01(AP)SU
Costas procesales	64	15001-33-33-007-2017-00036-01(AP)REV
La falta de disponibilidad presupuestal no impide la procedencia de la acción popular ante la vulneración de los derechos e intereses colectivos	66	73001-33-31-004-2008-00006-01(AP)REV
Desistimiento expreso y tácito de la demanda; cobro de expensas y amparo de pobreza	68	20001-33-31-004-2007-00158-01(AP)REV
SENTENCIAS UNIFICACIÓN MECANISMO DE REVISIÓN EVENTUAL EN ACCIONES DE GRUPO	Página	No. de radicación
Sustentación del recurso de apelación; forma de acreditar los perjuicios; liquidación de la indemnización respecto de los integrantes del grupo que no se presentaron al proceso; e imposibilidad de condenar en abstracto en la acción de grupo	72	20001-23-31-000-2007-00244-01(AG)REV
La acreditación del daño antijurídico en la acción de grupo cuando se reclaman perjuicios por la declaratoria de nulidad del acto administrativo general que ha dado lugar a la expedición de actos administrativos particulares	75	66001-33-31-002-2007-00107-01(AG)REV
Responsabilidad extracontractual del estado por riesgo; teoría del riesgo excepcional en los casos de actos violentos de terceros	78	44001-33-31-002-2002-00438-01(AG)REV
Efectos de la sentencia que declara la nulidad de un acto administrativo general; y daño antijurídico derivado del pago de un tributo por un acto administrativo declarado nulo	81	66001-2333-003-2012-00007-01(AP)REV
SENTENCIA DEL RELLENO SANITARIO DOÑA JUANA	Página	No. de radicación
Reparación integral por los daños causados por el derrumbe del relleno sanitario Doña Juana	84	25000-23-26-000-1999-00002-04(AG)
INCIDENTE DE IMPACTO FISCAL	Página	No. de radicación
INCIDENTE DE IMPACTO FISCAL	87	25000-23-26-000-1999-00002-05(IJ)

ÍNDICE ANALÍTICO

Término	No. Radicación
A	
Acciones de mitigación.	25000-23-26-000-1999-00002-04(AG)
Acreditación de los perjuicios en las acciones de grupo.	20001-23-31-000-2007-00244-01(AG)REV
Agencias en derecho.	15001-33-33-007-2017-00036-01(AP)REV
Agotamiento de la jurisdicción.	41001-33-31-004-2009-00030-01(AP)REV
Alteración seria de las finanzas.	25000-23-26-000-1999-00002-05(IJ)
Amparo de pobreza en la acción popular	20001-33-31-004-2007-00158-01(AP)REV
Aplicación retroactiva.	17001-33-31-001-2009-01566-01(IJ)
Aportes parafiscales.	66001-33-31-002-2007-00107-01(AG)REV
Apreciación de las pruebas.	68001-33-31-006-2008-00140-01(AP)REV
Audiencia especial de pacto de cumplimiento como mecanismo alternativo de solución de conflictos.	17001-23-33-000-2016-00440-01(AP)
B	
Bienes de uso público.	05001-33-31-003-2009-00157-01(AP)SU
C	
Cobro de expensas en las acciones constitucionales	20001-33-31-004-2007-00158-01(AP)REV
Comité de conciliación.	17001-23-33-000-2016-00440-01(AP)
Condena en abstracto - Improcedencia.	20001-23-31-000-2007-00244-01(AG)REV
Condiciones de vida.	25000-23-26-000-1999-00002-04(AG)
Congruencia.	15001-33-31-001-2004-01674-01(AP)REV
Contaminación visual.	05001-33-31-004-2007-00191-01(AP)SU
Contratos de arrendamiento.	05001-33-31-003-2009-00157-01(AP)SU
Cosa juzgada.	41001-33-31-004-2009-00030-01(AP)REV
Costas procesales.	15001-33-33-007-2017-00036-01(AP)REV
D	
Daño a la salud.	25000-23-26-000-1999-00002-04(AG)
Daño ambiental.	25000-23-26-000-1999-00002-04(AG)
Daño moral.	25000-23-26-000-1999-00002-04(AG)
Deber de garantizar el derecho de accesibilidad a las personas en situación de discapacidad.	08001-33-31-003-2007-00073-01(AP)REV
Deberes officiosos del juez popular.	05001-33-31-004-2007-00191-01(AP)SU
Decisiones judiciales - Carácter vinculante.	44001-33-31-002-2002-00438-01(AG)REV

