

ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO

VOLUMEN

3

SENTENCIAS RELEVANTES
DEL CONSEJO DE ESTADO







ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO

20 años de vigencia de la Ley 472 de 1998

**Vol. 3 Sentencias Relevantes 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
Sobre el mecanismo de revisión eventual en acciones populares y de grupo	24
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 relevantes del Consejo de Estado en acciones populares.....	32
Acción popular presentada con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 472 de 1998	33
El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias	38
La moralidad administrativa	46
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	70
El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.....	99
La defensa del patrimonio público.....	117
La defensa del patrimonio cultural de la Nación.....	125
La seguridad y salubridad públicas	130

El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.....	136
El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.....	145
El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente	158
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	168
Los derechos de los consumidores y usuarios.....	174
Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.....	184
Sentencias relevantes del Consejo de Estado en acciones de grupo	186
Índice analítico	211

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.

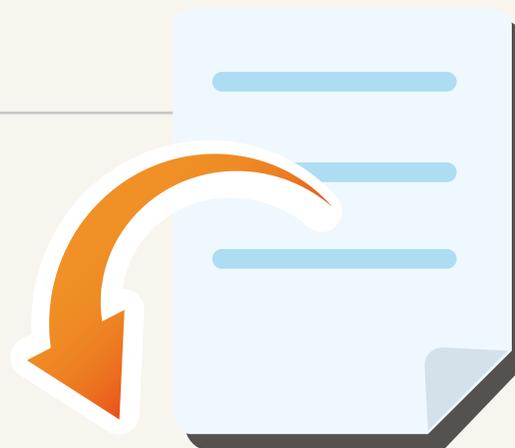
Ahora bien, los Tribunales Administrativos conocen del proceso en segunda instancia cuando resuelven el recurso de apelación contra las decisiones de los jueces administrativos.

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.



A light blue map of Peru is centered on a dark blue background. Scattered across the map are approximately 15 stylized human figures of various ethnicities and ages, representing a diverse population. In the top left corner of the map area, there is a small inset map of South America with Peru highlighted in white.

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

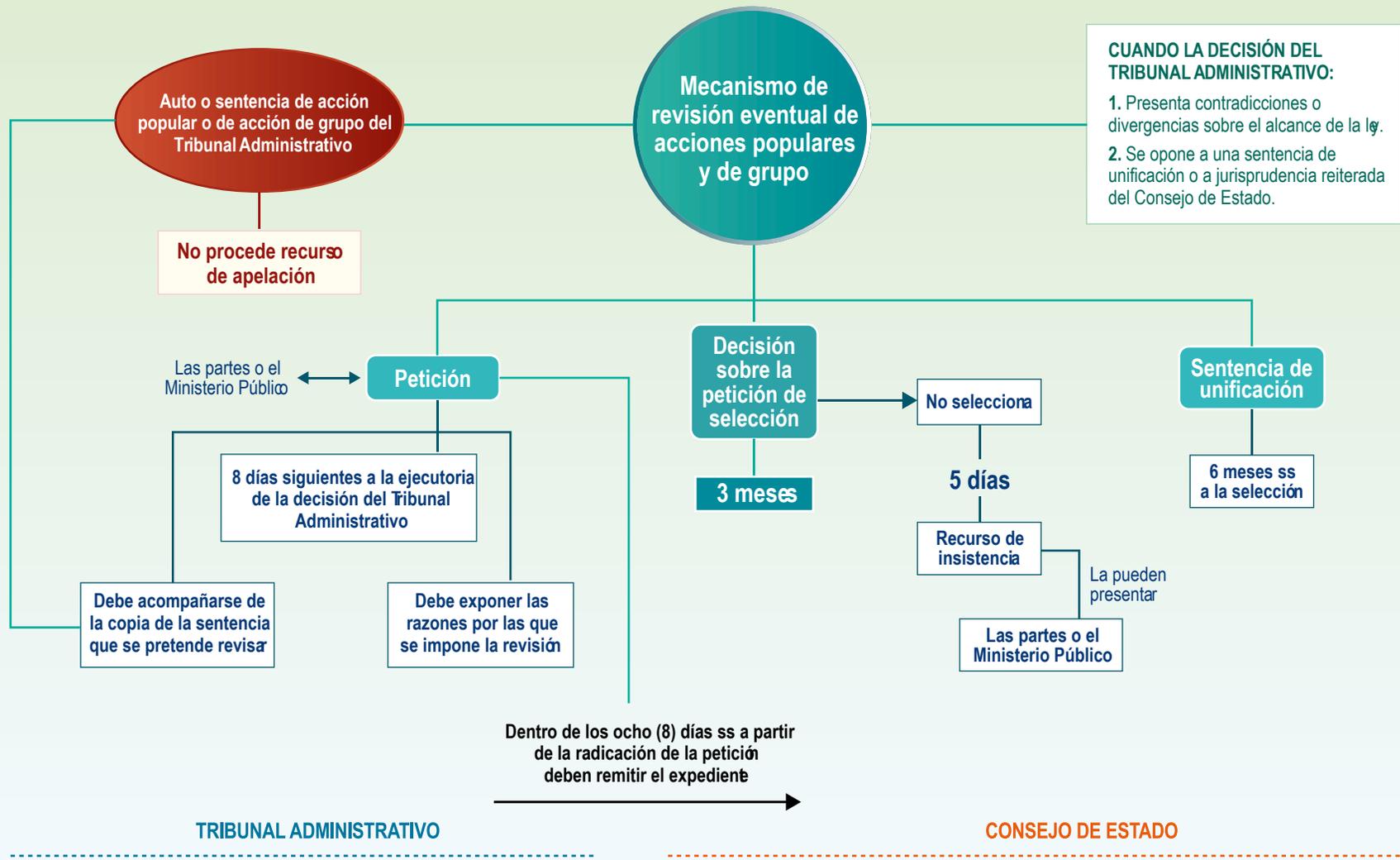
Medidas Previas

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 RELEVANTES DEL CONSEJO DE ESTADO

ACCIONES POPULARES

**ACCIÓN POPULAR PRESENTADA
CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA
EN VIGENCIA DE LA LEY 472 DE 1998**

1. ¿Debe el Consejo de Estado tramitar una acción popular presentada con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 472 de 1998?

AP-001 (1999-08-19)

¿Qué sucedió?

El 5 de mayo de 1999 se presentó una demanda de acción popular con fundamento en el artículo 2359¹⁸ del Código Civil, dirigida contra el señor Presidente de la República, la Junta Directiva del Banco de la República y el Fondo Monetario Internacional, la cual pretendía evitar daños en la economía del país por la implementación del modelo económico neoliberal.

Para la fecha en la que fue presentada la demanda aún no estaba en vigencia la Ley 472 de 1998, toda vez que, de conformidad con su artículo 86, la ley entraría a regir un año después de su promulgación, esto es a partir del 6 de agosto de 1999, dado que en esta fecha fue publicada en el Diario Oficial.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo de Cundinamarca?

El 20 de mayo de 1999, la Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó la demanda por falta de jurisdicción, en consideración de que la Ley 472 de 1998 no había entrado en vigencia. Contra esta decisión se interpuso recurso de apelación el 26 de mayo de 1999, fecha en la cual, tampoco regía la precitada ley.

¿Qué consideró la Sección Tercera del Consejo de Estado?

La Sección Tercera consideró que la acción popular presentada resultaba procedente porque tiene sustento en el artículo 2359 del Código Civil y no en la Ley 472 de 1998.

Sobre este punto, la Sección Tercera señaló que la Carta Política de 1991 elevó a rango constitucional las acciones populares, algunas de las cuales con específicas regulaciones en la ley (arts. 1005, 1006, 1007, 2359 y 2360 del C.C.; decreto 3466 de 1982; ley 9 de 1989, art. 8º; ley 45 de 1990, entre otras disposiciones), destinadas a la defensa de derechos e intereses colectivos.

La Sala precisó que la Ley 472 recogió en un solo procedimiento la totalidad de las acciones populares (las antiguas y las nuevas).

También, indicó que el procedimiento aplicable antes de entrar a regir la Ley 472 era el siguiente:

- a. A la jurisdicción civil ordinaria se le atribuyó el conocimiento íntegro de este tipo de procesos (art. 16, numeral 1 y 11 del C. P. C.).
- b. El procedimiento aplicado era el abreviado (art. 15 de la Ley 446 de 1998, que modificó el numeral 7º

¹⁸ Código Civil:

Artículo 2359. <TITULAR DE LA ACCION POR DAÑO CONTINGENTE>. Por regla general se concede acción en todos los casos de daño contingente, que por imprudencia o negligencia de alguno amenace a personas indeterminadas; pero si el daño amenazare solamente a personas determinadas, sólo alguna de éstas podrá intentar la acción.

del art. 435 del C. P. C.).

De acuerdo con lo anterior, la Sección Tercera del Consejo de Estado concluyó que la demanda se debió presentar ante la Jurisdicción Civil, pues, para la época sin vigencia de la Ley 472, la jurisdicción de lo contencioso administrativo carecía de atribución legal de competencia.

¿Qué decidió la Sección Tercera del Consejo de Estado?

La Sección Tercera del Consejo de Estado ordenó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca asumir el conocimiento de la demanda, con fundamento en lo siguiente: *i)* Para la época en la que se resolvía el recurso de apelación ya se encontraba vigente la Ley 472 de 1998¹⁹ y, *ii)* En aplicación de los principios constitucionales de acceso a la administración de justicia y de prevalencia del derecho sustancial.

19 De conformidad con el artículo 15 de la Ley 472 de 1998, corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo el conocimiento de la demanda, por tratarse de actos, acciones u omisiones de entidades públicas.

EL REQUISITO DE LA ACCIÓN POPULAR DE PRECISAR EL DERECHO O INTERÉS COLECTIVO VULNERADO

2. ¿La protección del sistema macroeconómico del país puede protegerse a través de la acción popular?

AP-001 (2000-06-29)

¿Qué sucedió?

La fuerte recesión económica vivida por el país durante los años de 1998 y 1999 fue atribuida al Gobierno Nacional y a los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República por los presuntos errores cometidos en el manejo de las tasas de interés y en la tasa de cambio del dólar, por ello, el actor popular solicitó desmontar el modelo económico imperante para establecer otro que se adecuara a la situación del país.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó la demanda, al considerar que el sistema macroeconómico del Estado colombiano no era un derecho o interés colectivo, cuya protección procediera a través de la acción popular. Manifestó que, además de lo anterior, el direccionamiento de la economía en nuestro país era una labor del Gobierno y no de la Rama Judicial del Poder Público.

¿Qué consideró la Sección Tercera del Consejo de Estado?

- La acción popular salvaguarda los derechos e intereses colectivos establecidos, además de la Ley 472 de 1998, en la Constitución Política y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.
- Los intereses colectivos son intereses difusos, pues su titularidad recae sobre un grupo de personas, indeterminadas o indeterminables. Por consiguiente, su protección puede provenir de cualquier miembro de una comunidad.
- El interés colectivo guarda algunas semejanzas con el interés general, pues ninguno de los dos está en cabeza de una sola persona. Sin embargo, también presentan diferencias, pues el interés general es el género en el que se encuentra comprendido el interés colectivo, cuya titularidad está siempre en cabeza de un grupo de personas, mientras el interés colectivo está en cabeza de toda la sociedad.
- El sistema macroeconómico del Estado es un interés general, y no uno colectivo, por lo que no puede buscarse su protección a través de la acción popular, ámbito en el cual el juez de la acción popular no puede intervenir.

¿Qué resolvió la Sección Tercera del Consejo de Estado?

La Sección Tercera del Consejo de Estado confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que rechazó la acción popular.

**EL GOCE DE UN AMBIENTE SANO, DE
CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO
EN LA CONSTITUCIÓN, LA LEY Y LAS
DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS**

1. ¿La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá vulnera el derecho colectivo al goce de un ambiente sano al no corregir las conexiones erradas que conducen al vertimiento de aguas residuales en el humedal Capellanía?

AP- 083 (2000-09-21)

¿Qué sucedió?

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ha permitido el vertimiento aguas residuales domésticas y/o industriales en el humedal Capellanía debido a conexiones erradas en el sector, con lo cual se genera contaminación ambiental y riesgo para la salud.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda en tanto, a pesar de su probada responsabilidad, la empresa de acueducto no ha adelantado las obras civiles necesarias para corregir la falla en las conexiones del sistema de alcantarillado.

¿Qué resolvió la Sección Primera del Consejo de Estado?

Confirmó la sentencia de primera instancia al considerar que la empresa de acueducto, en la apelación, trató de mostrar sin éxito la superación de las dificultades advertidas por el tribunal y el cumplimiento de la orden impartida.

2. ¿Se vulneran los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la moralidad administrativa con la celebración del contrato entre la Alcaldía de Cartagena y la Empresa TIRSA S.A. ESP para la prestación del servicio público de recolección, manejo, tratamiento y disposición final de las basuras por un término de 20 años, sin el cumplimiento de dos requisitos pertinentes: la licencia ambiental y un sitio autorizado para desarrollar la actividad objeto del contrato?

13001-23-31-000-2004-00026-01 (2006-02-13)

¿Qué sucedió?

El 14 de enero de 2003, la Alcaldía de Cartagena celebró un contrato con la Empresa TIRSA S.A. ESP para la prestación del servicio público de recolección, manejo, tratamiento y disposición final de las basuras de la ciudad, el cual tendría una duración inicial de 20 años.

El contrato fue adjudicado sin que la empresa cumpliera con dos requisitos indispensables para lograr el objeto acordado: la licencia ambiental y un predio acondicionado para dicho fin.

Posteriormente, entre las partes del contrato se suscribió un acuerdo de terminación por mutuo acuerdo.

¿Qué se decidió en primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Bolívar dictó sentencia el 1 de abril de 2004, en la cual negó las pretensiones de la demanda. Indicó que, como consecuencia de la terminación bilateral del contrato, automáticamente, cesó la vulneración a los derechos e intereses colectivos señalados en la demanda.

¿Qué consideró la Sección Tercera del Consejo de Estado al resolver la segunda instancia?

La Sección Tercera determinó que el demandante no demostró la violación del derecho a la moralidad administrativa.

De otro lado, encontró vulnerado el derecho colectivo al goce de un ambiente sano, pues se probó que la actividad desarrollada por TIRSA S.A. E.S.P. implicó un deterioro del medio ambiente por la crisis que se presentó en el Lote La Concordia, lugar que había sido destinado inicialmente para la recolección de residuos sólidos.

Asimismo, precisó que TIRSA S.A. E.S.P. no dio cumplimiento a los requerimientos y recomendaciones impartidas por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -CARDIQUE- encaminadas a evitar el daño ocasionado.

¿Qué decidió?

La Sección Tercera revocó la decisión de primera instancia, en su lugar, declaró que la empresa de Tratamiento Integral de Residuos Sólidos TIRSA S.A. y el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias vulneraron el derecho colectivo al goce de un ambiente sano. En consecuencia, condenó a TIRSA S.A. al pago de una indemnización a favor de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique CARDIQUE por la suma que sea determinada en un incidente de regulación de perjuicios, la cual tendrá como objetivo la recuperación de los predios afectados por el indebido manejo de las basuras.

3. ¿Vulneran la Agencia Nacional de Hidrocarburos, REPSOL EXPLORATION COLOMBIA, ECOPETROL S.A. y YPF S.A los derechos colectivos al goce del medio ambiente, a la existencia del equilibrio ecológico, al permitir y desarrollar actividades de exploración y extracción petrolífera en las aguas de la reserva de biosfera *seaflower* en San Andrés, Providencia y Santa Catalina, a pesar de que los posibles riesgos que se pueden causar a ese ecosistema no se encuentran del todo probados?

[88001-23-31-000-2011-00011-01\(AP\)](#) (2016-12-15)

¿Qué sucedió?

La Agencia Nacional de Hidrocarburos adjudicó al consorcio conformado por las empresas REPSOL EXPLORATION COLOMBIA, ECOPETROL S.A. y YPF S.A. el contrato de concesión para la exploración y explotación de hidrocarburos en los Cayos 1 y 5, pertenecientes a la reserva de biosfera *seaflower*, ubicada en aguas del Caribe colombiano. El área en la que se desarrolla el proyecto petrolífero fue declarada como Área Marítima de Protección y su conservación ha sido garantizada, incluso con presupuesto de fondos internacionales.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, amparando los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a 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. En consonancia, ordenó suspender los procesos de exploración y explotación de hidrocarburos en los Cayos 1 y 5 de la Reserva *seaflower*. Sostuvo que la realización de actividades extractivas en la zona referida conllevaba una fuerte presión para las especies animales de esa porción del Mar Caribe, trayendo consigo efectos graves para el ecosistema.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- Ratificó la legitimación en la causa por activa de la demandante –Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina–, pues en materia de acciones populares, la posibilidad de demandar recae en un amplísimo universo de personas, dentro de las cuales se encuentran las Car; en el caso particular, la encargada del desarrollo sostenible en el Archipiélago.

- Definió las reservas de biosfera como zonas de ecosistemas terrestres o costero/marítimos, en las que se pretenden poner en marcha iniciativas científicas con el propósito de establecer las bases para cimentar las relaciones futuras entre las personas y el medio ambiente.
- Desestimó las conclusiones del dictamen pericial rendido por INVEMAR, pues en sentir de la Sección Primera no se trataba de un estudio que comprendiera la totalidad del fondo marino existente en la reserva *seaflower*.
- Aplicó el principio de precaución, manifestando que para ello no se requería de certeza respecto de los efectos que podía traer el desarrollo de las actividades extractivas que se cuestionaban con la demanda popular.

¿Qué resolvió la Sección Primera del Consejo de Estado?

La Sección Primera del Consejo de Estado confirmó la decisión de proferida por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

4. ¿La ejecución de obras para el transporte de gas natural admiten una afectación al medio ambiente?

[08001-23-33-001-2014-00656-01](#) (2018-07-26)

¿Qué sucedió?

Promigas S.A. E.S.P. llevó a cabo obras para la reparación de la tubería que conduce gas natural a los municipios del Atlántico, las cuales implicaron el dragado y modificación del sector de Caño Viejo.

Las obras se llevaron a cabo sin permiso de las autoridades correspondientes, afectando el ecosistema del sector.

¿Qué decidió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo amparó los derechos colectivos relativos al goce de un ambiente sano y al equilibrio ecológico, bajo el entendido que Promigas S.A. E.S.P. debía llevar a cabo las obras encaminadas a la recuperación de Caño Viejo y al restablecimiento del ecosistema afectado.

De igual modo, ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Corporación Autónoma Regional y a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales prestar apoyo de tipo técnico, administrativo y científico a Promigas S.A. E.S.P. mientras se ejecutan e implementan las obras de recuperación y mitigación del daño ambiental.

¿Qué se decidió en la sentencia de segunda instancia?

La Sección Primera del Consejo de Estado modificó la decisión del Tribunal Administrativo del Atlántico.

La Sala precisó que Promigas S.A. E.S.P. debe realizar las gestiones técnicas, administrativas, presupuestales y financieras necesarias para la realización de las obras de recuperación del Caño Viejo y su entorno, en un plazo no mayor a seis (6) meses. No obstante, señaló que en el evento de que el informe técnico arroje la imposibilidad de recuperación de la zona, Promigas deberá presentar ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, los planes de compensación del daño ocasionado para su aprobación.

De otro lado, modificó las órdenes dadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Corporación Autónoma Regional y a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, pues sus funciones no se compadecen con las instrucciones dadas en el fallo de primera instancia.

También, ordenó al municipio de Soledad que, en el marco de sus competencias, adelante las investigaciones administrativas y policivas contra Promigas S.A. E.S.P. y ejerza de manera coordinada con la Corporación Autónoma Regional del Atlántico las actividades de control y vigilancia sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

Finalmente, ordenó a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y a la Corporación Autónoma Regional del Atlántico que, en el marco de sus atribuciones y competencias, verifiquen la realización de las obras a cargo de Promigas S.A. E.S.P. y el cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental.

5. ¿Se vulneran los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y al equilibrio ambiental, entre otros, por la existencia de riesgos o daños ambientales a la “reserva forestal” Bosques de la Chec, en razón de la actividad de exploración y explotación de oro ejecutada en el marco de la licencia de extracción concedida sobre el polígono 163-17, teniendo en cuenta que esta operación no cuenta con plan de manejo ambiental, licencia ambiental o sustracción de reserva, situación que se ve agravada por el vertimiento de mercurio en el lecho de la Quebrada La María o Tolda Fría?

[17001-23-33-000-2011-00337-01\(AP\)](#) (2019-03-14)

¿Qué sucedió?

En el marco de la Licencia de Extracción concedida sobre el polígono 163-17, se han causado daños ambientales a la “reserva forestal” Bosques de la Chec, por la actividad de exploración y explotación de oro ejecutada. Esta actividad no cuenta con plan de manejo ambiental, licencia ambiental o sustracción de reserva, situación que se ve agravada por el vertimiento de mercurio en el lecho de la Quebrada La María o Tolda Fría.

¿Qué resolvió el Tribunal en sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Caldas amparó los derechos colectivos relacionados con “a. El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la Ley y las disposiciones reglamentarias; b. 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. (...); g. La seguridad y salubridad públicas; h. El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; l. El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; y n. Los derechos de los consumidores y usuarios”.

Consecuencialmente, ordenó (i) detener la actividad minera en la reserva forestal, (ii) labores de inspección, vigilancia y control de Corpocaldas, (iii), entidad que, además, deberá evaluar si el área de la concesión corresponde a una reserva forestal protectora o a una productora.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- El desarrollo sostenible debe guiar las relaciones sociales, ambientales y económicas.
- La protección ambiental es un compromiso local e internacional del Estado colombiano.
- Cuando ambas partes apelan el juez está facultado para revisar ampliamente el caso.
- La sociedad Rio Novo Colombia Holdings Ltda., Sucursal Colombia es la actual titular de los derechos y obligaciones derivados del contrato de concesión minera.
- El titular del contrato de concesión minero tiene el deber de cumplir con los requisitos ambientales previstos en la Ley 685 de 2001, que incluyen la consecución de la licencia ambiental; exigencia que no fue satisfecha en el caso concreto.
- “las Reservas Forestales comprenden espacios geográficos delimitados mediante instrumentos

legales a través de los cuales se pretende conservar los bosques y sus servicios ecosistémicos". Pueden ser "protectoras", que solo permite, primordialmente, la obtención de frutos secundarios del bosque, y prohíben, entre otras actividades, la minería; o "productoras" se admite un radio ligeramente mayor de explotación de recursos.

- Las áreas de reserva pueden ser sustraídas por la correspondiente autoridad ambiental, previo cumplimiento de los requisitos legales. Si el titular de la concesión quiere hacer uso de ella, debe adelantar solicitarlo en tales términos, lo cual no ha hecho.
- La Reserva Forestal Protectora Bosques de La Chec goza de importancia ecológica, dado que *"influye directamente en el régimen hidrológico de la región, así como en la conservación y defensa de los suelos, de la fauna, de la flora y del recurso hídrico utilizado por más de 300.000 habitantes de la ciudad de Manizales"*.
- El concesionario no cuenta con una situación jurídica consolidada, sino con meras expectativas en lo que se refiere al otorgamiento de la licencia ambiental que ampara la concesión GEWM-12 y a la sustracción del polígono minero que pertenece a zona de reserva forestal, al no haber cumplido aún con los trámites correspondientes, que se imponían en razón de los cambios derivados de la expiración del término inicial de la concesión y el trámite de su prórroga.
- Con todo, *"el Tribunal incurrió en un yerro al responsabilizar a la sociedad Rio Novo Colombia Holdings Ltda. Sucursal Colombia por los hechos emprendidos por la sociedad extranjera Core Values Mining & Exploration Company"*, sin embargo, eso no quita que la falta de licencia ambiental se constituye en una amenaza para el goce de un ambiente sano, más allá de si en la actualidad se usa mercurio o no.
- Valga decir que los estudios recientes no muestran que el recurso hídrico se encuentre contaminado con dicha sustancia.
- Vulnera el equilibrio ambiental desarrollar actividades mineras exploratorias y extractivas en un territorio catalogado como zona de reserva forestal, sin que, de manera previa, la autoridad ambiental haya definido su compatibilidad con los usos del suelo.
- No prueba en el expediente que demuestre –siendo deber del demandante acreditarlo– la vulneración de los derechos colectivos a la seguridad y salubridad pública, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y de los derechos de los consumidores y usuarios.
- La falta de certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces que impidan la degradación del ambiente.
- Corpocaldas omitió su deber de cuidar la reserva forestal, razón por la cual deberá ser investigadas por los entes de control.

¿Qué decidió la Sección Primera del Consejo de Estado?

- Amparar únicamente los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como la protección de áreas de especial importancia ecológica.
- Modificar la sentencia de primera instancia en el sentido que la encargada de verificar el cumplimiento de los requisitos ambientales es la Agencia Nacional de Minería; mientras que a la Corporación Autónoma de Caldas le corresponde velar por la protección de la Reserva que administra.
- Modificar la sentencia de primera instancia en el sentido que la suspensión de la concesión minera operará hasta que se obtenga la respectiva licencia ambiental y la sustracción de áreas de reserva a instancia del concesionario.
- Ordenar a la Agencia Nacional Minera que verifique el cumplimiento de los trámites ambientales que se ordenan a la sociedad Rio Novo Colombia Holdings Ltda.
- Compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación para que investiguen las omisiones de los funcionarios de Corpocaldas, sin perjuicio de las propias actuaciones sancionatorias que le competen a tal corporación.
- Confirmar en todo lo demás el fallo impugnado.

LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA

1. ¿La Secretaría de Educación de Cartagena vulneró el derecho colectivo a la moralidad administrativa, con ocasión de la celebración de un convenio con dineros públicos girados por el Ministerio de Educación, que tenían como destinación específica el pago de la nómina docente?

[13001-23-31-000-2000-00005-01\(AP\)](#) (2001-09-06)

¿Qué sucedió?

El Ministerio de Educación expidió la Resolución No. 3340 de 30 de octubre de 1998, en virtud de la cual entregó al Distrito Turístico de Cartagena de Indias una considerable suma de dinero para desarrollar un proyecto de educación.

La Secretaría de Educación de Cartagena modificó la destinación específica de los recursos, desconociendo las instrucciones impartidas por el Ministerio de Educación, al utilizar el dinero recibido para suscribir el convenio interadministrativo No. 002/98 de asistencia técnica y cooperación con la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello.

Con fundamento en lo anterior, el demandante pretende la devolución de las sumas de dinero recibidas por el Distrito Turístico de Cartagena de Indias.

¿Cuál fue la decisión de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Bolívar estableció que, en efecto, la Secretaría de Educación de Cartagena utilizó los dineros para suscribir el convenio con la Secretaría Ejecutiva. Sin embargo, negó las pretensiones de la demanda porque consideró que como los hechos ya sucedieron, es decir, como el dinero se utilizó no para el fin para el cual se giró, sino para cubrir un convenio en materia educativa, la acción popular resultaba improcedente, dada su naturaleza preventiva.

¿Qué consideró la Sección Tercera del Consejo de Estado al resolver la segunda instancia?

La Sección Tercera centró la controversia en establecer si se vulneró el derecho colectivo a la moralidad administrativa como consecuencia de la utilización de los dineros que efectuó la Secretaría de Educación de Cartagena.

La Sala determinó que, en el presente caso, no solo se vulneró el derecho a la moralidad administrativa, sino que, también se desconoció el derecho a la defensa del patrimonio público. En consecuencia, revocó la sentencia que profirió el Tribunal Administrativo de Bolívar y, en su lugar, ordenó a la Alcaldía de Cartagena reintegrar la suma de tres mil ochocientos siete millones, seiscientos once mil, quinientos cuarenta y tres pesos (\$3.807.611.543), junto con los rendimientos financieros a favor del Ministerio de Educación; para ello otorgó un plazo de seis meses.

2. ¿Vulnera los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público la Lotería del Meta, al omitir la entrega de los recursos destinados al financiamiento del servicio de salud de ese Departamento, provenientes de la comercialización de la lotería y el chance?

[50001-23-31-000-2000-0446-02\(AP-0446\)](#) (2002-09-20)

¿Qué sucedió?

La comercialización de la lotería y el chance en los departamentos tiene como principal propósito subsidiar el servicio público de la salud de los habitantes de los entes departamentales. En los años 1996, 1997, 1998 y 1999, la Lotería del Meta omitió entregar al departamento del Meta la suma de veinte mil cuatrocientos noventa y tres millones de pesos (\$20.493.000.000) por dicho concepto, por lo que se solicita la transferencia de esos recursos.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo del Meta negó las pretensiones de la acción popular, al determinar que la presunta violación al derecho colectivo a la moralidad administrativa había sido fundada por el demandante en un estudio de auditoría realizado por la Contraloría General del Departamento del Meta, que no podía ser tenido en cuenta, toda vez que no constituía la decisión final de ese procedimiento fiscal, ni mucho menos daba cuenta de la no transferencia de los recursos provenientes de la comercialización de la lotería y el chance en favor del sistema de salud de los habitantes de ese ente territorial. Respecto del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, el Tribunal manifestó que ese cargo carecía de sustentación en la demanda.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- El derecho colectivo a la moralidad administrativa no cuenta con una definición legal en el texto de la Ley 472 de 1998, sin embargo, en los antecedentes de ese cuerpo legislativo, puede encontrarse la idea de que la moralidad administrativa consiste en el manejo de los recursos públicos de conformidad con las normas que regulan las respectivas materias y con el debido cuidado propio de un funcionario público.
- El derecho colectivo a la moralidad administrativa se relaciona con el derecho a la defensa del patrimonio público, por lo que el estudio de uno conlleva el análisis del otro.
- El incumplimiento de las obligaciones no lleva siempre la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa ni a la defensa del patrimonio público.
- Aunque dentro de la demanda de acción popular se tocan temas relativos a las irregularidades presuntamente provocadas en el procedimiento de licitación del negocio del chance en el departamento del Meta para el año de 1991, las pretensiones de la acción se limitan a ordenar la transferencia de los recursos causados en la comercialización de la lotería, motivo por el que

las inconsistencias referidas no son objeto de análisis.

- En el caso particular, se demostró que la Lotería del Meta omitió la entrega de los recursos correspondientes a la comercialización de la lotería y el chance en ese Departamento, recursos que cuentan con una destinación específica, a saber, el financiamiento del sector salud.

¿Qué resolvió la Sección Primera del Consejo de Estado?

La Sección Primera del Consejo de Estado revocó la decisión del Tribunal Administrativo del Meta y, en su lugar, ordenó a la Lotería del Meta realizar las transferencias correspondientes al sistema de salud, producto de la comercialización de lotería y chance en ese Departamento, de conformidad con lo determinado en la sentencia de 6 de diciembre de 2001, proferida por la Sección Primera. Asimismo, prescribió a la Superintendencia Nacional de Salud para que, dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la providencia, hiciera uso de sus facultades de sanción y recaudo para la recuperación de las sumas adeudadas por la Lotería del Meta.

3. ¿Se vulneró el derecho colectivo a la moralidad administrativa con la venta de acciones de Invercolsa (propiedad de Ecopetrol), por valor superior a los \$ 9.000.000.000 de pesos colombianos al señor Fernando Londoño Hoyos, quien adujo para tal operación la calidad de trabajador de dicha compañía, presuntamente usurpando un lugar que correspondía a otros beneficiarios en los términos del artículo 60 de la Constitución Política?

[25000-23-26-000-2002-1204-01\(AP\)IJ \(2003-12-09\)](#)

¿Qué sucedió?

Invercolsa (propiedad de Ecopetrol) vendió acciones, por valor superior a los \$ 9.000.000.000 de pesos colombianos al señor Fernando Londoño Hoyos, quien adujo para tal operación la calidad de trabajador de dicha compañía. Con ello se incumplió el deber de democratización de la propiedad establecido en el artículo 60 de la Constitución Política en favor de los verdaderos trabajadores de la empresa y se causó un detrimento al patrimonio público.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda. Consideró que no se violaron las normas sobre democratización accionaria y que respecto del señor Londoño, al momento de la operación, no había claridad de sobre su calidad de trabajador (la cual solo fue solo fue desvirtuada judicialmente mucho después), pues se desempeñó en algún momento como presidente ejecutivo de Invercolsa. De ahí que no se desvirtuara la buena fe en la venta ni el cumplimiento del trámite previsto para tal efecto.

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

- La actividad contractual del Estado es susceptible de control a través de la acción popular cuando se pretenda la defensa de derechos e intereses colectivos.
- La jurisdicción de lo contencioso administrativo es competente en este caso por el fuero de atracción y el régimen jurídico de la operación accionaria en cuestión.
- La privatización de la propiedad del Estado debe considerar el ofrecimiento preferente de acciones a precio fijo a sus trabajadores, extrabajadores, pensionados y demás beneficiarios que señale la ley (cfr. L. 226/95).
- La enajenación con contravención a las reglas de la L.226/95 es ineficaz y da lugar a la restitución de las acciones, sin perjuicio de los derechos de terceros compradores de buena fe.
- Los reglamentos de venta disponían que esta se realizaría, inicialmente, a través de comisionistas

- de bolsa, previa acreditación de la calidad de beneficiario.
- El señor Londoño Hoyos, quien se había desempeñado como presidente ejecutivo de Invercor, presentó oferta de compra a través de comisionista, con la indicación de que los recursos para financiarla provenían de créditos garantizados con las acciones que se iban a adquirir.
 - La justicia laboral demostró que el señor Londoño nunca tuvo un vínculo laboral con la referida empresa, sino uno meramente comercial. El funcionario de Invercor y la comisionista de bolsa que certificaron ese hecho contrario a la verdad deben ser investigados.
 - De ahí que su participación en la operación de precios fijos reservada a los trabajadores, extrabajadores, pensionados y otros beneficiarios fuera contraria al ordenamiento jurídico y defraudara la moralidad administrativa.
 - También se lesionó el patrimonio público, pues, de no haber sido adquiridas de esta forma, tendrían que haber sido compradas mediante operaciones de martilla en etapas posteriores (subastas), a un precio más alto.
 - Además, Fernando Londoño dio en pago tales acciones a un tercero, que las adquirió sin verificar la ilicitud de esta compra y la existencia de una medida cautelar que pesaba sobre aquellas.

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

Revocó la sentencia de primera instancia y, en su lugar, ordenó:

- Amparar los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público.
- Declara ineficaz la compra de acciones del señor Londoño y cancelar la prenda que este hizo recaer sobre las mismas.
- Devolver la propiedad de las acciones a sus titulares iniciales, con la debida inscripción en el libro de registro de acciones.
- Devolver, tanto el señor Londoño como su cesionaria, los dividendos percibidos mientras tuvieron en su poder las acciones.
- Compulsar copias a los entes de control para las investigaciones pertinentes.
- Reconocer un incentivo a los demandantes de 150 smmlv con cargo al señor Londoño.

¿Postura minoritaria de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado?

Aclaraciones de voto:

- No se violó la defensa del patrimonio público, pero no la moralidad administrativa, pues para ello se requería el concurso de la administración en la realización del hecho censurable, cosa que no ocurrió
- Se debió explicar que cualquier ciudadano podía pedir, por vía de acción popular, la nulidad absoluta de los contratos derivados de la compraventa censurada, la cual debió declararse en el caso concreto.
- AFIB, quien compró las acciones adquiridas antes por el señor Londoño, desconoció las normas que regulan la compra de acciones en litigio.
- Debió explicarse que un profesional de las calidades del señor Londoño Hoyos debía entender perfectamente cuál era su situación frente a Invercolsa y los requisitos para que se llevara a cabo la operación comercial en cuestión.
- No se estudió la participación de la sociedad comisionista de bolsa.

- La moral administrativa se puede contraria por situaciones inducidas por los particulares.
- De la certificación del actual presidente de Invercor no es posible deducir que hubiera certificado una relación laboral entre la empresa y el señor Londoño Hoyos.

Salvamentos de voto:

- La Acción popular en el presente caso, no resulta procedente. Se dieron muchas operaciones comerciales y de registro en el interregno, que hacían competente a la jurisdicción ordinaria.
- En el proceso no se integró el litisconsorcio necesario en cuanto a la parte demandada. Las acciones vendidas pertenecían también a otras empresas que no fueron vinculadas al proceso. Tampoco se trajo al proceso a la propia Invercolsa, a la Bolsa de Valores ni a la sociedad comisionista, entre otros.
- Fernando Londoño Hoyos no violó los derechos colectivos relacionados con la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público. No era un funcionario, ni actuó en connivencia con alguno, sumado a que acreditó de forma transparente la documentación requerida para la compra. Además, está probado que sí era presidente de Invercolsa, lo cual le permitía razonablemente considerarse empleado. Por otro lado, no hay prueba de que en una segunda etapa las acciones se hubiesen vendido a un mayor precio, aunado al hecho de que las acciones fueron debidamente valoradas y calificadas antes de salir al mercado.
- Se favorece el enriquecimiento sin justa causa, de ECOPEPETROL. Dicha compañía no adoptó los controles necesarios para precaver la compra que luego censuró. Por otro lado, el fallo debió ordenar restituciones mutuas; o por lo menos no restringir el derecho de repetición al adquirente, pues no estaba claro que el señor Londoño tuviera conocimiento de la ilegalidad de la enajenación.
- Se desconocen los derechos de terceros de buena fe. No estaba probado que AFIB, que compró al señor Londoño, pudiera tener conocimiento del estado de las acciones; máxime cuando la verificación de los requisitos legales estaba asignada a la sociedad comisionista de bolsa a través de las cuales las adquirió aquel.
- Improcedencia del incentivo, al no configurarse la violación de derechos colectivos.
- Otros sectores consideraban que se debía condenar a Ecopetrol y a Fernando Londoño por igual a pagar el incentivo económico, dado que no hay violación a la moralidad administrativa sin la participación de un ente público.

4. ¿El municipio de Cali y EMCALI EIC ESP vulneraron el derecho colectivo a la moralidad administrativa con ocasión de la celebración del contrato para la construcción de la Planta de Tratamiento Residual de Cañaveralejo?

[76001-23-31-000-2002-01164-01](#) (2004-07-15)

¿Qué sucedió?

En virtud de un Convenio de Cooperación Internacional, la Alcaldía del municipio de Santiago de Cali y EMCALI EIC ESP recibieron recursos económicos para la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales -PTAR-.

Para la ejecución de la obra, se llevó a cabo el proceso de licitación en el marco de la Ley 80 de 1993, el cual debió ser declarado desierto en atención a que las propuestas presentadas no se ajustaron al pliego de condiciones, principalmente, por su sobrecosto.

Previo concepto favorable del gobierno extranjero que financiaba el proyecto, se llevó a cabo el proceso de selección directa del contratista, por lo que EMCALI EIC ESP escogió a un consorcio conformado por algunas personas que participaron del proceso de licitación inicial.

El demandante cuestiona que durante la ejecución del contrato se incurrieron en algunos sobrecostos que estimó en una suma equivalente a \$40'000.000 USD y advirtió que la PTAR no tendría la capacidad estimada respecto a la población deseada.

¿Qué decidió el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo negó las pretensiones de la demanda. En primer lugar, estableció que la Alcaldía del municipio de Santiago de Cali nunca recibió, administró, coordinó, auditó o verificó la utilización de los recursos recibidos por EMCALI EIC ESP para la construcción de la Planta de tratamiento Cañaveralejo. De otro lado, indicó que la construcción de la PTAR era una necesidad para la ciudad, que, si bien, generó incrementos en el presupuesto inicialmente pactado, estos tuvieron lugar por la necesidad de reajustar los costos como consecuencia de los requerimientos que surgían a medida que la obra se iba desarrollando.

Adicionalmente, el Tribunal determinó que la PTAR pese a no estar en pleno funcionamiento, si está operando y se encuentra en etapa de ajustes; es decir que no se trata de una obra que quedó abandonada e inoperante.

Por último, señaló que en el presente caso no se podía entrar a cuestionar la legalidad del procedimiento de contratación directa realizado por EMCALI EIC ESP, dado que dicha situación desbordaría los límites que tiene la acción popular.

¿Cuál fue la decisión de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia de segunda instancia?

La Sección Tercera confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, los argumentos que motivaron su decisión fueron los siguientes:

1. Que las circunstancias con base en las cuales se incrementó la ejecución del contrato, que implicaron sobrecostos reconocidos a favor del contratista, no conlleva automáticamente un detrimento o reducción de las finanzas públicas.
2. Que el esquema de contratación utilizado por EMCALI EIC ESP no puede ser considerado arbitrario o irregular, cuando el mismo se encuentra debidamente consagrado tanto en la Ley 80 de 1993 como en el respectivo decreto reglamentario.
3. Que las conductas realizadas por EMCALI EIC ESP no pueden ser consideradas como violatorias de los derechos colectivos alegados.

5. ¿Vulnera el Banco del Estado los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público, pues desde el año de 1991 ha omitido efectuar la transferencia de dineros en favor de INRAVISIÓN para el financiamiento del servicio de televisión pública?

[25000-23-26-000-2004-00183-01\(AP\)](#) (2005-06-02)

¿Qué sucedió?

Por disposición expresa de la Ley 14 de 1991, “*por la cual se dictan normas sobre el servicio de televisión y radiodifusión oficial*”, el Banco del Estado debe transferir anualmente el 10% de su presupuesto publicitario al Instituto Nacional de Radio y Televisión –INRAVISIÓN–. Desde el año de 1991 y hasta la fecha de presentación de la demanda –10 de febrero de 2004– el Banco del Estado no efectuó la transferencia a la que se alude, por lo que se solicita el pago de los dineros adeudados.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las súplicas de la acción popular presentada, al considerar que, si bien el incumplimiento legal alegado estaba corroborado, dicha circunstancia no permitía sostener un desconocimiento o amenaza sobre el derecho colectivo a la moralidad administrativa. Sostuvo, en ese sentido, que, teniendo en cuenta que el Banco del Estado e INRAVISIÓN disponían de naturaleza pública, no podía sostenerse la violación del patrimonio público, pues no existía un desplazamiento de dinero de éste –patrimonio público– a uno privado. En todo caso, refirió que para el periodo comprendido entre el 2000 y el 2003, la obligación de transferencia de dineros no resultaba exigible, toda vez que el Banco del Estado no había establecido dentro de su presupuesto gastos en materia publicitaria. Para los años 1997 y 1998, el Banco del Estado efectuó las transferencias exigidas en favor de INRAVISIÓN.

¿Qué consideró la Sección Tercera del Consejo de Estado?

- Reconoció la naturaleza preventiva y restitutoria de la acción popular, estableciendo que en el trámite de estos procesos la carga de la prueba en relación con los hechos que se dicen vulneran o amenazan los derechos colectivos corresponde al demandante, quien, en todo caso, podrá contar con el auxilio del juez.
- Manifestó que, de conformidad con la Ley 14 de 1991, el servicio de televisión está a cargo del Estado, mediante el Instituto Nacional de Radio y Televisión, y su financiamiento debe producirse, entre otras fuentes, a través de las transferencias que deben realizar las organizaciones descentralizadas como el Banco del Estado.
- Señaló que el Banco del Estado no había cumplido de forma completa con la obligación de las transferencias que le correspondían desde el año 1991.
- Definió la moral administrativa como un principio orientador de la función pública, que se

ampara, para su conceptualización, en las normas que componen un ordenamiento jurídico. En ese sentido, explicó que la transgresión de la moralidad administrativa se constata solo y únicamente cuando existe un desconocimiento grosero y arbitrario de los fundamentos legales sobre los cuales debía basarse la actuación pública. Por consiguiente, afirmó que todo desconocimiento del principio de legalidad no se traduce en la vulneración de la moralidad administrativa.

- Concluyó que, en el caso concreto, la transgresión de la norma que obliga a las transferencias no puede ser entendida como la violación de la moralidad administrativa, por cuanto no se demostró, bajo ese contexto, la existencia de intereses contrarios al interés público.
- Tampoco existe vulneración del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, pues las transferencias que se echan de menos involucran a dos autoridades públicas, por lo que no se acreditó la mengua al patrimonio estatal, necesaria para ello.

¿Qué resolvió la Sección Tercera del Consejo de Estado?

La Sección Tercera del Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda de acción popular.

6. ¿La falta de creación de un Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingreso y su Comité de Vigilancia y Control por parte del concejo municipal de Zipaquirá vulnera los derechos colectivos a la moralidad administrativa; la defensa del patrimonio público; la seguridad y salubridad públicas; el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y los derechos de los consumidores y usuarios?

[25000-23-24-000-2004-00932-01\(AP\)](#) (2006-10-12)

¿Qué sucedió?

Se reclama al concejo municipal de Zipaquirá la creación del respectivo Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingreso y su Comité de Vigilancia y Control, para que se puedan hacer efectivos los subsidios aplicables a los costos de los servicios públicos domiciliarios.

¿Qué resolvió el Tribunal de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda, al encontrar demostrado que el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingreso y su Comité de Vigilancia y Control existen y funcionan en el municipio desde el año 2000. Como consecuencia de lo anterior, impuso al actor una multa de 10 smmlv, luego de concluir que la acción presentada fue temeraria y de mala fe.

¿Qué decidió la Sección Tercera del Consejo de Estado?

Confirmó la sentencia de primera instancia con base en las siguientes consideraciones:

- Las entidades que el demandante pidió crear propenden por la correcta distribución de los subsidios definidos por estrato frente al costo de los servicios públicos domiciliarios en el municipio, que deben provenir esencialmente del presupuesto local.
- No existe norma que obligue a la creación de los referidos comités, ni mucho menos que condicione a su existencia la distribución de subsidios al costo de los servicios públicos domiciliarios.
- De cualquier modo, está acreditado que el concejo municipal de Zipaquirá los creó y que vienen funcionando en debida forma. En cambio, no lo está que de su operación derive una violación de los derechos colectivos invocados.
- *“La moralidad administrativa, se refiere al ejercicio de la función administrativa conforme al ordenamiento jurídico y a las finalidades propias del cumplimiento de las funciones públicas, determinadas por la satisfacción del interés general y no por intereses privados y particulares”.*
- No se evidenció que por parte de los demandados existiera un comportamiento contrario a los fines y principios de la administración, ni un detrimento al patrimonio público.

- Las empresas de servicios públicos domiciliarios no son las llamadas a costear contra su patrimonio o con cargo a sus utilidades o dividendos el pago de una parte de las facturas de los usuarios de menos ingresos, pues de ser así se pondrían en riesgo eventuales inversiones en infraestructura o cobertura, así como la prestación eficiente del servicio.
- No todos los fondos que administran subsidios en la materia son de carácter municipal, entre los que tienen preminencia los relacionados con el servicio de aseo, acueducto y alcantarillado; no ocurriendo lo mismo, por ejemplo, en materia de telefonía.

¿Postura minoritaria de la Sección Tercera del Consejo de Estado?

Uno de los magistrados de la Sección aclaró el voto en el siguiente sentido:

- Debe existir una precisa, efectiva y armónica distribución de funciones en materia de subsidios en el orden nacional, departamental, municipal y descentralizado por servicios, para poder asegurar los fines sociales del Estado. Esto aplica frente a todos y cada uno de los distintos tipos de servicios públicos domiciliarios.
- El criterio mayoritario de la Sala frente al concepto de moralidad administrativa, prácticamente, obliga a los demandantes a probar, además del comportamiento ilegal, una suerte de desviación de poder y la afectación de bienes jurídicos.
- El juez debe observar celosamente cuáles son los principios y valores que orientan las normas legales respecto de las cuales se predica la transgresión de la moral administrativa.
- La noción de patrimonio público no puede confundirse con la de propiedad del Estado, pues se extiende también a elementos intangibles que pertenecen a los colombianos en su conjunto.

7. ¿Vulnera la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios los derechos colectivos de los consumidores y usuarios de los servicios de acueducto y alcantarillado en San Andrés, Providencia y Santa Catalina, entre otros²⁰, como consecuencia de las modificaciones efectuadas a las condiciones para la contratación del prestador de esos servicios públicos en la Isla?

[88001-23-31-000-2005-00004-01\(AP\)](#) (2007-08-15)

¿Qué sucedió?