Derecho adquirido.	17001-33-31-001-2009-01566-01(IJ)
Desistimiento expreso y tácito de las acciones populares	20001-33-31-004-2007-00158-01(AP)REV
Deslizamiento de basura.	25000-23-26-000-1999-00002-04(AG)
Diferencia entre la acción popular y la acción de cumplimiento.	11001-33-31-035-2007-00033-07(AP)REV
Doña Juana.	25000-23-26-000-1999-00002-04(AG)
E	
Efectos de la nulidad de actos administrativos de contenido general.	66001-33-31-002-2007-00107-01(AG)REV
Efectos de los fallos de inexecutable y los fallos de nulidad.	66001-33-31-002-2007-00107-01(AG)REV
Efectos ex tunc.	66001-33-31-002-2007-00107-01(AG)REV
Efectos inmediatos.	17001-33-31-001-2009-01566-01(IJ)
Entidades legitimadas.	25000-23-26-000-1999-00002-05(IJ)
Especies naufragadas.	25000-23-15-000-2002-02704-01(SU)
Expectativa legítima.	17001-33-31-001-2009-01566-01(IJ)
F	
Fallos extra y ultra petita.	15001-33-31-001-2004-01674-01(AP)REV
Falta de disponibilidad presupuestal - No impide la procedencia de la acción popular	73001-33-31-004-2008-00006-01(AP)REV
G	
Galeón San José.	25000-23-15-000-2002-02704-01(SU)
H	
Hecho superado.	05001-33-31-004-2007-00191-01(AP)SU
I	
Improcedencia de la acción popular para declarar la nulidad de actos administrativos.	25000-23-15-000-2002-02704-01(SU)
Incentivo económico.	17001-33-31-001-2009-01566-01(IJ); 05001-33-31-004-2007-00191-01(AP)SU
Incidente de impacto fiscal.	25000-23-26-000-1999-00002-05(IJ)
Inspección, vigilancia y control del INVIMA.	11001-33-31-034-2009-00195-01(AP)REV
Intangibilidad de la sentencia.	25000-23-26-000-1999-00002-05(IJ)
L	
Ley. - En sentido material.	44001-33-31-002-2002-00438-01(AG)REV
Liquidación de la indemnización respecto de los integrantes del grupo que no se presentaron al proceso.	20001-23-31-000-2007-00244-01(AG)REV
Llamamiento en garantía.	25000-23-26-000-1999-00002-04(AG)

M	
Mecanismos alternativos de solución de conflictos.	17001-23-33-000-2016-00440-01(AP)
Mera expectativa.	17001-33-31-001-2009-01566-01(IJ)
Moralidad administrativa.	11001-33-31-035-2007-00033-07(AP)REV; 15001-33-31-001-2004-01674-01(AP)REV
P	
Pacto de cumplimiento en acción popular.	17001-23-33-000-2016-00440-01(AP)
Pacto de cumplimiento - Naturaleza.	17001-23-33-000-2016-00440-01(AP)
Pago de contribución parafiscal.	66001-33-31-002-2007-00107-01(AG)REV
Patrimonio cultural sumergido.	25000-23-15-000-2002-02704-01(SU)
Patrimonio histórico, cultural y artístico del Estado.	25000-23-15-000-2002-02704-01(SU)
Personas en situación de discapacidad.	08001-33-31-003-2007-00073-01(AP)REV
Prevalencia del derecho y la justicia.	25000-23-26-000-1999-00002-05(IJ)
Principio de unidad de la prueba.	68001-33-31-006-2008-00140-01(AP)REV
Principio iura novit curia.	08001-33-31-003-2007-00073-01(AP)REV
Publicidad de bebidas alcohólicas.	11001-33-31-034-2009-00195-01(AP)REV
R	
Recurso de apelación - Exigibilidad de la sustentación del recurso de apelación en la acción de grupo.	20001-23-31-000-2007-00244-01(AG)REV
Régimen de responsabilidad por riesgo excepcional.	44001-33-31-002-2002-00438-01(AG)REV
Relleno sanitario.	25000-23-26-000-1999-00002-04(AG)
Reparación integral.	25000-23-26-000-1999-00002-04(AG)
Revisión eventual -Características.	17001-33-31-001-2009-01566-01(IJ)
S	
Sana crítica.	68001-33-31-006-2008-00140-01(AP)REV
Servicio público domiciliario.	25000-23-26-000-1999-00002-04(AG)
Sistema de fuentes en el sistema jurídico colombiano.	44001-33-31-002-2002-00438-01(AG)REV
Situaciones jurídicas consolidadas.	66001-33-31-002-2007-00107-01(AG)REV
Sostenibilidad fiscal del Estado.	25000-23-26-000-1999-00002-05(IJ)
Subordinación de la economía al Estado Social de Derecho.	25000-23-26-000-1999-00002-05(IJ)
T	
Teoría del riesgo conflicto.	44001-33-31-002-2002-00438-01(AG)REV
V	
Valor probatorio de las fotografías en la acción popular.	68001-33-31-006-2008-00140-01(AP)REV