En el año 2004, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios dio apertura a la invitación pública para la designación del prestador del servicio de acueducto y alcantarillado en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Dentro de las condiciones que orientaban el procedimiento de selección, se estableció que el prestador del servicio debía garantizar el suministro de agua potable durante las 24 horas del día en toda la Isla. No obstante, con posterioridad, la condición de continuidad del servicio fue modificada, y solo se mantuvo para ciertos sectores de la población, actuación, ésta, violatoria de los derechos colectivos de la comunidad sanandresana.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina negó las pretensiones de la acción popular presentada, y expresó que si bien sobre los hechos de la acción popular recaía el fenómeno de la sustracción de materia, por cuanto el contrato que se buscaba suscribir mediante la invitación pública, ya había sido celebrado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el estudio de las modificaciones a la invitación no permitía advertir la vulneración de los derechos colectivos alegada por el demandante, toda vez que las alteraciones de las condiciones técnicas para la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado se adecuaba a la infraestructura existente en cada barrio del Archipiélago y que, en todo caso, las nuevas condiciones eran mejores que las que se presentaban para ese momento en el territorio sanandresano.

¿Qué consideró la Sección Tercera, Subsección B del Consejo de Estado?

- Manifestó que todo juez, incluido el popular, está sometido al principio de la congruencia en el momento de proferir su sentencia, motivo por el que solo podría referirse a los hechos y pretensiones indicados en la demanda. En ese orden, negó cualquier tipo de validez jurídica a los argumentos nuevos que el demandante trajo a colación en el recurso de apelación y en sus alegatos.

²⁰ A la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

- Afirmó que, de acuerdo con los postulados de la Constitución Política de 1991, los servicios públicos domiciliarios habían dejado de ser una extensión de la función pública a cargo del Estado, para someterlos a la libre competencia, bajo la intervención del Estado.
- Señaló que dentro de las manifestaciones de la intervención del Estado en lo que a la prestación de servicios públicos hacía referencia, podía identificarse el control, vigilancia e inspección de las normas, planes y programas que debían ser observados por los prestadores particulares; actividades que en Colombia estaban asignadas al Presidente de la República, quien las había ejercía de forma directa a través de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
- Adujo que en el actual esquema normativo de los servicios públicos domiciliarios, los municipios podían, excepcionalmente, responsabilizarse de la prestación de estos servicios, sometidos igualmente al control y vigilancia de la Superintendencia que, en caso de incumplimiento de los presupuestos de calidad y continuidad establecidos, podía adoptar medidas, como la escogencia, previa invitación pública, del operador a cargo del cual estaría la prestación, lo que había ocurrido en el caso particular del Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina.
- Frente a la presunta vulneración o amenaza de la moralidad administrativa, refirió que no existía, toda vez que del material probatorio obrante en el proceso, no podía concluirse ello, pues la conducta de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se había mostrado como respetuosa de los intereses de la comunidad.
- Respecto de la violación del patrimonio público, desestimó su ocurrencia, pues ni en el trámite para la escogencia del prestador del servicio, ni con la celebración del contrato se habían perjudicado el erario. Por el contrario, todas las actuaciones desplegadas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios estaban destinadas a financiar la ampliación de la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en San Andrés.

¿Qué resolvió la Sección Tercera, Subsección B del Consejo de Estado?

La Sección Tercera del Consejo de Estado confirmó la sentencia denegatoria del Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

8. ¿El aprovechamiento de la exención tributaria de la que goza el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por parte de las licoreras de Antioquia y Caldas, en el sentido de simular envíos de licores al territorio insular cuando en realidad se distribuyen en el territorio continental vulnera el derecho colectivo a la moralidad administrativa?

[88001-23-31-000-2004-00009-01\(AP\)](#) (2007-08-30)

¿Qué sucedió?

Las licoreras de Caldas y Antioquia facturan productos con destino a San Andrés, Providencia y Santa Catalina, aprovechando la exención tributaria de la que goza dicha entidad territorial, cuando en realidad los distribuye dentro del territorio continental. Esto afecta la venta real de licores en el archipiélago, en desmedro de los tributos que se recaudan por su comercialización, con los cuales se financia parte de su gasto social.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina amparó el derecho a la moralidad administrativa. Conminó al Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina a legalizar las tornaguías (constancias de recibo de mercancías) y previno a la DIAN para que mejore la fiscalización en la materia. Con todo, destacó que en el expediente no se probó la triangulación denunciada.

¿Qué decidió la Sección Tercera del Consejo de Estado?

Revocó la sentencia de primera instancia para, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda, luego de presentar las siguientes consideraciones:

- *“Los derechos colectivos, entonces, destacan la dimensión social del hombre y también su pertenencia a la comunidad y al Estado, es decir, su vida en relación con los demás”.* Están señalados, entre otras normas, en la Constitución y la ley y los tratados internacionales. Su concreción corresponde a la jurisprudencia.
- La moral, en sentido amplio, siempre ha tenido una fuerte influencia sobre el derecho, atendiendo a la condición humana de quienes lo determinan y operan.
- La moralidad administrativa es un principio y, a la vez, un derecho, que se ubica en la categoría de “concepto jurídico indeterminado”, pues necesita ser explicado por el juez.
- La Sección Tercera del Consejo de Estado *“se refiere al concepto de ‘moral pública’, como género de la moral política”,* que abarca a todo el Estado, pero que no es protegible por vía de acción popular respecto de las autoridades jurisdiccionales y legislativas.
- La moralidad administrativa se debe manifestar en todo tipo de acciones o instrumentos: actos administrativos: actos, contratos, operaciones, hechos, etcétera. Tiene una relación estrecha,

pero no exclusiva con la corrupción. Se materializa en la legalidad, en la aplicación de principios del derecho e incluso en la aplicación de criterios axiológicos (incluso fundados en la razón y el sentido común). Su verificación entraña una ponderación entre fines y medios.

- La corrupción genera exclusión, violencia, subdesarrollo, así como degradación social e institucional.
- A pesar de la gravedad de los hechos de corrupción denunciados por el demandante, no existe prueba de su ocurrencia. Además, las meras inconsistencias en el tiempo utilizado para legalización de las tornaguías por parte del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina no puede considerarse como una violación a la moralidad administrativa.
- La DIAN no tiene la competencia de hacerse cargo de la vigilancia y control de la introducción de licores nacionales provenientes de otras regiones del país. El monopolio rentístico de licores corresponde a los departamentos.

¿Postura minoritaria de la Sección Tercera del Consejo de Estado?

Aclaraciones de voto:

- La moralidad administrativa tiene que interpretarse siempre desde el ámbito normativo, pues de lo contrario se perdería la objetividad y la seguridad jurídica.

Salvamentos de voto:

- La comprensión sobre la moralidad administrativa debe ser lo más amplia posible, pero no puede constituirse por fuera de los límites del ordenamiento jurídico.
- El principio de legalidad no se reduce al respeto por la ley, sino que abarca la integración de todo el ordenamiento jurídico (reglas, principios y valores), interpretado a través de los diferentes métodos que existen para ello.
- Nuestro modelo de Estado Social, Constitucional y Democrático de derecho condiciona lo que debe entenderse por moralidad pública.
- Lo moralmente bueno dentro del Estado debe comprender elementos democráticos y “discursivos” (de la dialéctica del discurso), que garantizan la participación de todos los sectores de la sociedad en la construcción colectiva de esta idea.
- La Sala no distingue la moral o la ética desde lo público y lo privado, ni la forma como se conectan ambos espacios y, además, promueve el desconocimiento de los límites jurídicos que obligan al juez de la acción popular.

9. ¿Se encontraba FINDETER facultado por la Ley para financiar un crédito destinado a la adquisición del avión presidencial? ¿Era viable demandar un contrato estatal mediante acción popular para proteger el derecho colectivo a la moralidad administrativa? ¿La celebración de un contrato estatal con entidades del sector financiero implicó un detrimento patrimonial para el Estado?

[25000-23-27-000-2004-01402-02](#) (2008-03-05)

¿Qué sucedió?

El CONPES 3263 del 19 de enero de 2004 autorizó la compra de un avión para el transporte del Presidente de la República. SATENA debía suscribir el contrato con recursos de crédito hasta por la suma de USD \$40'000.000. La compra del avión se efectuó con recursos prestados por FINDETER a favor de SATENA.

El Comité Nacional de Crédito de FINDETER autorizó el préstamo de dicho dinero (U\$ 40 millones de dólares) condicionado a la utilización de un intermediario financiero que recibiría una comisión del 1.5% anual sobre el valor del préstamo.

Los demandantes de la acción popular cuestionan la vulneración de los derechos a la moralidad administrativa y al patrimonio económico al considerar que: *i)* la compra de un avión para el transporte del señor Presidente de la República, no se encuentra contemplada dentro de las actividades que debe financiar FINDETER. Y, *ii)* las entidades financieras simularon un crédito a favor de SATENA, que les permitió apoderarse de una “comisión anual” de 1.5% sobre el valor de la deuda durante un período de 10 años.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, negó las pretensiones de la demanda. Como primera medida, indicó que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la competente para conocer del asunto, pues la parte demandada está compuesta tanto por particulares como por personas de derecho público.

De otro lado, indicó que a la luz de las disposiciones legales, toda operación de crédito forzosamente se debe llevar a cabo a través de un establecimiento de crédito y, por ende, no merece reproche alguno que FINDETER haya canalizado los dineros por conducto de los bancos que fueron demandados.

¿Qué resolvió la Sección Tercera del Consejo de Estado?

La Sección Tercera reiteró los argumentos señalados por el Tribunal en lo que tiene que ver con la competencia que tienen las autoridades judiciales para conocer de este tipo de acciones populares; resaltando que la misma es procedente contra contratos estatales.

Frente a la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa estableció que, en efecto, FINDETER no podía llevar a cabo la operación de adquisición del avión para el Presidente de la República, por cuanto no está facultada para ello, lo que conlleva una ilegalidad que no implica automáticamente la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

Tampoco encontró vulnerado el derecho colectivo al patrimonio económico, pues, si bien es cierto, FINDETER no se hallaba facultado para realizar la operación de redescuento, porque se trataba de la financiación de un proyecto que no estaba destinado a satisfacer necesidades regionales, no se logró demostrar que los recursos que desembolsó hayan tenido una destinación diferente a la establecida en el contrato estatal -compra del avión presidencial- por cuanto éste bien hace parte de los activos fijos de SATENA.

Finalmente, la Sala determinó que no se vulneró el derecho a la salubridad pública, pues no se probó que se hayan desatendido los proyectos de inversión en agua potable y saneamiento básico por causa de las operaciones crediticias para la compra del avión presidencial.

10. ¿Se vulnera el derecho colectivo a la moralidad administrativa cuando se adelanta una licitación para la adjudicación de un tercer canal nacional de televisión con un único proponente en contravención, dentro del marco de un proceso irregular que atenta contra el interés público?

[25000-23-15-000-2010-02404-01\(AP\)](#) (2014-03-27)

¿Qué sucedió?

La Comisión Nacional de Televisión abrió la licitación para la concesión de un tercer canal nacional (adicional a Caracol y RCN), pero revocó el acto de apertura por sugerencia de la Procuraduría General de la Nación por posibles irregularidades en el proceso. Una vez superadas, se abrió nuevamente la licitación, pero se suspendió por falta de pluralidad de oferentes y por decisión del Consejo de Estado, debido a vicios en dicho proceso.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda, por considerar que no se violó la moralidad administrativa, debido a que no hubo conductas ilegales, favorecimiento de particulares o desconocimiento del interés general. A su juicio, la licitación cumplió todas las etapas de ley, entre las cuales no se contempla la obligación de que exista pluralidad de oferentes.

¿Qué consideró la Sección Tercera del Consejo de Estado?

- La protección de la moralidad administrativa no se sujeta a la existencia de una definición legal; el juez debe, objetivamente, darle contenido a este derecho colectivo, que a la vez es un principio, a partir del respeto por el ordenamiento jurídico en general (especialmente normas, principios y valores constitucionales y legales).
- Tal derecho tiene que ver con los valores supremos que expresan las aspiraciones legítimas de la sociedad a que sus gobernantes procuren el cumplimiento de los fines del Estado.
- *“la diligencia, prudencia, pulcritud, honestidad, rectitud, seriedad y ponderación en lo discrecional, racionalidad de juicio, respeto y lealtad”* en el manejo de lo público son rasgos esenciales de la moralidad administrativa.
- Por patrimonio público debe entenderse la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario y que sirven al cumplimiento de sus fines.
- La protección de la moralidad administrativa a través de la acción popular no está condicionada por la existencia de otros mecanismos judiciales en los que se estudie el respeto por el orden jurídico, y debe conducir a la adopción de medidas efectivas.
- El Estado tiene la responsabilidad de velar, a través de la CNTV (hoy ANTV) por que el servicio de televisión se brinde en condiciones óptimas, directamente o por medio de concesiones al sector privado, en términos de libertad, competitividad e interés general.
- Las concesiones en la materia son *“como la autorización de carácter individual que otorga el*

Estado, para que un operador privado use el espectro electromagnético, para la explotación del servicio público de televisión nacional abierta”, previo cumplimiento de los requisitos legales establecidos para ello, a cambio de una tarifa y con el compromiso de atender las regulaciones correspondientes.

- Del estudio pormenorizado de las actuaciones llevadas a cabo por la CNTV en el proceso licitatorio para la adjudicación del tercer canal se hace evidente el desconocimiento de los principios de planeación, transparencia, libre competencia y de eficiencia, que conllevaba bajos precios para el estado, una retención injustificada de pautas publicitarias y otras ventajas para el futuro contratista y el favorecimiento de intereses privados que dificultaban la concurrencia de varios oferentes, entre otros aspectos.
- No existe un marco regulatorio de la prestación del servicio de televisión que permita a nuevos prestadores entrar al mercado en condiciones de igualdad y justicia frente a los precios de las pautas publicitarias; máxime cuando los riesgos en el ejercicio de dicha actividad comercial y de la competencia misma entre operadores se estaban cargando al Estado.
- No se definió con claridad desde un principio si la concesión incluiría frecuencias transmitidas por vía aérea o por cable.
- Se afectó deliberadamente la situación del “Canal 13” de propiedad del Estado.

¿Qué decidió la Sección Tercera del Consejo de Estado?

- Revocó la sentencia de primera instancia.
- Amparó la moralidad colectiva y la defensa del patrimonio público.
- Reconvinó a la ANTV para que en lo sucesivo se abstenga de continuar, reiterar o persistir en la concesión de nuevos canales de televisión de operación privada en condiciones irregulares. Así, le ordenó hacer cesar todos los efectos del proceso licitatorio y no hacer más procesos de este tipo hasta que se expida la regulación pertinente.
- Ordenó a la Comisión de Regulación de Comunicaciones expedir en 8 meses la regulación necesaria para la justa adjudicación de canales y condiciones de mercado de televisión.
- Ordenó a la Agencia Nacional del Espectro expedir en 6 meses el registro público de frecuencias.
- Se dispuso un comité para la correcta reasignación del Canal 13.
- Se ordenó a la ANTV emitir las regulaciones que le conciernen en materia de adjudicaciones y prórrogas, para adelantar los procesos a que haya lugar.
- Se solicitó a la Procuraduría General de la Nación investigar las irregularidades advertidas en la sentencia.

¿Postura minoritaria de la Sección Tercera del Consejo de Estado?

Aclaraciones de voto:

- Una de las órdenes impartidas en la sentencia fue dejar sin efectos el proceso licitatorio. Sin embargo, esto pudo ser innecesario teniendo en cuenta que finalmente se declaró desierto.
- No era viable ordenar regulaciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones porque este aspecto no fue objeto de controversia.
- La sentencia de la Sección Tercera establece aspectos sobre la moralidad administrativa que están en trámite de definición por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

11. ¿Vulneran la Aeronáutica Civil, OPAIN S.A., la OTAC S.A.S. los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público, al crear con sus conductas activas y omisivas un detrimento patrimonial en contra del Estado, quien en la actualidad no recibe los dineros a los que tiene derecho al haber dado en concesión la explotación de las instalaciones del aeropuerto El Dorado?

[25000-23-24-000-2011-00032-01\(AP\)](#) (2014-08-29)

¿Qué sucedió?

La Aeronáutica Civil concedió a la sociedad comercial OPAIN la construcción, mantenimiento y administración del aeropuerto El Dorado de Bogotá. De acuerdo con el contrato suscrito, OPAIN se comprometió a entregar a la Aeronáutica el 46.16% de los ingresos que obtuviera por concepto de administración de la terminal aérea. OPAIN subarrendó a la compañía OTCA S.A las diversas bodegas ubicadas en la terminal de carga del aeropuerto El Dorado por un valor de \$9.500.000.000 mensuales. OTCA S.A.S. subarrendó, a su vez, dichas bodegas por un valor superior al referido. Para el demandante, el pago del 46.16 % de los ingresos obtenidos en la administración del aeropuerto El Dorado, que OPAIN paga a la Aeronáutica, debe incluir los valores reales de los contratos de arrendamiento suscritos por OTCA S.A.S. con los diversos clientes de las bodegas de la terminal de carga, y no el valor del contrato perfeccionado entre OPAIN y OTCA, que se eleva tan solo a \$9.500.000.000.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió a las pretensiones de la demanda de acción popular y amparó el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público. En ese sentido, manifestó que, en la actualidad, existía una controversia entre OPAIN y la entidad interventora del contrato de concesión celebrado por la Aeronáutica Civil y OPAIN, respecto de los valores que debían ser tenidos en cuenta para efectuar el pago del 46.16 % en favor de la entidad estatal. En efecto, para la sociedad interventora debía ser el valor de los ingresos brutos –lo que debía incluir el monto de los subarrendos–, mientras para OPAIN el pago de ese porcentaje no debía tener en cuenta dichos montos. Bajo ese contexto, el Tribunal manifestó que existía una amenaza cierta sobre el derecho colectivo al patrimonio público, pues de ser cierta la afirmación de la entidad interventora del contrato de concesión el Estado estaría perdiendo alrededor de \$18.000.000.000 anuales. Por consiguiente, ordenó que mientras se dirimía el conflicto suscitado entre OPAIN y el ente interventor sobre los dineros que debían ser transferidos a la Aeronáutica Civil, OPAIN debía pagar el valor referido por ella en el dictamen pericial presentado con fundamento en la cláusula 77.2 del contrato de concesión. Finalmente, negó la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, pues en el expediente no se demostró que las demandadas estuvieran desconociendo los fines constitucionales de la contratación.

¿Qué consideró la Sección Tercera, Subsección B del Consejo de Estado?

- Afirmó que la jurisprudencia pacífica del Consejo de Estado admitía que la acción popular resultaba procedente para conocer de las acciones u omisiones que amenazan o vulneran derechos colectivos en el marco de la actividad contractual del Estado, sin que ese medio judicial pudiera supeditarse al ejercicio de las acciones contractuales establecidas en el orden jurídico.
- Adujo que lo anterior era así, pues cuando en el marco de una acción popular se alegaba la violación de la moralidad administrativa, el juicio para determinar la veracidad de esa afirmación conllevaba un estudio más amplio que el juicio de legalidad que podía proponerse en el contexto, por ejemplo, de una acción contractual, pues el juez popular en esos casos realizaba un examen en el que comparaba la actuación contractual de las autoridades públicas con el interés general.
- Refirió que si bien el juez que conoce de las acciones populares no puede declarar la nulidad de los contratos celebrados por las entidades del Estado, ello no le impide que adopte todas las demás medidas que considerara necesarias para reivindicar los derechos e intereses colectivos que encuentra vulnerados.
- Manifestó que la defensa del patrimonio público se dirige a garantizar su debida administración, y que dentro de ese concepto se incluyen todos los bienes, derechos y obligaciones que pertenecen al Estado.
- Sostuvo que, de conformidad con la normativa en la materia, la infraestructura aeroportuaria del país está a cargo del Estado y puede constituirse en el objeto de un contrato de concesión.
- Señaló que las pruebas obrantes en el expediente permiten concluir que los bienes pertenecientes a la terminal de carga del Aeropuerto El Dorado estaban siendo explotados en contravía de los intereses del Estado, pues los ingresos que se producían estaban beneficiando patrimonios e intereses privados.
- Afirmó que el hecho de que la OTAC S.A., contratista de OPAIN en la terminal de carga del Dorado, hubiese a su vez subcontratado las instalaciones de dicha terminal, no variaba la naturaleza pública de los recursos que con esa actividad se producían, motivo por el que debían incluirse dentro de los valores a tener en cuenta para el pago por parte de OPAIN del 46.16% en favor de la Aeronáutica Civil.
- Cuestionó la negligencia de la Aeronáutica Civil ante la situación puesta en consideración de la Sala –subarrendamiento cuyos ingresos se excluían del modelo económico establecido en el contrato de concesión celebrado entre la Aeronáutica y OPAIN–.

¿Qué resolvió la Sección Tercera, Subsección B del Consejo de Estado?

La Sección Tercera, Subsección B del Consejo de Estado modificó la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el sentido de:

- Amparar igualmente el derecho colectivo a la moralidad administrativa.
- Ordenó allegar al Tribunal Administrativo de Cundinamarca todos los contratos firmados por la OTAC S.A. respecto de los bienes ubicados en la terminal de carga del aeropuerto El Dorado, con el propósito de que se establecieran las diferencias entre lo transferido por OPAIN al Fideicomiso constituido para el pago del 46.16% en favor de la Aeronáutica Civil, resultante del contrato de concesión, y los valores brutos de los ingresos percibidos, en aras de buscar la restitución de los dineros dejados de percibir por parte del Estado.
- Negó el incentivo económico en beneficio del demandante.

12. ¿La celebración de contratos de prestación de servicio entre el municipio de Cali y particulares para el apoyo del cobro coactivo vulnera los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público?

[76001-33-31-703-2010-00109-01\(AP\)REV \(2019-02-05\)](#)

¿Qué sucedió?

El municipio de Santiago de Cali suscribió contratos de prestación de servicios con particulares para cobrar a diferentes entidades la parte de las mesadas pensionales que pagó en su totalidad cuando debía hacerlo de manera compartida con aquellas. Con base en ello adelantó procesos de cobro coactivo en contra de esas entidades públicas. Para los demandantes estos contratos eran ilegales, por recaer sobre una función que no puede ser asumida por particulares.

¿Qué resolvió el Tribunal de segunda instancia?

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, rechazó la demanda por considerar que no estaba de por medio la vulneración de derechos colectivos, sino los intereses particulares de un grupo de entidades.

¿Por qué el Consejo de Estado asumió el conocimiento del asunto?

Por la necesidad de unificar jurisprudencia en torno a la procedencia de la acción popular cuando el patrimonio de las entidades públicas se ve afectado por procedimientos ilegales y actuaciones en contra de la moralidad administrativa.

¿Qué consideró la Sala 23 Especial de Decisión del Consejo de Estado?

- En los fallos de acción popular dictados en sede de revisión el Consejo de Estado puede abordar temas que no hayan sido presentados en la solicitud de revisión.
- En tal sentido, si en sede de revisión se considera que la decisión examinada es correcta, se confirmará; de lo contrario, se infirmará y se dictará una nueva sentencia por parte del Consejo de Estado.
- El juez popular está habilitado para evaluar contratos estatales cuando amenacen o vulneren derechos colectivos y, en ese ejercicio, puede incluso declarar su nulidad, siempre que los procesos se hayan iniciado antes de la vigencia del CPACA; de lo contrario no podrán declarar tal nulidad.
- Por lo anterior, la decisión del Tribunal fue desacertada, lo que impone que sea infirmada y se dicte una nueva.
- La Ley 1066 del 29 de julio de 2006 facultaba al municipio para adelantar los procesos de cobro coactivo cuestionados, incluso apoyándose en particulares para la preparación, instrumentación y de proyección de documentos, que fue lo que, en efecto ocurrió.
- Y aunque a esos particulares se les puede pagar hasta un 10% de lo adeudado, no hay afectación de la moralidad administrativa o el patrimonio público porque ello se efectúa con cargo al deudor.

¿Qué decidió la Sala 23 Especial de Decisión del Consejo de Estado?

- Infirmar la sentencia de segunda instancia.
- Negar las pretensiones de la demanda.

**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**

1. ¿La Dirección General Marítima incumplió sus funciones policivas al no tomar los correctivos necesarios contra la firma Promotora Barlovento por la falta de ejecución de las obras contratadas para la estabilización de la línea de costa y la recuperación de playas en Manzanillo del Mar?

[CE-SEC3-EXP2000-NAP097](#) (2000-10-26)

¿Qué sucedió?

El 31 de enero de 1995, la Dirección General Marítima de la Armada Nacional expidió la Resolución No. 0035 en virtud de la cual accedió a la solicitud presentada por la firma promotora BARLOVENTO S.A. que consistió en la autorización para realizar las obras de estabilización de la línea de costa ubicada en el sector comprendido entre Punta Volcán o Punta Canoa y Punta del Morro Grande, al norte de Cartagena en jurisdicción de la Capitanía de Puerto; estas obras consistían en ejecutar 17 espolones en un tramo de playa de 1750 metros de longitud por 55 metros de ancho para una extensión de 96.000 metros cuadrados; obras de dragado en dos áreas y el relleno de una franja del litoral de 840 metros de largo por 20 metros de ancho para un total de 16.000 metros cuadrados.

La firma promotora BARLOVENTO S.A. construyó solo nueve (9) espolones de los diecisiete (17) autorizados. La falta de terminación de las obras aceleró los procesos de erosión, lo cual favoreció la acreción de playas en el complejo hotelero. Además, las obras ejecutadas a partir de 1995 modificaron la línea de costa en el área y afectaron negativamente sobre todo el costado sur de Manzanillo del Mar y dejaron sin playas la boca del arroyo Guayepo.

¿Qué decidió el Tribunal Administrativo de Bolívar?

El Tribunal Administrativo de Bolívar negó la solicitud de protección de los derechos colectivos, pues, consideró que tanto la Capitanía de Puertos como la Dirección General Marítima habían actuado diligentemente frente a la situación que se presenta en Manzanillo del Mar. Adicionalmente, concluyó que la erosión que se presenta en la zona no está directamente asociada a las obras adelantadas por la PROMOTORA BARLOVENTO S.A.

¿Cuál fue la decisión de la Sección Tercera del Consejo de Estado?

La Sección Tercera revocó la sentencia de primera instancia al establecer que la PROMOTORA BARLOVENTO S.A. no llevó a cabo la construcción de todos los espolones establecidos en la Resolución proferida por la DIMAR.

Asimismo, determinó que, si bien, dicha omisión no es la causa real de la erosión, si resulta cierto que la no construcción de las obras agudizó el fenómeno que viene sufriendo el área afectada. Esta omisión favoreció el complejo turístico, acreció las playas en más de 500 metros de longitud y ayudó a modificar la línea de costa, en otras palabras, ocasionó que el proceso erosivo presentado se acelerará entre 1995 a 1998.

En consecuencia, la Sección Tercera ordenó a la Dirección General Marítima que, en el término de tres meses, tome los correctivos necesarios y en ese sentido requiera a la firma Promotora Barlovento para que cumpla con lo establecido en la Resolución No. 0035 de 1995, en caso contrario, le requirió imponer las sanciones a que haya lugar.

También le ordenó a esta misma entidad elaborar un estudio que determine cuáles son las alternativas posibles para la recuperación de la zona y la estabilización de la línea de costa; según el resultado deberá ejecutar las obras a que haya lugar, en el término de un año.

Finalmente, reconoció un incentivo por diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del demandante.

2. ¿Vulneran la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a 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, al adelantar el proyecto de un parque lineal con fines recreativos en las inmediaciones del humedal de Córdoba?

[25000-23-25-000-2000-00254-01\(AP-198\)](#) (2001-09-20)

¿Qué sucedió?

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, junto a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., adelantaron estudios para la construcción de un proyecto de parque lineal en inmediaciones del humedal de Córdoba, obras que conllevarían nefastos impactos para el ecosistema de la zona. Las autoridades demandadas han omitido solicitar las autorizaciones correspondientes, a pesar de las importantes consecuencias ambientales del proyecto.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió parcialmente a las súplicas de la demanda mediante fallo de 27 de julio de 2001, con el que amparó el derecho colectivo a 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. En ese orden, el Tribunal ordenó a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá suspender la realización de las obras hasta tanto se obtuvieran las licencias ambientales respectivas y la aprobación del Manual de Manejo Ambiental de la obra por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y el Ministerio de Ambiente.

¿Qué consideró la Sección Segunda – Subsección “B” del Consejo de Estado?

En sentencia de segunda instancia, la Subsección B señaló:

- La importancia de los humedales radica en los servicios hidrológicos y ecológicos que prestan, pues más allá de su valor paisajístico, repercuten en el desarrollo de la agricultura y la pesca, así como en la producción de madera, el almacenamiento de aguas, la regulación de inundaciones, la reducción de riesgos naturales y la conservación de importantes especies de fauna y flora.
- La protección de los humedales ha congregado a la comunidad internacional que, en el año 1971, suscribió en la ciudad iraní de Ramsar la “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas”, aprobada por Colombia mediante la Ley 357 de 1997.

- El sistema del humedal de Córdoba está conformado por tres canales que recogen las aguas lluvias de algunas de las quebradas que nacen en los cerros orientales, aguas que en muchos casos está contaminadas, por lo que el humedal en cuestión presenta altos niveles de contaminación.
- El proyecto que pretende adelantar la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá consiste en la construcción de un parque lineal en el perímetro del humedal de Córdoba y su dragado para aumentar la capacidad de almacenamiento de aguas.
- Los dictámenes periciales allegados al proceso dan cuenta de la necesidad de intervenir el humedal de Córdoba para su cuidado y mantenimiento, pero con la construcción de la menor cantidad de obras.
- La construcción del proyecto por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá se aleja del uso meramente contemplativo para el cual fueron creados los Parques Ecológicos Distritales, dentro de los cuales se cuenta el humedal de Córdoba.

¿Qué resolvió la Sección Segunda – Subsección “B” del Consejo de Estado?

La Sección Segunda – Subsección “B” del Consejo de Estado confirmó en su totalidad el fallo de 27 de julio de 2001, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

3. ¿El sacrificio con fines comerciales, en menos de dos meses, de aproximadamente 10.000 chigüiros en la Orinoquía colombiana vulnera los derechos colectivos al aprovechamiento racional de la fauna silvestre y conservación de las especies animales por poner en riesgo dicha especie y el equilibrio ambiental?

[85001-23-31-000-2001-0413-01\(AP-194\)](#) (2001-11-09)

¿Qué sucedió?

En menos de dos meses, se sacrificaron con fines comerciales aproximadamente 10.000 chigüiros en la Orinoquía colombiana. Esto puso en riesgo de extinción a dicha especie y alteró el equilibrio ambiental.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Casanare amparó los derechos colectivos aprovechamiento racional de la fauna silvestre y a la conservación de las especies animales. Consideró irracional el sacrificio de 10.000 chigüiros para exportar su carne a Venezuela. Ordenó al Ministerio del Medio Ambiente y a Corporinoquía destinar recursos económicos suficientes para reparar el daño causado y exigir lo mismo a los particulares. Se reconoció a los demandantes un incentivo económico de 50 smmlv.

¿Qué consideró la Sección Quinta del Consejo de Estado?

- Recordó que cuando la afectación de los derechos colectivos tenga lugar en varios lugares el demandante podrá instaurar la acción en cualquiera de ellos.
- Es posible dirigir la demanda en contra del Ministerio del Medio Ambiente y Corporinoquía dado que se les acusa de haber concedido la licencia ambiental para un zocriadero y la exportación de carne de chigüiro; además de ser las autoridades ambientales en la materia.
- La acción popular sirve para proteger a los chigüiros contra su aprovechamiento irracional, así como de las omisiones frente a su conservación y preservación.
- La comercialización de recursos naturales es permitida, pero se debe equilibrar el interés económico con la protección del medio ambiente.
- Aunque se descarta que el chigüiro sea una especie en vía de extinción, no se ignora que su sacrificio indiscriminado puede producir daño ambiental; máxime si se considera que “el ecosistema *“está integrado de componentes bióticos y físicos interdependientes”*”.
- Corporinoquía concedió licencia para un zocriadero, con fines de comercialización de chigüiros, a un particular que no aseguraba la conservación y reproducción de la especie.
- El Ministerio del Medio Ambiente autorizó la exportación de 100.000 kg de carne de chigüiro,

luego de ejercer un control meramente formal, sin observar las condiciones reales frente a la afectación del equilibrio ecológico.

- No es posible ordenar, en este caso, que las autoridades ambientales exijan a los particulares la reparación de los daños causados, ya que la responsabilidad de estos últimos no se estudió en la presente acción popular.

¿Qué resolvió la Sección Quinta del Consejo de Estado?

- Confirmar la sentencia de primera en cuanto a la vulneración de los derechos colectivos al aprovechamiento racional de la fauna silvestre para garantizar su desarrollo sostenible, a la conservación de las especies animales y al equilibrio ecológico y las órdenes de adoptar medidas para volver las cosas a su estado inicial.
- No obstante, revocó la orden de exigir a los particulares la reparación del daño ambiental, por cuanto su responsabilidad no fue objeto de la acción popular.
- Redujo a la mitad el valor del incentivo reconocido a los demandantes.

4. ¿Cómo se garantiza la protección de los derechos de los animales que son utilizados por los circos?

[25000-23-24-000-2011-00763-01](#) (2013-08-29)

¿Qué sucedió?

La demandante promovió acción popular en la que advierte que la empresa Organización Aceros S en C., realiza espectáculos de circo en los cuales utiliza animales de la fauna colombiana, así como también usa otros animales que han ingresado al territorio de manera irregular.

Expresó que las Corporaciones Autónomas accionadas, han omitido su obligación de imponer sanciones por el incumplimiento de las normas técnicas de salubridad y seguridad, así como tampoco han verificado las reales condiciones en las que se encuentran los animales del circo.

¿Qué decidió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo estableció que efectivamente se había presentado una vulneración de los derechos colectivos, en la medida que se demostró que las autoridades administrativas no habían cumplido sus obligaciones legales frente a la Organización Aceros S en C., entidad que desconoció toda la normativa relacionada con el manejo de los animales.

¿Qué se resolvió en la sentencia de segunda instancia?

La Sección Primera del Consejo de Estado estableció que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, además de fijar las políticas públicas y la regulación para la protección de las especies de fauna, debe expedir los certificados de exportación, importación y reexportación de las especies. Además, señaló que es la autoridad competente para imponer y ejecutar medidas preventivas y sancionatorias, en los eventos en que advierta la transgresión de disposiciones de contenido ambiental.

La Sala también recordó que el Gobierno Nacional mediante ley²¹ prohibió el uso de animales silvestres, ya sean nativos o exóticos, en circos fijos e itinerantes, en todo el territorio nacional, de manera que, en el término de 2 años los circos deben adecuar sus espectáculos y entregar los animales a cualquiera de las siguientes autoridades ambientales: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Policía Nacional, Corporaciones Autónomas Regionales y Desarrollo Sostenible y los Gobiernos Departamentales, Distritales y Municipales, quienes deberán realizar la respectiva reubicación en el hábitat natural.

De acuerdo con lo anterior, la Sección ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que ponga en conocimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales del país y de los alcaldes municipales y de distrito, el contenido de la sentencia, y los requiera para que una vez ingresen los circos de propiedad de la Organización Aceros a sus territorios, procedan a verificar que no se esté presentando ninguna de las conductas vulneradoras de los derechos colectivos.

21 Ley 1638 de 24 de junio de 2013.

5. ¿Qué estrategia se debe adoptar para la recuperación de la cuenca hidrográfica del río Bogotá que garantice el mejoramiento continuo de la calidad de vida de los habitantes, el desarrollo sostenible, la conservación y protección de los procesos hidrológicos, de los ecosistemas y la biodiversidad?

[25000-23-27-000-2001-90479-01\(AP\)](#)²² (2014-03-28)

¿Qué sucedió?

En ejercicio de la acción popular se pretende el amparo de los derechos colectivos de los habitantes de la cuenca hidrográfica del río Bogotá y sus afluentes, quienes se han visto afectados por su contaminación debido a vertimientos de aguas residuales domésticas e industriales, malas prácticas agropecuarias e inadecuado manejo de basuras, así como por la omisión de las autoridades.

El río Bogotá nace a unos 3400 msnm en el alto de la Calavera, municipio de Villapinzón, ubicado al nororiente de Cundinamarca, con una extensión aproximada de 370 kilómetros de longitud y desemboca en el río Magdalena a una altura de 280 msnm, en el municipio de Girardot.

El recorrido del río Bogotá se encuentra dividido en tres subcuencas:

- Alta: 170 km, desde el municipio de Villapinzón hasta la estación hidroeléctrica Puente la Virgen.
- Media: 90 km, desde la estación hidroeléctrica Puente la Virgen hasta las compuertas de Alicachín.
- Baja: 120 km, desde las puertas de Alicachín – Embalse del Muña - hasta la desembocadura del río Bogotá en el río Magdalena.

Los municipios que tienen relación con la cuenca hidrográfica del río Bogotá son 46: Agua De Dios, Anapoima, Anolaima, Bogotá D.C., Bojacá, Cachipay, Cajicá, Chía, Chocontá, Cogua, Cota, Cucunuba, El Colegio, El Rosal, Facatativá, Funza, Gachancipá, Girardot, Granada, Guasca, Guatavita, La Calera, La Mesa, Madrid, Mosquera, Nemocón, Ospina Pérez, Quipile, Ricaurte, San Antonio Del Tequendama, Sesquilé, Sibaté, Soacha, Sopó, Subachoque, Suesca, Tabio, Tausa, Tena, Tenjo, Tocaima, Tocancipá, Villapinzón, Viotá, Zipacón y Zipaquirá.

Los principales afluentes en la cuenca alta son los ríos San Francisco, Sisga, Siecha, Tibitoc, Teusacá, Chicú, Juan Amarillo, Fucha, Tunjuelo, Balsillas, Soacha y Muña; en la cuenca baja, los ríos Calandaima y Apulo.

La Cuenca Hidrográfica del río Bogotá es una zona importante de asentamiento y desarrollo en Colombia. Constituye el eje central del sistema hídrico del Distrito Capital y articula el área urbana y rural de la Sabana. El río Bogotá es la principal fuente abastecedora de sistemas de acueducto, de riego agrícola, pecuario e industrial y provee el insumo para la generación de energía eléctrica. Además, su ubicación geográfica y la riqueza ecosistémica de la cuenca hacen innegable su importancia para el desarrollo no solo de la ciudad de Bogotá, sino de la región en general.

²² En este fallo se deciden los siguientes procesos: AP-Nos. 2001-90479, actor: Gustavo Moya Ángel; 2001-0428, actor: Jorge Enrique Cuervo Ramírez; 2000-0122, actor: Miguel Ángel Chaves García y Jorge Humberto González Villanueva; y 2001-0343, actor: Miguel Ángel Chávez García, Jorge Humberto González y Nicolás Díaz Roa.

El crecimiento poblacional ha conllevado a un aumento proporcional en el uso del recurso hídrico para satisfacer las distintas necesidades, tales como: el consumo humano y doméstico, agropecuario, minero, de generación de energía, uso industrial, recreativo, entre otras. Además, como resultado del crecimiento poblacional y económico de la región, el río Bogotá se ha convertido en el principal receptor de aguas domésticas e industriales de la región, razón por la cual es uno de los afluentes más contaminados del continente.

Han transcurrido más de 100²³ años desde que se inició el proceso de discusión y análisis sobre las alternativas y estrategias para enfrentar el proceso de contaminación del río Bogotá, pero a la fecha en la que se decide la sentencia no se han visto resultados definitivos²⁴ encaminados a una solución integral frente a la situación, lo que evidencia una emergencia social, ambiental y ecológica.

Diferentes circunstancias ponen en riesgo el desarrollo sostenible, el goce de un ambiente sano y el equilibrio ecológico en la cuenca hidrográfica del río Bogotá, las cuales se concretan así: *i)* el páramo de Guacheneque, lugar de nacimiento del río Bogotá, está siendo afectado por la plantación de especies foráneas como el pino y por la siembra de papa en la zona sin que exista control al respecto. *ii)* Las microcuencas que nacen en los cerros orientales y que abastecen al río Bogotá, están siendo olvidadas. *iii)* Las curtiembres de los municipios de Villapinzón, Chocontá y San Benito siguen realizando descargas clandestinas afectando la calidad del recurso hídrico²⁵. *iv)* La contaminación -no controlada- proveniente de la actividad industrial y agropecuaria que se vierte en las fuentes de agua de la cuenca hídrica. *v)* Los vertimientos de las aguas residuales domésticas de los municipios que no cuentan con sistemas de tratamiento. *vi)* La deficiencia de caudal desde la desembocadura del río Salitre o Juan Amarillo hasta el Salto de Tequendama. *vii)* Por las aguas servidas de más de 7 millones y la mala disposición de residuos sólidos de los habitantes del Distrito Capital, aunado a la carencia de plantas de tratamiento, las conexiones erradas, la limitada rehabilitación de redes y los aportes sólidos de los procesos erosivos de los cerros orientales. *viii)* La baja disponibilidad de agua para el consumo humano y el desarrollo de actividades agropecuarias sin la seguridad de que el recurso hídrico cuente con parámetros aceptables para la salud. *ix)* Las inundaciones del río en la sabana a causa del cambio climático que tuvieron lugar en el año 2010. *x)* Las deficiencias en el ordenamiento territorial estratégico y el no uso eficiente de los instrumentos como las tasas retributivas.

¿Qué se resolvió en la sentencia de primera instancia?

Por la catástrofe ecológica del río Bogotá y por la contaminación de los ríos y quebradas afluentes de este, la Subsección B de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca²⁶ declaró responsables por acción a todos los habitantes e industrias de la cuenca que desde hace veinte años han venido realizando sus vertimientos domésticos e industriales. De igual modo, declaró responsables por la omisión en el control de los vertimientos de las aguas residuales a la Nación-Ministerio de Minas y Energía- Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (Instituto de Hidrología y Meteorología, Ideam), al Ministerio de la Protección Social - (Invima), al Ministerio de Agricultura, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, al Distrito Capital de Bogotá-DAMA- a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá- a la Empresa de Energía Eléctrica, al Departamento de Cundinamarca y a los municipios de la Cuenca Alta: Villapinzón, Chocontá, Suesca, Sesquilé, Gachancipá, Tocancipá, Zipaquirá, Sopó, Cajicá, Chía, Cota. Así como a los municipios de la Cuenca Media: Funza, Mosquera, Soacha y Madrid, y de la Cuenca Baja: Al Municipio de Sibaté.

23 Desde 1906 se han formulado diferentes políticas dirigidas al manejo ambiental del Río Bogotá, en especial para la cuenca media, todo con el fin de obtener índices favorables de recuperación y sostenibilidad de la cuenca hidrográfica.

24 No son eficientes los resultados de las actuaciones de las autoridades ambientales como la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR –, el Distrito Capital (a través del DAMA –hoy Secretaría Distrital de Ambiente– de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –E.A.A.B.– y la Gobernación de Cundinamarca (a través de la Secretaría de Ambiente Departamental.

25 Polvo, cromo, sulfuro de hidrogeno, entre otros afectan la calidad del agua, además de los desperdicios sólidos.

26 Mediante sentencia proferida el 24 de agosto de 2004.

La Subsección amparó los derechos colectivos a un ambiente sano, a la salubridad pública y a la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios. Por consiguiente, salvaguardó los derechos colectivos mediante la aprobación de los acuerdos presentados por las entidades públicas y por las empresas e industrias, en los términos discutidos y aprobados en las respectivas audiencias. También, impartió directrices para restituir las cosas al estado anterior y precisó la ejecución de obras para lograr este objetivo.

De otro lado, absolvió de responsabilidad a la Comisión Reguladora de Agua Potable -CRA-, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, así como a la Sociedad Bogotana de Aguas Suez Lyonnaise Des Eaux Degremont E.S.P. S.A.

Por último, fijó a favor de los actores la suma equivalente a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales por concepto de incentivo económico, negó las demás indemnizaciones y ordenó la constitución del Comité de Verificación de Cumplimiento del fallo.

¿Quiénes interpusieron recurso de apelación?

Contra la decisión de primera instancia presentaron recurso de apelación: el Ministerio de Educación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Minas y Energía, el Fondo Nacional de Regalías, el DNP, el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente -DAMA- la Asociación de Curtidores de Villapinzón -ACURTIR-, la Compañía Bogotana de Aguas y Saneamiento Suez Lyonnaise Des Eaux Degremont E.S.P. S.A. -BAS-, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -E.A.A.B. E.S.P. -, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, las sociedades Alpina Productos Alimenticios S.A. -ALPINA- Eternit Colombiana S.A., Líquido Carbónico Colombiana S.A., la Sociedad Cristalería Peldar S.A., la Refinadora de Sal S.A. -REFISAL- la Cervecería Leona S.A., el Grupo Siderúrgico Diaco S.A., la Sociedad Constructora Palo Alto Y CIA S en C., la Sociedad Industrias Spring S.A., la Sociedad Stanton & Cía Ltda., la Sociedad Papeles y Corrugados Andina S.A., la Empresa de Energía de Bogotá -E.E.B.-, el departamento de Cundinamarca, el señor Jorge Enrique Cuervo Ramírez, los habitantes de Sibaté -Oscar Guaqueta Bello, Ramiro Orlando Ramírez Prieto, Víctor Julio Sandoval Zamudio-, la Fundación Amigos del Planeta, la Procuraduría General de la Nación, los señores Alfonso Pérez Preciado, Fabio Roberto Pérez Jaimes, Gustavo Moya Angel, Jorge Humberto González Villanueva, la señora Sara Mariela Parraga de Moya, los municipios de Tocancipá, Mosquera, Villapinzón, Cajicá, Zipaquirá, Sibaté, Funza, Gachancipá, Cota, Chía, Soacha, Madrid, Tabio, Suesca, Sopó, Bojacá, Chocontá, Cucunubá, Nilo, La Mesa y Sesquilé, la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Madrid, la Empresa Colombiana de Cables S.A. -EMCOCABLES-, la Sociedad UNICONIC S.A. y la Sociedad CONIGRAVAS S.A.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado al resolver el caso en segunda instancia?

La Sección Primera del Consejo de Estado define la situación de la cuenca hidrográfica del río Bogotá como una catástrofe ambiental, ecológica y económico-social que exige una solución integral. En tal sentido, la sentencia está encaminada al saneamiento, recuperación y conservación del hidrosistema fluvial de la cuenca del río Bogotá. El propósito general de la decisión consiste en mejorar la calidad de vida de quienes habitan a lo largo de esta cuenca hidrográfica, garantizar el derecho humano al agua, promover el desarrollo sostenible, proteger la biodiversidad y los ecosistemas.

Para abordar la problemática, la Sala diagnosticó la situación del río Bogotá y encontró que: (i) No existe una política única en relación con la recuperación del río Bogotá. (ii) Existe una dispersión de recursos y esfuerzos en materia de información, planeación, gestión, coordinación interinstitucional de proyectos y recursos tecnológicos, financieros y humanos, cuya armonización se hace necesaria. (iii) Se presenta incumplimiento de la normativa ambiental en las diferentes circunstancias que se presentan en las cuencas alta, media y baja del río Bogotá.

De acuerdo con lo anterior, la Sección consideró necesario plantear una estrategia que permita una acción coordinada, articulada, eficiente y eficaz para la gestión integral del sistema hidrológico del río, en tanto, el juez de la acción popular tiene el deber de adoptar las medidas que sean necesarias para restablecer las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, de ser ello posible, y posee amplias facultades para tal fin.

La estrategia integral plantea: (i) La articulación interinstitucional e integración de instrumentos de gestión, planeación y observación; (ii) La integración de instrumentos financieros, así como técnicos y de monitoreo comunes para la operación regular y circunstancias extraordinarias del río; y (iii) La implementación de proyectos comunes y específicos según las competencias constitucionales y legales de los diferentes actores involucrados.

Los componentes de la gestión son los siguientes: a) Mejoramiento Ambiental y Social de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá. b) Articulación y Coordinación Institucional, Intersectorial y Económica. c) Profundización de los Procesos Educativos y de Participación Ciudadana. El objeto de este componente es crear conciencia de la necesidad de proteger el recurso hídrico a través de la difusión del conocimiento con el apoyo de los establecimientos, docentes y universitarios, así como de los centros de investigación científica.

La estrategia general y las líneas de acción para el mejoramiento ambiental de la cuenca hidrográfica de esta decisión se fundamentan en diez (10) principios orientadores, así:

1. El agua es patrimonio de la Nación, bien de uso público, derecho fundamental y colectivo.
2. El agua es factor de desarrollo social, cultural y económico del país.
3. Las cuencas hidrográficas deben ser ordenadas y manejadas con un enfoque sistémico.
4. La sostenibilidad y disponibilidad permanente del recurso hídrico es garantía para las generaciones presentes y futuras.
5. Los ecosistemas y la biodiversidad del país son objeto de protección prioritaria, al igual que las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos.
6. La prevención de desastres tiene relevancia especial y las medidas tomadas para evitar o reducir los efectos de su ocurrencia son de inobjetable observancia.
7. Los instrumentos económicos y costos ambientales para la prevención, conservación, recomposición y restauración del deterioro de los recursos naturales son decisivos en materia ambiental.
8. La auditoría ambiental y la valoración de los daños son instrumentos prioritarios para la gestión integral de las cuencas.
9. La existencia de un sistema de información ambiental, robusto, confiable, actualizado, verificable, accesible y seguro permite la acertada toma de decisiones.
10. La investigación y el conocimiento ambiental son instrumentos para el desarrollo sostenible.

También, la Sección Primera consideró oportuno solucionar la problemática identificando la situación particular que se presenta en cada subcuenca.

En relación con la subcuenca alta, la Sala encontró que las dificultades más significativas están relacionadas con la falta de oxígeno disuelto en el río y la baja capacidad de asimilación de carga contaminante, ocasionados por la actividad de las curtiembres en Villapinzón y Chocontá, como resultado de los vertimientos de materia orgánica producto del proceso de curtido de pieles y de la descarga de metales pesados y peligrosos tales como cromo, sulfuros, grasas y bicarbonato. También, por las descargas directas de las aguas residuales de los municipios que no cuentan con plantas de tratamiento, por la mala disposición de residuos sólidos y la actividad agropecuaria.

El problema principal de la cuenca media se relaciona con la descarga de los vertimientos domésticos e industriales de la ciudad de Bogotá a los diferentes ríos y quebradas que desembocan en el río, además de los aportes sólidos originados de los procesos erosivos de los cerros orientales y por las malas prácticas de disposición de residuos en canales y sumideros.

Finalmente, en la cuenca baja, el río presenta malos olores afectando el desarrollo socioeconómico de la zona, en especial los proyectos turísticos en municipios como La Mesa, Anapoima, San Antonio de Tequendama, Tocaima, entre otros. Estos municipios también vierten sus aguas residuales al río. La Sala resaltó que este sector es el que menos beneficios tiene, ya que el uso de sus aguas es prácticamente nulo dado que el recurso hídrico no supera los niveles de calidad.

¿Qué decidió la Sección Primera del Consejo de Estado?

La Sección Primera modificó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Cuarta, Subsección "B".

Amparó los derechos colectivos relacionados con el agua, el goce de un ambiente sano, 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; el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; la defensa del patrimonio público; la defensa del patrimonio cultural de la Nación; la seguridad y salubridad públicas; el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; así como, los derechos de los consumidores y usuarios.

Declaró responsables de la catástrofe ambiental, ecológica y económico-social de la cuenca hidrográfica del río Bogotá y de la contaminación de los ríos y quebradas afluentes de este, por acción a todos los habitantes e industrias de la cuenca que desde hace treinta años han venido realizando sus vertimientos domésticos e industriales, además por incurrir en malas prácticas agropecuarias y de disposición de residuos sólidos, entre otras, todos ellos como actores difusos. Por omisión declaró responsables a la Nación - Ministerio de Minas y Energía - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- al departamento de Cundinamarca, al Distrito Capital de Bogotá, y a todos los municipios aferentes a la cuenca.

Creó una Autoridad de Cuenca para garantizar la articulación interinstitucional en la solución de la problemática. Determinó que, de manera provisional, esta autoridad sería un Consejo Estratégico de Cuenca, que se convertirá en una Gerencia Estratégica de Cuenca mediante proyecto de Ley, que deberá presentar el Ministerio de Medio Ambiente. Esta autoridad es la llamada a coordinar los diferentes aspectos relacionados con la complejidad ambiental de la Cuenca del Río Bogotá.

Ordenó al Gobierno Nacional - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, en el término²⁷ de seis (6) meses, presente el proyecto de ley de creación de la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – GCH – y del Fondo Común de Cofinanciamiento – FOCOF.

Constituyó el Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá –CECH– y el Fondo Común de Cofinanciamiento –FOCOF– de manera transitoria, hasta tanto se expida la correspondiente ley de creación de la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – GCH – y del citado Fondo.

Ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que de manera inmediata coordine y lidere la implementación del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CECH– y la constitución del Fondo Común de Cofinanciamiento –FOCOF– y realice de manera permanente su Secretaría Técnica.

Como refuerzo del instrumento de planeación existente, ordenó a la CAR actualizar en forma inmediata el POMCA (Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Bogotá) y hacer la articulación con los instrumentos de planeación existentes. Además, le ordenó que asesore al Distrito Capital y a los entes territoriales²⁸ aferentes del río Bogotá, en el actual proceso de modificación de los POTS, PBOT y EOT, así como en su articulación con el POMCA.

Como refuerzo del sistema de toma de decisiones, ordenó al Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá (mientras se crea la Gerencia Estratégica de la Cuenca), la consolidación de un Observatorio Regional Ambiental y de Desarrollo Sostenible del río Bogotá –OBARBO– como instrumento común para lograr la dirección y gestión integral de la cuenca.

Ordenó al Consejo de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá –CECH– de manera inmediata y mientras se crea la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá –GCH– desarrollar e implementar el Sistema Regional de Información Ambiental para la Gestión Integral de la Cuenca Hídrica del río Bogotá –SIGICA RÍO BOGOTÁ–, que como mínimo permita el registro, almacenamiento, validación, modelación, monitoreo, control, evaluación y divulgación de toda la información relacionada con la cuenca hidrográfica del Río Bogotá.

Adoptó y declaró el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá - POMCA como máximo instrumento de planeación y gestión de la cuenca hidrográfica del río Bogotá y, por ende, del CECH y la GCH.

Ordenó a la –CAR– que, en el término de veinte (20) meses, modifique y actualice el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá –POMCA–.

Declaró que cualquier estudio sobre la cuenca hidrográfica del río Bogotá debe sujetarse a las directrices del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá –CECH– y posteriormente de la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá –GCH–, para evitar la dispersión de esfuerzos y recursos.

Declaró que el ejecutor de las estrategias, planes, programas, proyectos y, en general, todas las actividades que sean priorizadas para la recuperación integral de la cuenca del río Bogotá y su sostenibilidad, será definido por el Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá –CECH– y posteriormente

²⁷ Los términos de las órdenes que no señalan un lineamiento específico se cuentan a partir de la ejecutoria de la providencia. La sentencia quedó ejecutoriada el día 13 de agosto de 2014.

²⁸ Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

por la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá –GCH–.

Ordenó a la –CAR– adecuar de manera inmediata los procedimientos de administración del Fondo de Inversiones para la Adecuación del Río Bogotá – FIAB.

Declaró que el Fondo de Inversiones para la Adecuación del Río Bogotá -FIAB– y el Fondo Común de Cofinanciamiento –FOCOF– hacen parte de las fuentes de financiación del POMCA.

Ordenó al Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CECH – y posteriormente a la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – GCH -, promover la cooperación entre las entidades territoriales y con las diferentes autoridades ambientales y demás actores relacionados con la cuenca hidrográfica del río Bogotá para desarrollar planes de acción consensuados que compartan metas y recursos financieros, técnicos e institucionales. Para los fines anteriores y como punto de partida, ordenó al CECH y posteriormente a la GCH delimitar la Región Hídrica del Río Bogotá.

Ordenó al Gobierno Nacional que: 1) formule las políticas y expida la reglamentación necesaria para orientar y contribuir a la gestión integral de la cuenca hidrográfica del río Bogotá. 2) Efectúe el acompañamiento técnico, administrativo, institucional y financiero a las autoridades ambientales y a las entidades territoriales, en coordinación con el DNP. 3) Otorgue el aval cuando así lo requiera la autoridad ambiental y de conformidad con el procedimiento previsto en el ordenamiento jurídico para la contratación de créditos internacionales para el desarrollo de proyectos en la Cuenca Hidrográfica, acorde con las prioridades establecidas por el Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CECH – y posteriormente por la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – GCH -. 4) Suscriba convenios plan, para la estructuración, desarrollo y ejecución de los programas establecidos en la Ley 1450 de 2011 y los definidos en el POMCA una vez éste haya sido modificado.

Ordenó al Distrito Capital y a los demás entes territoriales de la cuenca hidrográfica del río Bogotá que, en el término de doce (12) meses contados a partir de la aprobación y declaración de la modificación y actualización del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – POMCA por parte de la CAR, modifiquen y actualicen los Planes de Ordenamiento Territorial – POT, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial - PBOT y Esquemas de Ordenamiento Territorial – EOT ajustándolos con los contenidos del mismo.

También les ordenó que: a) En el mismo plazo adopten en sus microcuencas los respectivos planes de manejo ambiental. b) En el plazo de 24 meses, realicen, revisen y/o ajusten los Planes Maestros de Acueducto y Alcantarillado – PMAA de manera que se intercepten todos los vertimientos directos a cuerpos de agua y éstos sean conducidos a la planta de tratamiento de aguas residuales correspondiente. Los Planes Maestros de Acueducto y Alcantarillado – PMAA deberán incluir los planes de rehabilitación de redes. En el mismo plazo, deberán realizar, revisar y/o ajustar los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos – PSMV y los Planes de Gestión Integrada de Residuos Sólidos – PGIRS. La formulación y elaboración del PGIRS deberá realizarse bajo un esquema de participación con los involucrados en la gestión, manejo y disposición de los residuos sólidos, acorde con los lineamientos de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Ordenó a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y a todos los entes territoriales que hacen parte de la cuenca hidrográfica del Río Bogotá que, en el término de doce (12) meses identifiquen e inventarién las áreas de manejo y las zonas de protección especial tales como páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos que se encuentren en su jurisdicción, y de manera inmediata adopten las medidas necesarias para su protección, conservación y vigilancia.

En especial: Ordenó adoptar las medidas necesarias para la protección y conservación: 1) del Páramo de Guacheneque, nacimiento del río Bogotá; 2) de los nacimientos de agua que se encuentran en el corredor ambiental de la zona oriental de Bogotá; y, 3) del Distrito de Manejo Integrado del Salto de Tequendama.

De igual modo, les ordenó que el término de dieciocho (18) meses identifiquen e inventarién las zonas donde se necesita iniciar procesos de reforestación protectora mediante la siembra de especies nativas colombianas, para que en el término máximo de tres (3) meses prioricen las áreas que necesitan con urgencia intervención, la cual deberá iniciarse inmediatamente.

Ordenó al Departamento de Cundinamarca, al Distrito Capital, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y a los entes territoriales aferentes del río Bogotá, promover la conservación y recuperación de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, mediante la adquisición y mantenimiento de dichas áreas y la financiación de los esquemas de pago por servicios ambientales.

Así mismo, les ordenó apropiar un porcentaje equivalente al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales.

Ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía que, en el término de seis (6) meses, delimiten geográficamente las zonas excluidas de minería en donde no podrán ejecutarse trabajos y obras de explotación.

Ordenó al Distrito Capital y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR que en el término de tres (3) años: i) identifiquen, inventarién y delimiten todos y cada uno de los humedales; ii) adopten las medidas necesarias para su recuperación; y, iii) propendan por su aprovechamiento y uso sostenible.

Ordenó a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y a los entes territoriales aferentes al Río Bogotá que, en el término de seis (6) meses contabilizado a partir de la modificación y actualización del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del río Bogotá – POMCA, elaboren un plan de recuperación restauración y manejo de los ríos y quebradas que hacen parte de la cuenca del río Bogotá.

Ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que solicite la inscripción de la limitación de dominio en el folio de matrícula inmobiliaria de cada predio que se encuentra dentro de las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

También, ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, en el término de doce (12) meses, realice los trámites necesarios para el reconocimiento del Salto de Tequendama como Patrimonio Natural de Colombia.

En el mismo sentido, ordenó al Ministerio de Cultura que, en el término de doce (12) meses, realice los trámites necesarios para el reconocimiento del Salto de Tequendama y la Casa Museo como lugares de importancia histórica, cultural, paisajística y patrimonial. Adicionalmente, le ordenó que en coordinación con el departamento de Cundinamarca y el municipio de Soacha elaboren un plan que permita su preservación.

Ordenó a Emgesa y a la CAR coordinar con la Empresa de Energía de Bogotá E.E.B. para realizar el mantenimiento del embalse del Muña.

Ordenó a la CAR continuar con la ejecución del proyecto denominado “Adecuación Hidráulica y Recuperación Ambiental del Río Bogotá”.

Advertió a la Universidad de la Sabana que las futuras obras civiles de infraestructura realizadas para mitigar los riesgos frente a las crecientes del Río Bogotá deberán ser ejecutadas en coordinación con la CAR y el municipio de Chía.

Ordenó a la CAR y a todas las entidades territoriales involucradas promover el uso eficiente y de ahorro de agua y aconsejó promover la reutilización en las actividades lo ameriten.

En esta misma línea, les ordenó garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico a todos los municipios de la cuenca baja.

Ordenó que la CAR y el Distrito Capital implementen todas las medidas necesarias para el adecuado manejo de las microcuencas.

Definió que el esquema de tratamiento para la descontaminación del río Bogotá en la cuenca media estaría constituido por dos (2) plantas de tratamiento de aguas residuales -PTAR- de la siguiente forma:

- Ampliación de la actual PTAR Salitre en caudal y capacidad de tratamiento.
- Construcción de una segunda planta aguas abajo de la desembocadura del río Tunjuelo sobre el río Bogotá. La Sala determinó que esta segunda planta de tratamiento estaría localizada en el sitio denominado “Canoas”, por cuanto produce más de un servicio, como lo es la generación de energía eléctrica.

Precisó que el diseño y la construcción de la planta de tratamiento en Canoas debe tener una elevación de las aguas con el fin de: *i)* lograr su tratamiento y, *ii)* generar electricidad.

Definió que la capacidad de tratamiento de las plantas de “El Salitre” y “Canoas” deberán cubrir la totalidad de las aguas residuales de la cuenca media.

Ordenó al Distrito Capital – Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.A.A.B. que, en el término de seis (6) meses, realice las gestiones administrativas y presupuestales para la compra de predios con el fin de construir la planta de tratamiento y la estación elevadora.

Definió que el nivel de tratamiento de las plantas ubicadas en la cuenca media debe ser secundario con desinfección.

Dictó una serie de órdenes que pretenden asegurar el cumplimiento del objeto de la sentencia desde el punto de vista administrativo y financiero. Estas órdenes involucran diferentes entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal.

Advirtió a las entidades territoriales que garanticen el mejor manejo operacional de los sistemas de tratamiento de aguas residuales.

Ordenó a la CAR, al departamento de Cundinamarca, al Distrito Capital y a los otros entes territoriales de la cuenca del río Bogotá que, en el término de doce (12) meses adopten las medidas administrativas y económicas relacionadas con el incremento de operativos de control, de muestreo y contra-muestreo de la actividad industrial y agropecuaria de la cuenca hidrográfica del río Bogotá.

Del mismo modo, le ordenó a la CAR, al Distrito Capital, al DANE y a las Cámaras de Comercio que, en el término de tres años, actualicen el censo de las empresas y personas que realicen actividades industriales con información de procesos productivos, caracterización de vertimientos y sistemas de tratamiento en la cuenca hidrográfica del río Bogotá.

Ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Ministerio de Salud y Protección Social que, en el término de doce (12) meses, expida el reglamento técnico definitivo que prohíba la fabricación, importación, distribución y comercialización de detergentes que contengan fósforo por encima de los límites máximos establecidos en la normativa.

Ordenó a la CAR, al departamento de Cundinamarca y a los municipios de Villapinzón y Chocontá que, en el término de un (1) año, realicen un censo de las personas y/o empresas que realicen actividades industriales de curtiembres, el cual debe incluir información de procesos productivos, caracterización de vertimientos y sistemas de tratamiento.

También les ordenó que en el término de tres (3) años, deberán cofinanciar con los particulares y empresas curtidoras que operan en la región, la construcción y puesta en funcionamiento del Parque Ecoeficiente Industrial de las curtiembres en el lote de terreno que dispuesto por la CAR.

Ordenó al Distrito Capital que, en el término de tres (3) años, cofinancien con los particulares y empresas curtidoras que operan en el Distrito, la construcción y puesta en funcionamiento del Parque Ecoeficiente Industrial de las curtiembres de San Benito.

Ordenó a la CAR y al Distrito Capital – Secretaría Distrital de Ambiente, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación – Unidad Nacional de Fiscalías de delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente y la Policía Ambiental y Ecológica incrementar de manera inmediata los operativos en los municipios de Villapinzón, Chocontá y el Barrio San Benito, los cuales deben estar dirigidos a evitar las descargas clandestinas.

Instó a la Procuraduría General y a la Fiscalía General de la Nación iniciar las indagaciones e investigaciones pertinentes a los funcionarios públicos que han omitido el seguimiento y control ambiental por las descargas contaminantes de la industria de las curtiembres en dichas zonas.

Ordenó a la CAR, al Distrito Capital y al Ministerio de Trabajo con el apoyo del Sena, capacitar y reubicar laboralmente, en cuanto fuere posible, a las personas que dejen la actividad de las curtiembres.

Ordenó a la CAR, al Distrito Capital y a los municipios de Villapinzón y Chocontá que, en el término de seis (6) meses, incorporen el Programa Nacional de Producción más Limpia en el sector productivo de la región.

Ordenó al Ministerio de Educación Nacional, al Distrito Capital - Secretaría de Educación y a los municipios de la cuenca hidrográfica del Río Bogotá que, en el término de seis (6) meses, incluyan en los Proyectos Ambientales Escolares - PRAES - el capítulo de reciclaje.

En un término igual, el Ministerio de Educación deberá definir los lineamientos curriculares, acorde con la política nacional de educación ambiental.

Dictó otras órdenes para crear conciencia en la ciudadanía y en los funcionarios sobre el cuidado del medio ambiente, el reciclaje y el manejo de los residuos sólidos.

Ordenó conmemorar el día mundial del agua que se celebra el 22 de marzo, con actividades como: limpieza de rondas, siembra de árboles, ciclopaseos, exposiciones y, en general actividades lúdicas, ambientales y ecológicas que involucren a los niños y jóvenes.

Ordenó al *Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – CECH* – y posteriormente a la *Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá – GCH* – crear un sistema de indicadores con el objeto de medir el grado de avance en el cumplimiento de esta decisión.

Constituyó tres (3) Consejos de Cuenca – *alta, media y baja* – como instancias consultivas y representativas de quienes viven y desarrollan actividades en la cuenca hidrográfica. Dispuso que cada uno de los Consejos este integrado por los representantes de las personas jurídicas públicas y/o privadas asentadas y que desarrollen actividades en los subsistemas de la cuenca, así como de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, y asociaciones de usuarios, gremios, según el caso.

Constituyó un comité de verificación para el cumplimiento de esta sentencia.

Ordenó conjuntamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al departamento de Cundinamarca, a la CAR, al Distrito Capital de Bogotá a través de la Secretaría Distrital de Ambiente y a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.A.A.B. E.S.P. publicar la parte resolutive de la sentencia en un diario de amplia circulación nacional, dentro de los 10 días siguientes.

* Mediante providencia de 17 de julio de 2014 se decidieron las solicitudes de aclaración y adición del fallo.

En esta providencia se adicionaron –principalmente- las siguientes órdenes:

A Emgesa S.A. E.S.P. se le indicó que -mientras dure la concesión de agua para la generación de energía eléctrica en el embalse de El Muña- deberá financiar la construcción de la estación elevadora de Canoas.

El Gobierno Nacional deberá financiar la parte que le corresponde a Emgesa S.A. E.S.P. para la construcción de la estación elevadora de Canoas en el evento en que no se prorrogue la concesión de agua, se modifique o termine.

Declaró que los costos de operación, mantenimiento y reposición de las plantas de tratamiento deberán ser incluidos en las tarifas por la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado.

6. ¿Vulneran el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Hidrocarburos, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, CEPCOLSA y CORPORINOQUÍA los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la moralidad administrativa y a la existencia del equilibrio ecológico²⁹, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, al permitir la realización de actividades de extracción petrolífera en los terrenos pertenecientes al Distrito de Manejo Integral, del cual hace parte la laguna “El Tinije” en la jurisdicción de los municipios de Aguazul y Maní en el Casanare?

[85001-23-31-001-2012-00044-00\(AP\)](#) (2015-02-12)

¿Qué sucedió?

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible otorgó, mediante Resolución No. 230 de 2011, a la sociedad Cepcolsa de Colombia S.A licencia ambiental para adelantar trabajos de exploración de hidrocarburos en inmediaciones de la laguna “El Tinije”, jurisdicción de los municipios de Aguazul y Maní en el Casanare, sin observar que se trataba de un distrito de manejo integrado y un área declarada como reserva natural y patrimonio ecológico. El desarrollo de las actividades de exploración conlleva graves consecuencias para la fauna, flora, y en general para el ecosistema de esa región.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo del Casanare amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a 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. En ese sentido, el Tribunal resaltó la incompatibilidad de las actividades de extracción, autorizadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y las permitidas en los terrenos del Distrito de Manejo Integral, del cual hacía parte la laguna “El Tinije”, relacionadas con el desarrollo de la agricultura y la ganadería. Por lo anterior, estimó que la exploración, construcción de carreteras y demás acciones autorizadas en esa zona, producían consecuencias graves para el desarrollo ecológico del sector, y ordenó, entre otras medidas, la reforestación de las rondas hídricas ubicadas en el Distrito de Manejo Integral.

²⁹ 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.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- Destacó que, mediante los Acuerdos Nos. 005 y 018 de 1993, los Concejos municipales de Maní y Aguazul en el Casanare declararon como reserva natural y patrimonio ecológico la laguna de “El Tinije” y parte de sus terrenos aledaños. Que el área fue, posteriormente, reconocida como Distrito de Manejo Integral por parte de CORPORINOQUÍA.
- Manifestó que la pretensión de la acción popular no se centraba en la realización de un juicio de legalidad contra la Resolución No. 230 de 2011, expedida por el Ministerio del Ambiente, sino en la adopción de medidas de protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia de un equilibrio ecológico en la zona de la laguna “El Tinije”. En ese sentido, sostuvo que no correspondía al juez, en el contexto de las acciones populares, efectuar una revisión de legalidad de los actos administrativos a la base del hecho que implicaba amenaza o vulneración de los derechos colectivos.
- Señaló que el medio ambiente sano se constituía como un valor fundante del Estado Social y Democrático de Derecho, que hacía parte de la noción de Constitución Ecológica que se desprendía de la Constitución de 1991, y las demás normas del ordenamiento interno e internacional que regulaban las relaciones entre la naturaleza y la sociedad.
- Afirmó que el desarrollo sostenible imponía a las autoridades estatales la adopción de medidas de planificación para el manejo adecuado y pertinente de los recursos naturales, o dicho en otros términos, el empleo de la naturaleza bajo ciertos parámetros técnicamente definidos.
- Refirió que el deber de las autoridades del Estado, consistente en la conservación de la biodiversidad en el territorio colombiano, no se limitaba a la preservación de la fauna y la flora en los espacios naturales de mayor fragilidad, ya que se mostraba como principio orientador de toda la actividad pública desarrollada por el Estado, en los planos económico y social, por ejemplo.
- Señaló que, tradicionalmente, la protección de la biodiversidad en el país se ha logrado a través del establecimiento de áreas de protección, que impone, entre otras obligaciones, la implantación de medidas que garanticen un desarrollo sostenible en dichos territorios.
- Adujo, asimismo, que la figura de los Distritos de Manejo Integral respondía a la misma lógica de conservación y protección de la biodiversidad nacional, mediante la construcción de un sistema de aprovechamiento racional de los recursos, que permite la realización de actividades económicas, culturales, investigativas, e incluso recreativas, dentro de un marco de respeto por el sistema ecológico.
- Explicó que la circunstancia de que el proyecto de exploración petrolífera contara con licencia ambiental, expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, no impedía el análisis de vulneración o amenaza de los derechos colectivos al medio ambiente sano y al equilibrio ecológico.
- Expuso que en el área del Distrito Integral de Manejo de la que hacía parte la laguna “El Tinije” permitía la realización de actividades productivas que se adecuaban a los objetivos de protección perseguidos a través de la constitución de dicho Distrito, lo que no ocurría con la actividad petrolera autorizada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Corroboró que el Distrito de Manejo Integral de la laguna “El Tinije” carecía de un plan de manejo integral. No obstante, esta circunstancia, no impedía concluir que las actividades de extracción de hidrocarburos conllevaba graves afectaciones para la flora y fauna de la zona.

¿Qué resolvió la Sección Primera del Consejo de Estado?

La Sección Primera del Consejo de Estado modificó el numeral 3º del fallo de primera instancia, en el sentido de prohibir la expedición de autorizaciones para extracción petrolera en las tierras pertenecientes al Distrito de Manejo Integral de la laguna “El Tinije”, y la adopción por parte de CORPORINOQUÍA del plan de manejo de la zona. En todo lo demás confirmó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Casanare.

7. ¿La medida previa de suspensión de los contratos de concesión minera decretada por el Tribunal Administrativo del Tolima resulta procedente como forma de evitar un daño inminente al recurso hídrico de la cuenca del río Coello, a la vida de los habitantes de la región afectada, a la protección de los ecosistemas y a la salubridad pública?

[73001-23-31-000-2011-00611-01\(AP\)A \(2016-05-19\)](#)

¿Qué sucedió?

El Instituto Colombiano de Geología y Minería –INGEOMINAS- suscribió diferentes contratos de concesión con las empresas Anglogold Ashanti Colombia S.A. y Continental Gold Ltda., también con los particulares Fernando Montoya, Alberto Murillo y Eugenio Gómez y con Nancy Moreno Guerrero, de Oro Barracuda Ltda. Estos contratos tenían por objeto “desarrollar labores de exploración y explotación aurífera en la cuenca del río Combeima y Cocora” áreas estratégicas para el abastecimiento hídrico de la ciudad de Ibagué.

El Personero Municipal de Ibagué interpuso acción popular contra INGEOMINAS, el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo, así como, contra los terceros interesados³⁰, por considerar que el desarrollo de la minería aurífera a gran escala sobre las cuencas de los ríos Combeima y Cocora afecta la calidad y el abastecimiento de agua para consumo humano de la población actual y futura de Ibagué y los demás habitantes de la cuenca mayor del río Coello.

En la demanda, el Personero Municipal solicitó decretar como medida cautelar, “la suspensión inmediata de los contratos de concesión”, para ello, argumentó que la ejecución de estos contratos sobre la cuenca del río Combeima supone una perturbación que puede causar perjuicios irremediables al punto que puede conllevar a la suspensión del suministro de agua potable en la ciudad por término indefinido.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo del Tolima?

El 30 de septiembre de 2011, el Tribunal Administrativo del Tolima admitió la demanda de acción popular y ordenó vincular a CORTOLIMA como máxima autoridad ambiental de la región, al municipio de Ibagué y a la IBAL E.S.P. S.A. como terceros afectados. Además, decretó como medida previa de urgencia la suspensión inmediata de los contratos de concesión contentivos de varios títulos mineros sobre la zona de influencia de la cuenca mayor del Río Coello en el Tolima (Río Combeima y Cocora), tras considerar que se encontraba suficientemente acreditada la afectación grave de los derechos e intereses colectivos.

Sostuvo el Tribunal que esta decisión se debe mantener “hasta tanto se cuente con la licencia ambiental proferida por la Corporación Autónoma del Tolima”.

El 19 de noviembre de 2012, el Tribunal Administrativo negó los recursos de reposición interpuestos, confirmó la medida y concedió el recurso de apelación presentado por las compañías Oro Barracuda S.A.S. y Continental Gold S.A. (hoy Negocios Mineros S.A.).

³⁰ La empresa Anglogold Ashanti Colombia S.A., la empresa Continental Gold Ltda., y los particulares Fernando Montoya, Alberto Murillo, Eugenio Gómez y Nancy Moreno Guerrero (Oro Barracuda Ltda.).

¿Cuáles fueron los argumentos principales de los recursos de apelación?

La sociedad Negocios Mineros S.A. presentó recurso de apelación contra el auto que decretó la medida cautelar, pues, en su criterio, la decisión del Tribunal no podía sustentarse en que la sola existencia de los títulos mineros causa un perjuicio al recurso hídrico del municipio de Ibagué.

De igual modo, Oro Barracuda S.A.S. interpuso recurso de apelación en el que alegó que con la medida cautelar se causan mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger. Así mismo, añadió que la suspensión de los contratos de concesión resulta contraria a la ley.

La compañía AngloGold Ashanti Colombia S.A. manifestó su adhesión a las apelaciones presentadas por Continental Gold S.A. (hoy Negocios Mineros S.A.) y Oro Barracuda S.A.S. En ese orden, insistió en que la medida cautelar desconoce la legislación ambiental aplicable al caso, y resulta “innecesaria” pues presume afectaciones no comprobadas, en tanto, la sola existencia de los títulos mineros no implica, en sí misma, un perjuicio para los recursos naturales.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

La Sección Primera precisó que:

- La acción popular es el medio procesal de carácter preventivo, reparativo, correctivo o restitutorio, que procede contra toda acción u omisión de las autoridades o de particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos amparados por el ordenamiento jurídico.
- Para que en el proceso de acción popular se declare la vulneración del derecho e interés colectivo, se debe demostrar: a) una acción u omisión de la parte demandada; b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, distinto de aquél que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana; y, c) una relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses.
- La Ley 472 de 1998 confirió amplios poderes al juez que resuelve la acción popular para asegurar la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos. Uno de estos poderes consiste en la **protección anticipada o cautelar**, en virtud del cual se evita que el daño se concrete o que de estarse produciendo, no se prolongue por un término mayor.
- La protección anticipada o cautelar presenta las siguientes características: i) Las medidas pueden ser decretadas antes de la notificación de la demanda o en cualquier estado del proceso. ii) Pueden ser adoptadas por el juez –por su propia iniciativa- o previa solicitud de la parte interesada. iii) No pertenecen a un listado taxativo, en tanto, el juez puede adoptar las medidas que estime pertinentes y necesarias para proteger los derechos colectivos, siempre que se enmarquen dentro de la legalidad. iv) Con las medidas cautelares se pretende prevenir un daño inminente o hacer cesar el que se ha causado, como forma de impedir la producción de perjuicios irremediables e irreparables. v) Comprende órdenes de cumplimiento inmediato. vi) Las medidas previas o cautelares son susceptibles de ser impugnadas a través de los recursos de reposición y de apelación. vii) La interposición de un recurso contra la medida cautelar no suspende su cumplimiento ni interrumpe el trámite del proceso. Y, viii) La impugnación contra una medida cautelar se debe fundar en alguna de las siguientes razones: a) Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger; b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público; y, c) evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.
- El principio de precaución es hoy uno de los pilares centrales del Derecho Ambiental nacional e internacional. Pese a no figurar expresamente en el texto constitucional, el principio de precaución forma parte esencial de la Constitución de 1991.

- La falta de acuerdo científico sobre la peligrosidad de una actividad, producto o procedimiento no es una barrera para la intervención estatal.
- La aplicación del principio de precaución implica que, cuando exista peligro o riesgo de causar un daño grave o irreversible en materia de medio ambiente, las autoridades deben tomar medidas (positivas o negativas) tendientes a evitarlo aún si no se tiene certeza científica de su ocurrencia.
- El principio de precaución reviste a las autoridades responsables de una amplia discrecionalidad para determinar qué medidas debe adoptar en cada caso, lo cual dependerá del nivel de riesgo advertido y de las evidencias que sustentan el temor de sufrir un daño grave e irreversible. En todo caso, las medidas adoptadas con sustento en el principio de precaución deben contar con un sustento objetivo mínimo.
- El decreto de una medida previa apoyada en el principio de precaución presupone: (i) contar con **un mínimo de evidencias que acredite de manera objetiva y razonable** que se está ante **el peligro de daño grave e irreversible** de un determinado ecosistema o recurso; (ii) la adopción de **una medida adecuada, necesaria y ponderada, es decir, proporcional**, para impedir que dicha afectación se concrete; y (iii) **una motivación completa**, en la que se expongan con claridad y suficiencia las razones por las que dicha medida es adoptada.
- La medida cautelar de suspensión de los contratos de concesión evita de forma preventiva que la ejecución de tales contratos ocasione daños en el inmediato futuro que eventualmente podrían resultar irreparables o irreversibles para los ecosistemas y recursos naturales de la zona.

¿Qué decidió la Sección Primera del Consejo de Estado?

La Sección Primera confirmó la medida previa que consistió en la suspensión inmediata de los contratos de concesión contentivos de varios títulos mineros sobre la zona de influencia de la cuenca mayor del Río Coello, pues se encuentra debidamente fundamentada y cumple con los requerimientos de prevención de un daño grave, inminente e irreversible a los derechos colectivos alegados por el demandante.

No obstante, dejó sin efectos la condición de levantamiento de la medida que estableció el Tribunal Administrativo del Tolima, relativa a que se obtenga la licencia ambiental exploratoria para cada uno de los contratos de concesión, puesto que, según lo determinó la Sección Primera la reglamentación de la licencia ambiental no exige este requisito para la actividad de exploración minera.

8. ¿Son imputables a los municipios de Villa de Leyva y Sáchica las fallas técnicas en el dragado del río Sáchica que, en tanto afectaron su lecho y desviaron su cauce, produjeron la violación de los derechos colectivos (i) a 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, (ii) la seguridad y salubridad públicas, (iii) el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y (iv) el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente?

[15001-31-33-002-2013-00013-01\(AP\)](#) (2017-06-30)

¿Qué sucedió?

A raíz de la ola invernal que afectó al país en los años 2010-2011, se destinaron recursos a través del programa Colombia Humanitaria y el Fondo Nacional de Calamidades, de los cuales \$249.898.500 fueron empleados para estudios que llevaron al dragado del río Sáchica, sin contar con los soportes técnicos necesarios; lo cual conllevó a la contaminación y a la afectación del lecho, junto con el riesgo de inundación de predios aledaños.

¿Qué resolvió el Tribunal en sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Boyacá amparó los derechos colectivos (i) a 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, (ii) la seguridad y salubridad públicas, (iii) el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y (iv) el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, *“por la obra de dragado del río Sáchica. Específicamente en la ribera del municipio de Sáchica vereda El Espinal, y por los daños ocasionados con la modificación del cauce del lecho del mencionado río, para los propietarios de esa ribera”*.

En tal sentido, entre otras medidas, ordenó a los municipios de Villa de Leyva y Sáchica adelantar, bajo la supervisión de CORPOBOYACÁ, las obras necesarias para recuperar el lecho del río, afectado por las malas prácticas en la referida obra, que conllevó la contaminación del cauce hídrico con escombros y otra suerte de daños.

¿Qué decidió la Sección Primera del Consejo de Estado?

Confirmar la sentencia de primera instancia con base en las siguientes consideraciones:

- El Tribunal se apoyó en un dictamen pericial que no adolece de ningún error grave y, por ende,

es válido, ya que no está probado que el perito hubiera obrado en contra de la naturaleza o la esencia del objeto de prueba, contraponiéndola con la realidad.

- el medio ambiente *“involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural”*.
- Esto implica que su protección concierne al Estado, pero también a todas las personas (naturales o jurídicas) que *“habitan y coexisten en el ecosistema nacional y mundial”*.
- El derecho a la salubridad pública conlleva garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad, a partir del adecuado manejo del tema sanitario, que evite contaminación, epidémicas u otro tipo de afectaciones.
- Su relación con la infraestructura de servicios necesaria para garantizarlo responde al cumplimiento de los fines del Estado.
- Corresponde al Estado desarrollar modelos técnicos que permitan anticipar la ocurrencia de desastres y, a partir de ello, promover la actuación coordinada de sus entidades.
- Los municipios de Villa de Leyva y Sáchica comparten responsabilidades frente a la protección del río Sáchica, lo que implica que deban realizar acciones coordinadas en tal sentido.
- Está acreditado que su mal manejo ha provocado inundaciones a varios predios, sumado a que las fallas en el dragado y construcción de jarillones modificaron su cauce, poniendo en riesgo a los habitantes ribereños

9. ¿Se vulneraron los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia de equilibrio ecológico y al goce del espacio público y la utilización de los bienes de uso público por parte de particulares y de la CRC, al no adoptar las acciones necesarias para garantizar la existencia de zonas verdes y la protección del humedal situado en la urbanización Ciudad Jardín?

[19001-23-31-000-2011-00182-02\(AP\)](#) (2018-07-12)

¿Qué sucedió?

Un grupo de particulares del barrio Ciudad Jardín, por un lado, ha impedido la consecución de zonas verdes o de espacio público en dicho lugar y, por el otro, ha realizado obras urbanísticas, cerramientos y uso indebido de la zona constitutiva del humedal que lleva su nombre, ubicado en terrenos de su propiedad, con la aquiescencia de la respectiva Corporación Autónoma Regional. Esto, en desmedro del derecho que tiene la comunidad en general de disfrutar de estos bienes de uso público; máxime cuando la normativa ordenaba a aquellas personas cederlo al municipio.

¿Qué resolvió el Tribunal en sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo del Cauca protegió los derechos colectivos de la comunidad del barrio Ciudad Jardín al goce de un ambiente sano, a la existencia de equilibrio ecológico y al goce del espacio público y la utilización de los bienes de uso público, vulnerados por el Municipio, la CRC y los particulares Ileana Mosquera Caicedo, Tomas Caicedo Mosquera, Manuel Enrique Caicedo Mosquera, María José Caicedo Mosquera, Edgar Gerardo Salazar Cruz y Norbey Martin Muñoz Orozco.

Ordenó a los referidos particulares cesar toda intervención o afectación a los predios de las inmediaciones del barrio en cuestión. Y al alcalde de Popayán, con acompañamiento de la Policía, el desalojo y retiro de instalaciones y construcciones ubicadas en los lotes ocupados; así como adelantar los procesos policivos y sancionatorios en contra de aquellos; y, en coordinación con la empresa de acueducto, recuperar los espejos de agua del humedal y disponer su protección en general.

Se compulsaron copias a la Fiscalía General de la Nación para investigar un posible fraude a resolución judicial y contaminación ambiental por parte de estas personas. También a la Procuraduría General de la Nación y para que investigue a los funcionarios de la Corporación Autónoma Regional del Cauca y de la Oficina Asesora de Planeación y la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Municipal de Popayán por posibles omisiones en la protección del humedal.

Se refirió a la función social de la propiedad, a los compromisos urbanísticos de cesión de zonas verdes, y a la necesidad de tratar el humedal bajo las cuerdas de una reserva ecológica; más, teniendo en cuenta la intervención de los particulares y las omisiones de la CRC.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- En 1953 se protocolizaron los planos del barrio Ciudad Jardín, sin registrarse zonas verdes o de espacio público. En 1964, por vía de acuerdo, se hizo obligatoria la cesión áreas para ese propósito por parte de los Urbanizadores, y a esto se comprometieron en 1966 mediante escritura

- pública –muy a pesar de lo que digan en la actualidad–, pero no lo han cumplido.
- El paso del tiempo no impide que el municipio haga cumplir las normas relacionadas con la utilización de bienes de uso público.
 - Uno de los demandados adquirió parte de los predios en cuestión, a sabiendas de que eran objeto de disputa judicial, lo cual impide que sea considerado comprado de buena fe, razón por la cual deberá asumir las consecuencias del fallo de acción popular.
 - Está técnicamente demostrado que en los predios de los particulares demandados existe un humedal denominado “Ciudad Jardín” (igual que el barrio), e incluso que en años anteriores era un ecosistema mucho más grande y conservado; situación que tales ciudadanos han tratado de ocultar.
 - Las actividades realizadas en el proceso de urbanización generaron daños significativos en el ecosistema del humedal.
 - La zona aledaña al humedal no deja de ser residencial por la existencia de dicho ecosistema. Cosa distinta es que se pretenda construir dentro del área efectiva del humedal o su franja de protección, que es lo que precisamente se busca evitar con la acción popular.
 - Durante 15 años, la CRC no ha sido capaz de preservar las condiciones del humedal y evitar su deterioro. Debe ponerse al día con sus compromisos institucionales.
 - el Municipio no ha adelantado gestiones para impedir que entren en funcionamiento establecimientos comerciales en zonas de protección del humedal o para evitar que se realicen construcciones sin licencias.
 - En todo caso existen dos resoluciones de la CRC (2010-2011) que delimitan el área del Humedal. No existe prueba de que carezcan de soporte técnico, por tanto, deben ser atendidas, sin que quepa la posibilidad de reducirla posteriormente con nuevos actos administrativos, y permitiendo el debido espacio para zonas verdes en caso de eventuales construcciones –por fuera del área protegida, claro está–.

¿Qué decidió la Sección Primera del Consejo de Estado?

- Confirmar la sentencia de primera instancia en cuanto a la declaratoria de vulneración de los derechos colectivos, el cese de intervenciones, el restablecimiento y preservación del ecosistema, el alcantarillado de la zona, la compulsión de copias.
- Se modificó una de las órdenes al municipio, en el sentido de estudiar los planos de la urbanización Ciudad Jardín, a fin de determinar ser el área total a ceder para parques y edificaciones comunales, y hacerlas cumplir.
- Se modificó otra de las órdenes en el sentido de que los planes de adecuación del espacio público y de recuperación y protección del humedal, estén acorde con los estudios de la CRC, que no fueron desvirtuados en la acción popular.
- Se revocó la decisión de primera instancia que suspendía los efectos de las Resoluciones de la CRC que delimitan el área del Humedal.

**EL GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO
Y LA UTILIZACIÓN Y DEFENSA
DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO**

1. ¿Se vulnera el derecho colectivo al goce del espacio público como consecuencia de la presencia de vendedores ambulantes en el sector del puente de Venecia?

[CE-SEC4-EXP2000-NAP051 \(2000-06-30\)](#)

¿Qué sucedió?

Un ciudadano promovió una querrela por invasión del espacio público bajo el puente vehicular de Venecia en la ciudad de Bogotá, en el cual se encuentran ubicadas 350 casetas de vendedores ambulantes.

El demandante manifiesta que la Alcaldía Local de Tunjuelito ha sido excesivamente lenta en lo que atañe al trámite de la querrela policiva, permitiendo que el espacio público continúe siendo ocupado de manera ilegal.

¿Qué decidió el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo le dio la razón al demandante, por cuanto estimó que el Alcalde Local de Tunjuelito, debía desalojar a los vendedores ambulantes del puente vehicular de Venecia -ubicados en la Diagonal 44 sur Carrera 51- y reubicarlos según lo establecido en la sentencia SU-360 de 1999 de la Corte Constitucional.

¿Cuál fue la decisión de la Sección Cuarta del Consejo de Estado en la sentencia de segunda instancia?

La Sección Cuarta confirmó lo establecido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el sentido que se debe desalojar a los vendedores ambulantes que se encuentran ubicados en la parte inferior del puente del sector de Venecia.

Adicionalmente, indicó que ninguno de los ocupantes cuenta con una razón válida para continuar en el espacio público mencionado, puesto que, de un lado, los contratos de arrendamiento ya finalizaron y, de otro lado, ya se han dado opciones para su reubicación.

Finalmente, determinó que en el presente caso no se desconoce el principio de confianza legítima.

2. ¿Cuál es el margen de intervención del juez popular en materia urbanística, teniendo en cuenta las competencias discrecionales que sobre este punto dispone la administración pública?

AP-082 (2000-10-12)

¿Qué sucedió?

El Distrito inició la construcción de la avenida Ciudad de Cali entre la avenida Villavicencio y la carrera 91 en Bogotá. A pesar de la envergadura del proyecto, el Distrito Capital omitió la construcción de las vías complementarias, necesarias para la movilización de los habitantes de ese sector de la ciudad. En la actualidad, los espacios en los que se deberían construir dichas obras están siendo invadidos por barreras, muros y vehículos que impiden el desplazamiento en esa zona de la ciudad. La construcción de la avenida Ciudad de Cali carece de los puentes peatonales que garanticen la seguridad de la población residente en los barrios y conjuntos residenciales aledaños a ella.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca amparó el derecho colectivo al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, y ordenó al Distrito Capital la construcción de las obras complementarias para la correcta movilización de los habitantes de los sectores vecinos a la avenida Ciudad de Cali. Manifestó que la financiación de las obras debía resultar de la apropiación presupuestal que la administración distrital hiciera en el periodo fiscal 2001.

¿Qué consideró la Sección Tercera del Consejo de Estado?

- Recordó los presupuestos de procedencia de la acción popular, sosteniendo en ese sentido que dicha acción procede para salvaguardar los derechos e intereses colectivos establecidos en la ley, la Constitución y los Tratados Internacionales celebrados por Colombia; que su presentación debía efectuarse dentro del término en que se prolongara la amenaza o peligro del derecho o interés colectivo, o dentro de los 5 años siguientes.
- Definió el concepto de espacio público, sosteniendo que se trata del conjunto de bienes inmuebles públicos, así como los elementos naturales y arquitectónicos de los inmuebles privados, destinados a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas, dentro de los cuales, figuraban las vías públicas y los andenes.
- Describió las funciones de las autoridades distritales en materia de urbanismo, afirmando que al Concejo Distrital correspondía la expedición del Plan general de Ordenamiento Físico Territorial, mientras que a la Alcaldía Mayor concernía la salvaguarda del espacio público y la presentación al Concejo de los proyectos y planes a ejecutar en la ciudad.
- Manifestó que la planeación urbana, el diseño del espacio público y la disposición de su uso constituían función administrativa, en la que podían intervenir activamente los particulares, como manifestación del principio de democracia participativa adoptado por la Constitución de

1991, a través del derecho de petición o la inscripción de proyectos en el Banco Nacional de Proyectos.

- Argumentó que la planeación urbanística es una facultad discrecional de la administración y, por consiguiente, la labor del juez popular solo puede consistir en establecer que las actuaciones administrativas no dispongan de consecuencias absurdas, injustificadas o desproporcionadas.
- Refirió que en el caso concreto el demandante no determinó las irregularidades en que presuntamente habría incurrido el Distrito Capital en el diseño y ejecución del proyecto de la avenida Ciudad de Cali, pues se había limitado a argumentar por qué consideraba pertinente la realización de las obras complementarias detalladas por él.

¿Qué resolvió la Sección Tercera del Consejo de Estado?

La Sección Tercera del Consejo de Estado revocó la decisión de 13 de junio de 2000, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca había accedido a las pretensiones de la demanda popular.

3. ¿Vulnera el derecho colectivo al espacio público, la invasión de los andenes y la vía pública por parte de vendedores ambulantes con la exhibición y venta de mercancías en el centro de la ciudad de Bogotá?

[25000-23-26-000-2000-0235-01\(AP-1006\)](#) (2001-08-23)

¿Qué sucedió?

Desde marzo del año 2000, vendedores ambulantes ocupan andenes y vías públicas en el sector de la carrera 11 entre calles 9 y 10 de la ciudad de Bogotá, impidiendo el libre desplazamiento de los transeúntes.

La Alcaldía Mayor de Bogotá reconoce que existe invasión del espacio público por el traslado de los vendedores que se ubicaban en el sector de San Victorino.

¿Qué decidió el Tribunal Administrativo de Cundinamarca al resolver la primera instancia?

El Tribunal Administrativo accedió a las pretensiones de la demanda. Consideró que, con las pruebas resultaba evidente la perturbación y consiguiente vulneración del derecho colectivo al espacio público en el sector de la carrera 11 entre calles 9 y 10.

El Tribunal determinó que la invasión se presenta no sólo sobre la vía pública, sino sobre los andenes de ambos costados por parte de vendedores ambulantes. Además, constató que, en locales del Centro Comercial Gran San Victorino también se invade el espacio público con la exhibición de mercancías.

En consecuencia, el Tribunal ordenó al Distrito Capital recuperar el espacio público del sector, en un término de 24 meses, adoptando para ello las medidas necesarias para la reubicación de los vendedores estacionarios y ambulantes en una edificación comercial, además de brindar facilidades de financiamiento para la compra de estos locales a favor de quienes sean reubicados.

¿Qué decidió la Sección Tercera del Consejo de Estado al resolver el proceso en segunda instancia?

La Sección Tercera del Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia porque dentro del proceso se probó la violación del derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, al tiempo que se demostró que las entidades demandadas no han obrado con diligencia para su protección y eficacia.

La Sala señaló que la protección del derecho colectivo al espacio público está a cargo del Estado, porque él tiene el deber de garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los bienes de uso público.

La Sección Tercera encontró demostrada la ocupación del espacio público por parte de vendedores ambulantes y por comerciantes del centro comercial "Gran San Victorino". De igual modo, encontró acreditada la omisión de la Alcaldía Local y Distrital, pues los operativos adelantados no han sido suficientes para la protección del espacio público.

4. ¿Vulnera la Corporación de Abastos de Bogotá S.A. los derechos colectivos al medio ambiente sano, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes públicos, a la seguridad y salubridad públicas, a la libre competencia económica y los derechos de los consumidores y usuarios, al no adoptar medidas adecuadas para combatir el comercio informal excesivo dentro de las instalaciones de la central de abastos que genera contaminación y obstaculiza el espacio público?

[25000-23-25-000-2001-0529-01\(AP-857\)](#) (2003-03-27)

¿Qué sucedió?

La multiplicación de vendedores ambulantes en las instalaciones pertenecientes a la Corporación de Abastos de Bogotá S.A. –CORABASTOS– ha conllevado importantes problemas de contaminación e invasión del espacio público, así como graves efectos económicos para los propietarios o arrendatarios de locales comerciales en los que funcionan cafeterías y restaurantes, producto de la competencia desleal que se permite en ese sector.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca denegó las pretensiones de la demanda de acción popular, al considerar que las vías de acceso y circulación existentes al interior de CORABASTOS no podían ser consideradas como bienes del Estado, cobijados bajo la definición de espacio público. Manifestó que de los hechos expuestos en la acción popular, podía entorse un conflicto de intereses entre los vendedores formales e informales que se ubicaban en las instalaciones de CORABASTOS, los cuales debían ser solucionados por la administración de esa corporación, y no a través de la acción popular. Que, en la actualidad, la Central de Abastos había adoptado medidas para la solución de esa problemática, que no resultaban suficientes teniendo en cuenta su complejidad.

¿Qué consideró la Sección Cuarta del Consejo de Estado?

- Esbozó algunas ideas en relación con la acción popular, resaltando que se trata del mecanismo judicial, por medio del cual el Constituyente de 1991 buscó la protección de los derechos e intereses colectivos luego de que son amenazados o vulnerados por acciones u omisiones atribuibles a las autoridades públicas y a los particulares.
- Manifestó que en el proceso no se demostró la amenaza o vulneración de los derechos colectivos referidos en la demanda, como consecuencia de las actividades comerciales que se desarrollan en CORABASTOS.
- En relación con la presunta violación del espacio público, la Sección Cuarta la desestimó, por

cuanto las instalaciones de CORABASTOS disponen de naturaleza privada y su utilización se encuentra regulada por el Reglamento Interno de la Central de Abastos.

- Respecto del desconocimiento del derecho al goce de un ambiente sano, la Sección Cuarta afirmó que los demandantes no habían demostrado que la vulneración fuere actual, pues el alegato se había fundado en un informe suscrito por la Contraloría en el año de 1998, que conllevó la adopción de algunas medidas por parte de la administración de CORABASTOS; por consiguiente, no se tenía prueba de la situación vivida para el momento de la presentación de la demanda, a saber, marzo de 2001.
- Indicó que, según documento allegado por CORABASTOS, uno de los grandes problemas de la central era el comercio informal, pero que, en la actualidad, ya no se expedían autorizaciones para ello, y se realizaban controles para impedir que vendedores ambulantes no autorizados realizaran actividades comerciales.

¿Qué resolvió la Sección Cuarta del Consejo de Estado?

La Sección Cuarta del Consejo de Estado confirmó la decisión negativa de primera instancia, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

5. ¿La alcaldía de Bogotá, otras autoridades locales y la Torre Colpatria vulneran el derecho colectivo al goce del espacio público al permitir que los propietarios y usuarios del mencionado edificio obstruyan la vía con conos de plástico para facilitar el parqueo de sus vehículos?

[25000-23-15-000-2003-01755-01\(AP\)](#) (2005-01-27)

¿Qué sucedió?

Los usuarios y propietarios del edificio Torre Colpatria en Bogotá han dispuesto la ubicación de conos de plástico entrelazados con cinta en la calle y andenes para facilitar el acceso de vehículos al parqueadero.

¿Qué resolvió el Tribunal en sede de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda, al constatar que la obstrucción dejó de ocurrir debido a los acuerdos celebrados con la administración distrital desde antes de presentarse la acción popular. A ello se suma la debida señalización sobre la prohibición de parqueo y uso indebido del espacio público.

¿Qué decidió la Sección Tercera del Consejo de Estado?

Confirmó la sentencia de primera instancia por las siguientes razones:

- El “fuero de atracción” implica que cuando se demande a una entidad pública y simultáneamente a un particular, la jurisdicción de lo contencioso administrativo atrae la competencia para calificar la vulneración de derechos colectivos causada por este último.
- El espacio público de la ciudad está constituido por las áreas requeridas para la circulación, tanto personal como vehicular.
- Su vulneración puede producirse incluso con la ocupación periódica de una pequeña franja del espacio público.
- Está probado que la administración de la Torre Colpatria retiró los conos con los que permitía la ocupación del espacio público con vehículos antes de que se presentara la acción popular. Esto significa que existe carencia actual de objeto frente al caso.

6. ¿Se vulneró el derecho colectivo al goce de los bienes de uso público por cuenta de los cerramientos, casetas, predios privados ubicados en el espacio público en cercanía de la Urbanización La Estrella del Norte?

[25000- 23-25-000-2002-01918-01\(AP\)](#) (2006-11-02)

¿Qué sucedió?

El 19 de marzo de 1993, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital aprobó la construcción de la Urbanización La Estrella del Norte, en la localidad de Usaquén, de la ciudad de Bogotá. La urbanización efectuó cerramientos, instaló casetas de vigilancia y realizó avances de predios particulares en el espacio público.

La Alcaldía Local de Usaquén tuvo conocimiento de tal situación, al punto que tramitó una querrela policiva para la recuperación del espacio público.

¿Cuál fue la decisión en primera instancia?

En sentencia de 4 de agosto de 2005, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca amparó el derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

El Tribunal indicó que en el proceso se demostraron los hechos que dan cuenta de cerramientos de calles públicas, de la instalación de rejas e incluso de la invasión del espacio por parte de particulares.

Con base en el anterior panorama, ordenó a la Alcaldía Local de Usaquén llevar a cabo los actos que sean necesarios para que se haga efectiva la restitución de las zonas objeto de ocupación por parte de particulares en la Urbanización Estrella del Norte.

También puso de presente que el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público -DADEP- debe asumir el compromiso de promover las acciones administrativas y judiciales que aseguren la defensa de los predios una vez se recuperen por el Distrito.

¿Qué decidió el Consejo de Estado?

Confirmó la sentencia de primera instancia tras concluir que en las zonas señaladas en la demanda se presenta ocupación del espacio público como consecuencia de cerramientos metálicos en la vía pública, instalación de casetas en los andenes y avance de predios privados sobre zonas de uso público.

7. ¿La situación derivada de las obras inconclusas en el Sector I de la Avenida Juan XXIII en la ciudad de San Andrés vulnera los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, al medio ambiente sano, así como, a la seguridad y salubridad públicas?

[80001-23-31-000-2004-00005-01\(AP\)](#) (2007-12-06)

¿Qué sucedió?

La Gobernación y la empresa Construcciones HILSACA Ltda. suscribieron el Contrato No. 141 de 2002 para la construcción del alcantarillado y la reposición de placas del Sector I, del Distrito 4 de San Andrés, comprendido entre la Avenida Juan XXIII y la Avenida 20 de Julio. Las obras fueron entregadas en febrero de 2004 sin ser concluidas.

Desde ese momento, la Avenida Juan XXIII presenta la acumulación de basuras y olores fétidos ocasionados por el estancamiento de las aguas servidas y la falta de drenaje pluvial. Además, carece de andenes, lo que ocasiona que los peatones deban transitar por la vía vehicular poniendo en riesgo su vida.

Por tal situación, se presentó una acción popular contra el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el Ministerio de la Protección Social, en virtud de la cual se pretende la protección del espacio público que se encuentra afectado por cuenta de la indebida disposición de escombros en las vías, la falta de andenes y de pavimentación de tramos de las vías vehiculares y por el daño ambiental ocasionado por el estancamiento de aguas y la falta de drenaje en este sector de la Avenida Juan XXIII.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina al decidir la primera instancia?

El Tribunal Administrativo negó las pretensiones de la demanda en la sentencia de 18 de mayo de 2005.

En cuanto a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y al espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, el Tribunal Administrativo precisó que, si bien, existió amenaza y vulneración por el mal estado de la Avenida Juan XXIII durante la ejecución del contrato, la Gobernación gestionó actuaciones administrativas para solucionar esta problemática.

En relación con el derecho colectivo a la salubridad y seguridad públicas, el Tribunal expresó que la Secretaría de Salud ha realizado actividades de vigilancia vectorial y control de factores de riesgo del ambiente en el sector.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado al resolver el recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal Administrativo?

La Sección Primera señaló que:

- Los alcaldes son los responsables de la guarda y protección del espacio público.

- Existió vulneración del derecho al espacio público desde el 11 de agosto de 2003 hasta el 2 de febrero de 2005, pues, en este periodo se encontraron escombros en los tramos terminados, varillas que sobresalían a la altura de la calle del estadio de fútbol, falta andenes y de pavimento de la franja correspondiente al metro con setenta centímetros de la zanja.
- Como las actividades por parte de la administración para resolver la situación tuvieron lugar con posterioridad a la presentación de la demanda de acción popular, la Sección determinó que existió amenaza de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, así como a la utilización y defensa de los bienes públicos. De igual modo, requirió al Departamento para que utilice los mecanismos legales para cobrar la póliza de cumplimiento y finalizar la obra.
- No encontró vulnerado el derecho colectivo a la salubridad y seguridad públicas, en tanto, no se demostró que los habitantes del sector hubieran sufrido alguna enfermedad con ocasión de la problemática planteada en la demanda, por el contrario, la Sección sí evidenció la permanente acción por parte de la administración para reducir los factores de riesgo ambientales y proteger la salubridad de los habitantes.
- Por último, consideró que estaba probada la vulneración del derecho al goce de un ambiente sano, el cual se vio afectado por: *i)* el estancamiento de aguas residuales, lo que ha convertido las viviendas en lodazales. *ii)* La obstrucción del canal por cuenta del alcantarillado instalado. Y, *iii)* El vertimiento de aguas residuales al caño.

¿Qué decidió la Sección Primera del Consejo de Estado?

Revocó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En su lugar, declaró que existió amenaza de los derechos colectivos al espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso público y al goce de un ambiente sano, en consideración a que las acciones realizadas por el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para remediar el daño ocurrieron con posterioridad a la presentación de la demanda de acción popular.

Negó el amparo del derecho a la seguridad y salubridad públicas.

Reconoció a la actora el incentivo de 10 salarios mínimos legales mensuales a cargo del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Exhortó al Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para que utilice los mecanismos legales para cobrar la póliza de garantía y exigir la ejecución de las obras inconclusas del Contrato 414 de 2002.

8. ¿Se vulneró el derecho colectivo al goce del espacio público en las urbanizaciones Ibaro I, II y III del municipio de Chía por los cerramientos de vías, parques infantiles y zonas verdes?

[25000-23-25-000-2004-02269-01\(AP\)](#) (2008-10-30)

¿Qué sucedió?

En el año 1994, la Constructora Toro Villamizar Ltda. inició el proyecto de vivienda de interés social denominado Urbanizaciones Ibaro I, II y III en el municipio de Chía, Cundinamarca.

La Constructora Toro Villamizar Ltda. cedió, por escritura pública a título gratuito a favor del municipio de Chía, los terrenos destinados a espacios públicos y zonas verdes. No obstante, el 28 de agosto de 1995, la administración municipal emitió un acuerdo en el que autorizó el cerramiento de espacios públicos y zonas verdes ubicadas en las urbanizaciones.

El demandante interpuso acción popular contra el municipio de Chía, por considerar vulnerado el derecho e interés colectivo al goce del espacio público debido a que, con la autorización de cerramiento de las zonas cedidas por la constructora de las Urbanizaciones Ibaro I, II y III, se limitó el uso y disfrute del espacio público.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo de Cundinamarca al decidir la primera instancia?

El Tribunal Administrativo negó las pretensiones de la demanda mediante sentencia del 19 de mayo de 2005, pues, no encontró vulnerado o amenazado el derecho al goce del espacio público, dado que el municipio de Chía acordó con la comunidad el cerramiento de las urbanizaciones, con el fin de proteger los derechos a la seguridad, a la salubridad, a la infraestructura vial y a la protección de la vida de los habitantes.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado al resolver el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia?

La Sección Primera señaló lo siguiente:

- A los alcaldes les corresponde hacer respetar las normas sobre el uso y la protección del espacio público.
- Las Urbanizaciones Ibaro I, II y III no están sometidas al régimen de propiedad horizontal ni se han constituido en unidad inmobiliaria cerrada³¹.

³¹ “Las unidades inmobiliarias cerradas son conjuntos de edificios, casas y demás construcciones integradas arquitectónica y funcionalmente, que comparten elementos estructurales y constructivos, áreas comunes de circulación, recreación, reunión, instalaciones técnicas, zonas verdes y de disfrute visual; cuyos propietarios participan proporcionalmente en el pago de las expensas comunes, tales como los servicios públicos comunitarios, vigilancia, mantenimiento y mejoras.

El acceso a tales conjuntos inmobiliarios se encuentra restringido por un encerramiento y controles de ingreso”. (Art. 63, Ley 675 de

- Las vías vehiculares, peatonales, parques infantiles y zonas verdes de las Urbanizaciones Ibaro I y II fueron cedidas al municipio de Chía, razón por la cual constituyen espacio público.
- Para la Sala es evidente que los muros, rejas y puertas colocados sobre los andenes y vías públicas en las Urbanizaciones Ibaro I y II vulneran el derecho al espacio público al restringir el uso y goce de todas las áreas y zonas verdes que están encerradas.

¿Qué decidió la Sección Primera del Consejo de Estado?

Revocó la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en su lugar, protegió el derecho colectivo al goce del espacio público en las Urbanizaciones Ibaro I, II y III del municipio de Chía, Cundinamarca.

Ordenó al administrador de estas urbanizaciones que, en coordinación con la alcaldía del municipio, retire cualquier obstáculo que restrinja la circulación o permanencia de la comunidad, como son: controles de acceso, solicitud de documentos o restricción de horarios.

Ordenó, igualmente, al administrador de las urbanizaciones demandadas, fijar un aviso en un lugar visible, en las entradas de los cerramientos, en material resistente a la intemperie, de setenta centímetros (70 cm) de ancho por cincuenta centímetros (50 cm) de largo, en el que se informe a los ciudadanos que los parques y zonas verdes que allí se encuentran son espacio público y que se garantiza en todo momento el libre acceso al mismo. Textualmente, el aviso diría lo siguiente: “ESTA ZONA ES ESPACIO PÚBLICO – ACCESO LIBRE Y PERMANENTE RESPETANDO LA TRANQUILIDAD Y SEGURIDAD DE LOS RESIDENTES DE LA URBANIZACIÓN”.

También, ordenó a la Alcaldía municipal de Chía que adopte las medidas tendientes a garantizar el disfrute del espacio público en las Urbanizaciones Ibaro I, II y III.

Integró un comité permanente para la verificación de la sentencia para garantizar que las órdenes sean cumplidas.

Reconoció un incentivo equivalente a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del demandante y a cargo del municipio de Chía.

9. ¿Podía la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias S.A. apropiarse de una porción de playa para la construcción del Hotel Hilton?

[13001-23-31-000-2001-00051-01](#) (2013-03-06)

¿Qué sucedió?

La Compañía Hotelera de Cartagena de Indias S.A. realizó labores de recuperación de playa en el sector de El Laguito y se apropió de una porción de ésta para la construcción del Hotel Hilton. Dichos terrenos no podían ser entregados, utilizados y explotados en beneficio de un particular, dado que los mismos son bienes de uso público.

¿Qué decidió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

Mediante sentencia de 16 de febrero de 2006, el Tribunal Administrativo de Bolívar negó las pretensiones de la demanda, al señalar que los hechos que habían dado lugar a la acción popular ocurrieron antes de la expedición de la Constitución Política de 1991. En efecto, advirtió que los acuerdos que autorizaron la enajenación de los lotes de terreno ubicados en “El Laguito” datan de casi 30 años atrás a la entrada en vigencia de la Ley 472 de 1998.

¿Qué resolvió la Sección Tercera del Consejo de Estado?

La Sección Tercera revocó la decisión del Tribunal Administrativo de Bolívar, en su lugar, amparó los derechos e intereses colectivos a la defensa de los bienes de uso público y al patrimonio público; por lo que ordenó a la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias S.A. devolver los terrenos a la Nación – Ministerio de Defensa – Armada Nacional – Dirección Marítima y Portuaria DIMAR, con una extensión correspondiente a 26.900 metros.

Precisó que, en caso de no ser posible la devolución del terreno por encontrarse allí construcciones y/o edificaciones, la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias S.A. deberá entregar un lote con la misma extensión de la porción que se apropió y en él deberá construir, en el término no superior a tres (3) años, un parque destinado al uso y recreación de toda la comunidad cuyos costos de mantenimiento correrán por cuenta de la Compañía durante los primeros treinta (30) años, tiempo igual al que llevan edificadas las construcciones que se hicieron en la porción que le fue arrebatada al mar.

También le impuso a la Compañía Hotelera de Cartagena de Indias S.A. la labor de realizar las actividades de recuperación integral de las playas y el mantenimiento de los espolones en los terrenos que ocupó a fin de evitar la erosión.

Finalmente, conformó un Comité de Verificación para la constatación de la ejecución de las órdenes de la sentencia.

10. La ocupación ilegal -asentamientos ilegales- en los sectores de la Ciénaga de Juan Polo, conocidos como Villagloria y Marlinda, ubicados en el corregimiento de la Boquilla del Distrito de Cartagena ¿vulnera los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, al medio ambiente sano y equilibrio ecológico, y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente

[13001-23-31-000-2011-00315-01](#) (2017-05-18)

¿Qué sucedió?

En los sectores de la Ciénaga de Juan Polo, conocidos como Villagloria y Marlinda, ubicados en el corregimiento de la Boquilla del Distrito de Cartagena, se presenta ocupación indebida por asentamientos, que impiden el libre disfrute de las playas del sector.

¿Qué resolvió el Tribunal en sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Bolívar concedió el amparo de los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, al medio ambiente sano y equilibrio ecológico, y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. Consecuencialmente, ordenó al alcalde de Cartagena restituir el espacio público ocupado por las comunidades asentadas en Marlinda y Villagloria y reubicarlas con el acompañamiento del Ministerio Público y el ICBF en 18 meses. Al director de CARDIQUE le ordenó adelantar las gestiones necesarias para la recuperación ambiental del sector. Y al director de la DIMAR, ejercer la vigilancia y control sobre las áreas marítimas respectivas.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- Los bienes de uso público, como lo son, entre otros, las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas no se pueden vender, perder por el paso del tiempo o embargar.
- Se pueden destinar al uso o disfrute colectivo, incluso celebrando contratos sobre dichos bienes, pero sin impedir a la ciudadanía su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito.
- El medio ambiente goza de protección constitucional, legal, jurisprudencial e internacional. Se trata de un tema transversal que tiene como garante al Estado.
- El derecho a la prevención de desastre busca evitar riesgos naturales (fuego, deslizamientos, sequías, tormentas, epidemias, etc.) y artificiales (contaminación, intoxicación, destrucción, accidentes, etc.).
- Existen dos formas de legitimación en la causa por pasiva: de hecho y material. La primera implica poder ser parte demandada en un proceso; la segunda, tener una verdadera relación con la causa del litigio.
- El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación no tienen legitimación por pasiva porque sus funciones no se relacionan con las imputaciones realizadas en la demanda.
- La DIMAR, en cambio, autoriza, defiende y recupera los territorios de bajamar, por tanto, está

- legitimada para ser demandada.
- Marlinda y Villagloria están ubicadas en una zona de bajamar, que tiene la calidad de bien de uso público, por tanto, su ocupación es ilegal.
 - El ecosistema donde estas se asientan ha generado contaminación, daño a los manglares, erosión costera e inestabilidad en la fauna y flora nativas.
 - *“la zona donde se encuentran instaladas las comunidades de Marlinda y Villagloria está expuesta a múltiples factores de riesgo, entre ellos, susceptibilidad a inundaciones, afectaciones de las viviendas por vientos huracanados y riesgo de ruina de las viviendas que fueron construidas sin sujeción a las reglas de sismo resistencia y por personal no capacitado para el efecto”,* sumado al riesgo de inundación.
 - La reubicación de viviendas se ha consolidado como una de las formas de materialización del Estado Social de Derecho y del principio de solidaridad.
 - Esta decisión en el caso concreto es lógica teniendo en cuenta los riesgos descritos, y como una medida de protección de la confianza legítima de los pobladores que llevan más de 20 años en tales asentamientos, la cual debe prodigar, en todo caso, un trato digno. Ello, ponderado con el derecho de todos los ciudadanos frente a las playas que son un bien de uso público.
 - La reubicación conlleva la instalación de servicios públicos domiciliarios en lugar de destino. Esto no puede ser considerado una carga excesiva para el municipio.
 - Las autoridades encargadas de cumplir esta orden deben ser cuidados de evitar que las viviendas destinadas a la reubicación sean destinadas a personas ajenas a la problemática.
 - Se requiere de un plan estratégico, como el que propuso para este caso la Procuraduría General de la Nación –que contempla no solo la ubicación del lote, sino la inclusión de medidas de orden cultural, económico y social–, para solucionar de manera definitiva e integral la situación de los pobladores de Marlinda y Villagloria.
 - La magnitud de la reubicación impone la colaboración entre el nivel central de la administración y el municipio, de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad (artículo 288 de la Constitución).

¿Qué decidió la Sección Primera del Consejo de Estado?

- Revocar la decisión del tribunal únicamente en cuanto señaló que la DIMAR no tenía legitimación en la causa.
- Adicionar la orden de amparo en el sentido de exhortar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para que coordine con el distrito de Cartagena el proyecto de reubicación.
- Modificar las órdenes de primera instancia en aspectos formales y de mayor precisión en materia de autoridades responsables y procedimientos, pero manteniendo su esencia.
- Confirmar en lo demás la providencia apelada.
- Ordenar al municipio socializar con las comunidades de Marlinda y Villagloria el contenido de la sentencia.

11. ¿Las obras de construcción de vivienda urbana adelantadas por la constructora Mazuera, sin contar con las respectivas licencias de construcción y con el beneplácito de la alcaldía del municipio de Soacha vulneran el derecho colectivo al goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público por afectar el Humedal Maiporé?

[25000-23-24-000-2013-00008-01\(AP\)](#) (2018-06-21)

¿Qué sucedió?

El Humedal Maiporé (Soacha – Cundinamarca) se ha visto afectado por las obras de construcción de vivienda urbana adelantadas por la constructora Mazuera, sin contar con las respectivas licencias de construcción y con el beneplácito de la alcaldía del municipio.

¿Qué resolvió el Tribunal en sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda al considerar que no existía vulneración o amenaza de los derechos colectivos, ya que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca ha desplegado actuaciones tendientes a lograr la recuperación y conservación del Humedal Maiporé.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- La acción popular se caracteriza por lo siguiente: (i) protege derechos e intereses colectivos; (ii) evita el daño contingente, el peligro, la amenaza o la vulneración de los mismo, y restituye las cosas al estado anterior; (iii) toda persona la puede presentar; (iv) no depende de otras acciones; (v) no sirve para cuestionar leyes.
- En segunda instancia se pidieron pruebas inoportunas e irrelevantes para el proceso. Por tal motivo, se dictó fallo sin atender tal solicitud.
- En acciones populares no se exige el requisito de la apelación adhesiva, por estar de por medio intereses y derechos colectivos, pero se debe respetar el límite de la discusión propuesta con la demanda y el hecho de que no fue estatuida para satisfacer pretensiones individuales o personales.
- La legalidad de los permisos de construcción otorgados por los curadores urbanos no condiciona el examen del juez popular sobre la vulneración del derecho colectivo invocado.
- La protección del espacio público, así como la vigilancia y control durante la ejecución de obras públicas concierne a los municipios.
- Los humedales son bienes de especial importancia ecológica. No solo están conformados por el cuerpo de agua o zona de inundación, sino por “áreas de transición tales como la ronda hídrica y la zona de manejo y preservación ambiental”. Pueden ser naturales o artificiales.
- Existe un marco de cooperación internacional (cfr. Convención Ramsar) para la protección de humedales, que obliga, entre otras cosas, a enlistarlos y usarlos racionalmente. La Constitución también impone reglas de especial protección ambiental que los cobijan.

- El Ministerio de Ambiente cuenta con una política nacional de protección de humedales orientada a su conservación y uso sostenible, articulado con la obligación de las corporaciones ambientales de elaborar sendos planes de manejo para alcanzar estos mismos fines.
- *“constituyen el espacio público, entre otros, los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público, así como las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo”*. En esta categoría encuadran los humedales y sus rondas hidráulicas.
- Por razones de interés general y por la función social y ecológica de la propiedad, ello impone importantes limitaciones de uso a los propietarios de predios situados en humedales. *“Únicamente se consideran del dominio privado cuando, sobre ellos se consolidaron derechos adquiridos antes del 18 de agosto de 1974”*.
- La existencia de humedales no se supedita a la expedición previa de un acto administrativo que así lo reconozca.
- Aunque la Corporación Autónoma Regional ha adelantado gestiones para evitar el daño ambiental, hay amenaza al derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público respecto de la ronda de protección hídrica del Humedal Maiporé y los cuerpos de agua existentes en el predio aludido por los demandantes, ya que la alcaldía de Soacha no adoptó los controles ambientales de demarcación, delimitación y demás para evitar que la concesión de licencias urbanísticas lo afectara.
- El urbanizador construyó sobre la ronda hídrica del Humedal, que hace parte del espacio público, y no ha reparado su cuenca.
- La afectación del Humedal Maiporé podría causar daños al humedal Neuta debido a su interconexión.

¿Qué decidió la Sección Primera del Consejo de Estado?

- Revocar la sentencia de primera instancia.
- Amparar el derecho colectivo al goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público.
- Ordenó a la CAR asegurar la delimitación del humedal en 3 meses.
- Ordenó a la alcaldía vigilar y controlar la ejecución de las obras del proyecto urbanístico en el predio El Vínculo – Maiporé y adoptar las medidas de protección en 3 meses, junto con un análisis exhaustivo de las licencias otorgadas a aquel, para evitar mayores daños y sancionar a los responsables.
- Ordenó a la fiduciaria encargada del patrimonio de la Urbanización en cuestión, atender los requerimientos de la CAR en 6 meses y no volver a intervenir la ronda hídrica del humedal.
- Ordenó a la Curaduría Urbana 1 de Soacha cumplir las normas sobre expedición de licencias, no prorrogar las que vayan en detrimento del humedal y gestionar sus asuntos de forma articulada con las autoridades ambientales.

LA DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO

1. ¿La reducción del precio del licor y la inclusión de bonificaciones a favor del contratista en un contrato de comercialización suscrito con la Licorera de Nariño vulnera los derechos colectivos a la moral administrativa y a la defensa del patrimonio público?

[52001-23-31-000-2000-1059-01\(AP-518\)](#) (2002-10-31)

¿Qué sucedió?

La licorera de Nariño celebró un contrato de comercialización exclusiva de aguardiente Galeras y anisado Nariño con el consorcio Galeras por el término de 5 años. Se pactaron una bonificación del 17% de botellas adicionadas a las facturadas a favor del contratista y un menor valor por botella, que han representado pérdidas para la licorera del orden de los \$1.200.000.000, por lo que la están conduciendo a la quiebra.

¿Qué resolvió el Tribunal en sede de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Nariño amparó los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público. En tal sentido, ordenó que cesaran definitivamente los efectos del contrato celebrado entre la Licorera de Nariño y el Consorcio Galeras, y ordenó a esta última devolver a la primera las sumas recibidas por concepto de bonificación. Explicó que en el contrato no hay prevalencia del interés general, y que se desviaron recursos destinados a la prestación de los servicios de educación y salud.

Reconoció a favor del demandante un incentivo equivalente el 15% de lo que deba pagar el consorcio.

¿Qué consideró la Sección Tercera del Consejo de Estado?

- La moral administrativa es un principio que debe concretarse en cada caso, tal vulneración puede afectar otros derechos colectivos.
- El patrimonio público comprende la totalidad de bienes derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario y que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones.
- En vigencia del CCA es posible revisar la legalidad de un contrato a través de la acción popular con el objeto de proteger derechos colectivos.
- Un contrato viciado de inmoralidad en su celebración o fines es nulo, pero en el caso concreto no se verificó una conducta de este tipo.
- No existe prueba de la falta de insolvencia o experiencia del contratista, o de que otros contratistas pudieran haber formulado propuestas beneficiosas para la licorera, ya que el contrato en cuestión fue adjudicado luego de una convocatoria pública ampliamente difundida.
- El impuesto al consumo de licor va incluido en el precio de venta en fábrica y se causa también cuando el licor se entrega al distribuidor por una modalidad distinta a la compraventa (publicidad,

promoción, donación, comisión o autoconsumo).

- Las bonificaciones en sí mismas no son ilegales, pues se usan para promover el consumo, publicitarlo y ofrecerse como degustaciones. Sin embargo, en el caso concreto, se aparejan de una serie de descuentos al contratista, gravámenes tributarios a cargo de la licorera y metas de compras incumplidas por el contratista, lo cual constituye una amenaza para el patrimonio público.
- El fin del contrato era permitir a la licorera sanear sus finanzas, pero las condiciones de este condujeron a todo lo contrario, por lo tanto, es necesario adoptar una medida de protección, que será la suspensión de sus efectos, mientras se dirime su legalidad a través del correspondiente proceso de controversias contractuales.
- Como se demostró la violación del derecho colectivo al patrimonio público, pero no a la moralidad administrativa, el incentivo reconocido al demandante se fijó en 20 smmlv.

¿Qué resolvió la Sección Tercera del Consejo de Estado?

Modificó la decisión de primera instancia en el siguiente sentido:

- Solo se violó el derecho colectivo al patrimonio público.
- La suspensión del contrato opera mientras se define el proceso de controversias contractuales en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
- El incentivo reconocido al demandante equivale a 20 smmlv.

2. ¿Vulneran el municipio de Puerto Tejada y la Sociedad Aguas del Puerto S.A. E.S.P. los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público, al suscribir el contrato de arrendamiento en inversión, por medio del cual se entregó a dicha empresa el goce de la infraestructura del sistema de acueducto y alcantarillado, pues con dicho negocio se desconocieron las normas contractuales aplicables en la materia?

[19001-23-31-000-2005-00005-01\(AP\)](#) (2008-06-19)

¿Qué sucedió?

El 9 de junio de 2004, el municipio de Puerto Tejada (Cauca) celebró contrato con la Sociedad Aguas del Puerto S.A. E.S.P., por medio del cual el ente territorial entregó en arrendamiento con inversión el uso y goce de la infraestructura del sistema de acueducto y alcantarillado de ese municipio a la compañía privada.

Dentro de las irregularidades que rodean el referido negocio figuran: (i) el arrendamiento corresponde, en la realidad, a un contrato de concesión suscrito por 30 años, en el que el municipio de Puerto Tejada recibiría mensualmente la suma de tres (3) millones de pesos, a pesar de que se encuentra acreditado que la administración de la red de acueducto y alcantarillado produce valores que se acercan a los treinta (30) millones de pesos; (ii) el contrato de arrendamiento no fue suscrito por el representante legal de la Sociedad Aguas del Puerto S.A. E.S.P.; (iii) no existe soporte técnico que justifique la conveniencia del perfeccionamiento de ese contrato; (iv) el contrato no fue precedido de un procedimiento licitatorio; (v) la empresa contratista no estaba constituida para el momento en que se dio apertura a la licitación y se presentó la propuesta.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo del Cauca negó las pretensiones de la acción popular presentada, al considerar que la celebración del contrato de arrendamiento que se cuestionaba estuvo precedida de un procedimiento licitatorio, que disipaba cualquier tipo de duda respecto de su legalidad. Manifestó que en el ordenamiento jurídico colombiano, la gestión de los servicios públicos domiciliarios podía efectuarse a través del arrendamiento de la estructura necesaria para su prestación, como sucedía en el caso bajo estudio. Afirmó que el contrato de arrendamiento fue suscrito por quien estaba facultado, mediante poder, para ello, y que, si bien para el momento de formulación de la propuesta por parte de la Sociedad Aguas del Puerto S.A. E.S.P., dicha empresa no estaba constituida, tal situación no podía ser considerada como una irregularidad, por cuanto la propuesta había sido presentada por un consorcio que, en todo caso, no disponía de personería jurídica, pues se trataba de un negocio mancomunado de naturaleza transitoria.

¿Qué consideró la Sección Tercera del Consejo de Estado?

- Adujo que los procesos populares se encuentran igualmente guiados por el principio de congruencia que exige una identidad entre los hechos puestos a consideración del juez y la sentencia que pone punto final al asunto del que el operador judicial conoce. Sostuvo que, a pesar de ello, el principio de congruencia en estos trámites resultaba menos rígido, razón por la que el juez popular podía tener en cuenta para proferir su fallo los hechos que se demostraran durante el desarrollo del mismo, a condición de que se vincularan con los supuestos fácticos formulados por el demandante en el escrito de demanda. Por consiguiente, advirtió que el juez no podía adicionar hechos nuevos y, en ese orden, la Sección Tercera no podía estudiar los planteamientos efectuados por el demandante en su recurso de apelación, relativos a la incompatibilidad entre el objeto social de las empresas que conformaron el consorcio adjudicatario del contrato de arrendamiento y el objeto de dicho negocio.
- El pliego de condiciones del contrato resulta poco claro en relación con las metas y logros que deben ser observados por la empresa contratista, por lo que se exige su precisión.
- Bajo las normas de la Constitución de 1991, los servicios públicos domiciliarios no constituyen ya la manifestación de una función pública, sino que se los asimila a una actividad económica que cumple una función social, sometida a las leyes de competencia del mercado, regulada y controlada por el Estado. La concesión no se constituye en el único tipo contractual para la prestación por parte de los particulares de los servicios públicos domiciliarios.
- Dentro de las manifestaciones de la libertad de competencia en el campo de los servicios públicos, puede mencionarse el régimen jurídico de contratación establecido por el orden jurídico colombiano, sujeto, en principio, a las normas del derecho privado, en donde prima la autonomía de la voluntad entre los contratantes.
- No obstante ello, los contratos suscritos entre los entes territoriales y las empresas prestadoras de los servicios públicos deberán regirse por las normas contenidas en el Estatuto de Contratación Estatal, como excepción a la regla de aplicación del derecho privado.
- En el caso en particular, contrario a lo sostenido por el demandante, el contrato de arrendamiento de inversión suscrito entre el municipio de Puerto Tejada y la Sociedad Aguas del Puerto S.A. E.S.P. fue respetuoso de las normas que sobre licitación se consagran en la Ley 80 de 1993. Por otro lado, la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado por parte de esa empresa podía tener como fundamento el contrato de arrendamiento celebrado entre ésta y el ente territorial, pues se trata de una de las manifestaciones del principio de libertad de competencia acogido por la Constitución de 1991.
- No podía accederse a la solicitud indemnizatoria pedida por el accionante, por cuanto la acción popular no tiene, por regla general, fines de reparación.
- En los contratos de arrendamiento regulados por el Estatuto Contractual consagrado en la Ley 80 de 1993, la presentación de ofertas por parte de personas que se comprometen a constituir una sociedad no resulta posible, pues ello solo es posible en el contexto de los contratos de concesión de obras públicas. No obstante, esta situación no puede considerarse como vulneradora de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público, pues ella no denota la configuración de actos de corrupción, necesarios para dar por sentada la vulneración de los mismos.
- El procedimiento de selección del contratista estuvo precedido de los estudios técnicos y financieros requeridos para este tipo de negocios contractuales, que materializan los principios de planeación y el deber de selección objetiva en materia contractual.

- La sustitución patronal fue realizada en debida forma, toda vez que la Sociedad Aguas del Puerto S.A. E.S.P. asumió la carga prestacional de los trabajadores que garantizaban la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado.
- No existe material probatorio en el expediente que permita afirmar que el canon de arrendamiento pactado entre las partes resulta desproporcionado respecto de las utilidades que, mensualmente, producía la prestación directa del servicio público por parte del municipio de Puerto Tejada.
- El incentivo en favor del demandante debe ser reconocido dada la vulneración del derecho a la defensa del patrimonio público.

¿Qué resolvió la Sección Tercera del Consejo de Estado?

La Sección Tercera del Consejo de Estado revocó la decisión del Tribunal Administrativo del Cauca para, en su lugar, acceder al amparo del derecho colectivo consistente en la defensa del patrimonio público, y ordenó al municipio de Puerto Tejada y a la Sociedad Aguas del Puerto S.A. E.S.P. llevar a cabo los ajustes necesarios para la precisión de las metas que debían ser observadas por la empresa contratista cada cinco años.

Aclaraciones de voto

El Magistrado Enrique Gil Botero consideró que el derecho colectivo a la moralidad administrativa no podía limitarse al concepto de legalidad, pues sus alcances van más allá de la norma positiva. Estimó que la definición de moralidad administrativa proviene de los principios generales del derecho, así como de los comportamientos aceptados por la sociedad como beneficiosos para el ejercicio y dirección del poder público. Respecto del reconocimiento del incentivo, manifestó que no compartía la tesis sostenida en el fallo según la cual el pago del incentivo debía recaer en la persona natural al origen de la vulneración o amenaza del derecho e interés colectivo, pues ello desconocía los postulados de la responsabilidad del Estado de naturaleza institucional.

3. ¿Vulneran la Sociedad SAP Agregados S.A., el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, el municipio de Ricaurte, la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la moralidad administrativa, a la defensa del patrimonio público, a desarrollar y permitir, respectivamente el adelantamiento de actividades mineras sin las autorizaciones y controles legales necesarios para ello?

[25307-33-31-701-2010-00217-01\(AP\)](#) (2015-04-29)

¿Qué sucedió?

La Sociedad SAP Agregados S.A. adelanta actividades mineras en el Municipio de Ricaurte – Cundinamarca, que han traído efectos nocivos para la “Isla del Sol”, ubicada sobre el río Magdalena que atraviesa dicha localidad. En torno al desarrollo del proyecto minero, se han producido innumerables irregularidades, como la modificación del uso del suelo en territorio de la “Isla del Sol”, el cual pasó de turístico a industrial en beneficio de un particular; la inexistencia de la licencia ambiental para la intervención del río Magdalena; la construcción de una banda transportadora y una draga, lo que conllevó el desvío del cauce del referido afluente.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió parcialmente a las pretensiones de la acción popular formulada, amparando los derechos colectivos a la moralidad administrativa en conexidad con el goce a un medio ambiente sano. En ese orden, expresó que en el expediente se encontraba acreditada la realización de obras sobre el cauce del río Magdalena por parte de la Sociedad SAP Agregados S.A., sin que la compañía contara con los permisos y licencias necesarios para ello, e incluso, sostuvo que la puesta en marcha de las construcciones se produjo en contravía de las órdenes de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca que impedían la intervención de ese río. Afirmó que la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa se desprendía de la demora en el trámite del proceso sancionatorio adelantado por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca contra la Sociedad SAP Agregados S.A. y del desconocimiento de las normas que imponían límites a la extracción de recursos mineros en el río Magdalena. Por consiguiente, ordenó a la Sociedad SAP Agregados S.A. la presentación de un plan de acción con el que diera solución a todas las problemáticas relacionadas en la realización del proyecto.

¿Qué consideró la Sección Tercera, Subsección B del Consejo de Estado?

- Manifestó que los elementos sustanciales para la procedencia de la acción popular son: (i) una acción u omisión atribuible a la parte demandada; (ii) un daño contingente, una amenaza, un peligro o la vulneración de un derecho o interés colectivo; (iii) la relación de causalidad entre

los dos presupuestos anteriores. Igualmente, destacó el carácter principal de la acción popular, lo que la distingue de otro tipo de acciones constitucionales, cuya procedencia depende del agotamiento de los recursos judiciales de los que dispone el ordenamiento.

- Sostuvo que el derecho colectivo a la moralidad administrativa había sido vulnerado, no solo por la Sociedad SAP Agregados S.A., toda vez que había adelantado obras sobre el cauce del río Magdalena sin las autorizaciones para ello, sino igualmente por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y las demás demandadas, quienes habían omitido adoptar las medidas necesarias para evitar que la Empresa SAP Agregados S.A. desarrollara esas actividades, perpetuando de esta forma el desconocimiento del derecho colectivo al goce de un ambiente sano.
- Señaló en cuanto a la vulneración del derecho colectivo al patrimonio público que estaba acreditada dentro del proceso, pues el contrato de concesión que habilitaba a la Sociedad SAP Agregados S.A. para la explotación minera sobre el río Magdalena había sido modificado, permitiendo la extracción de una mayor cantidad de material, a condición de que se obtuvieran las licencias ambientales respectivas, lo que no sucedió en este asunto. En ese mismo orden, sostuvo que la empresa demandada no había transferido las regalías proporcionales a las mayores cantidades de extracción del material autorizado.

¿Qué resolvió la Sección Tercera, Subsección B del Consejo de Estado?

La Sección Tercera, Subsección B del Consejo de Estado modificó la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el sentido de:

- Amparar, además de los derechos al goce de un ambiente sano, a la moralidad administrativa y a 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, el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público.
- Ordenar a la Sociedad SAP Agregados S.A., al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, al Municipio de Ricaurte, a la Agencia Nacional de Minería y a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, la formulación de un plan de acción en el que se indicaran las soluciones para poner fin a las problemáticas de vulneración de derechos colectivos en el caso puesto a consideración de esa Sala de Decisión.
- Negar las demás pretensiones de la demanda.

Salvamento parcial de voto:

El Magistrado Ramiro Pazos Guerrero estimó que la decisión debió establecer, en relación con el derecho al goce de un ambiente sano, las medidas específicas para su protección y restauración, que no podían sujetarse a lo considerado por los entes demandados en el plan de acción que se les ordenó formular.

LA DEFENSA DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

1. ¿La Alcaldía de Medellín podía modificar estructuralmente la Plaza de Toros La Macarena, pese a ser considerada un bien de interés cultural?

[05001-23-31-000-2003-03357-01](#) (2009-10-05)

¿Qué sucedió?

La Alcaldía de Medellín autorizó la realización de obras en la Plaza de Toros La Macarena, las cuales atentaron contra su estructura clásica.

Cualquier intervención en la Plaza de Toros La Macarena debe contar con el aval del Comité de Monumentos del Ministerio de Cultura en aras de lograr su conservación rigurosa pues se encuentra catalogada como de valor arquitectónico, histórico y urbanístico de interés cultural desde el año 1995.

¿Qué decidió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Antioquia negó las pretensiones de la demanda, al considerar que la Plaza de Toros La Macarena no ostenta la condición de Monumento Nacional.

¿Qué resolvió la Sección Primera del Consejo de Estado en la sentencia de segunda instancia?

La Sección Primera revocó la decisión del Tribunal Administrativo, tras advertir que, si bien, la Plaza de Toros la Macarena no es un monumento nacional, sí es un inmueble de valor arquitectónico, histórico y urbanístico de interés cultural.

La Sala declaró que existió vulneración del derecho colectivo a la defensa del patrimonio histórico y cultural de la nación, en tanto la Alcaldía de Medellín adelantó las obras con las que modificó la arquitectura clásica, pese a contar con los conceptos desfavorables por parte del Centro Filial del Consejo de Monumentos Nacionales, Seccional Antioquia, el cual fue ratificado por el Ministerio de Cultura.

Además, determinó que, lamentablemente, el daño no se podía retrotraer, en la medida que no resultaba procedente deshacer las obras realizadas en la Plaza de Toros de la Macarena, en razón a que dicha situación afectaría el patrimonio público

En consecuencia, la Sección Primera ordenó a la Alcaldía Municipal de Medellín poner en un lugar visible y en un tamaño grande, una placa que advierta que la Plaza de Toros de la Macarena fue remodelada en su totalidad y que difiere de su diseño original.

También ordenó el pago del incentivo económico por la suma de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del demandante y a cargo de la Alcaldía Municipal de Medellín.

Al mismo tiempo, ordenó enviar copias del proceso a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación, con el fin de que adelanten las investigaciones correspondientes contra la Administración Municipal de dicha época por las posibles faltas en que haya podido incurrir.

Por último, conformó un comité para verificar el cumplimiento de las anteriores disposiciones.

2. ¿La autorización por parte del Ministerio de Cultura de una obra de infraestructura vial que bordea las inmediaciones del Conjunto Parque Histórico Asociado a la Batalla de Boyacá, declarado Bien de Interés Cultural del ámbito nacional, justifica la adopción de una medida cautelar de suspensión de las mismas para la protección del derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación?

[15001-23-31-000-2012-00122-01\(AP\)](#) (2015-11-12)

¿Qué sucedió?

La Resolución No. 3991 de 2014, autorizó la intervención vial en inmediaciones del Conjunto Parque Histórico Asociado a la Batalla de Boyacá, declarado Bien de Interés Cultural del ámbito nacional mediante Resolución No. 1066 del 2 de agosto de 2006.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Boyacá decretó oficiosamente la medida cautelar de suspensión de la aplicación de la Resolución No. 3991 de 2014 y la cesación de los trabajos de construcción de la doble calzada Briceño-Tunja-Sogamoso a la altura del Conjunto Parque Histórico Asociado a la Batalla de Boyacá.

¿Qué decidió la Sección Primera del Consejo de Estado?

Revocó la medida cautelar decretada en primera instancia, a partir de los siguientes razonamientos:

- No es necesario esperar a la sentencia para adoptar medidas que protejan los derechos colectivos. Para ello están las medidas cautelares.
- Las medidas cautelares pueden ser preventivas, protectoras, correctivas o restitutorias, y dependen de que exista un “peligro por la mora” (*periculum in mora*) en la resolución del caso y una “apariencia de buen derecho” (*fomus boni iuris*) de la decisión.
- Debe haber un mínimo de justificación y pruebas para que proceda la medida cautelar.
- La protección del patrimonio cultural, que puede ser material o inmaterial, es una obligación nacional e internacional.
- La declaración de un bien como “de interés cultural” apareje importantes restricciones en materia de regulación, uso aprovechamiento y disposición, que deben estar desarrolladas en un Plan Especial de Manejo que garantice su conservación.
- El lugar donde se libró la Batalla de Boyacá el 7 de agosto de 1819 es de una importancia tremenda para los colombianos, por su valor histórico y lo que significó en términos de la independencia de la República. Por eso, el parque que lo encierra fue declarado bien de interés cultural de la Nación.
- Sin embargo, su plan especial de manejo no se encuentra delimitado, por lo que corresponde al Ministerio de Cultura conceder las autorizaciones para su intervención, lo cual se dio en el caso concreto.
- No existen pruebas suficientes para desvirtuar la legalidad de la afectación concedida en uso de su potestad discrecional por el Ministerio de Cultura, ni tampoco existen elementos que permitan evidenciar daños al patrimonio en cuestión de cara a la decisión técnica adoptada por dicha cartera.

3. ¿Vulneran la Universidad Nacional de Colombia y el Ministerio de Educación Nacional los derechos colectivos a la defensa del patrimonio cultural de la Nación, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, debido al deterioro estructural del edificio de la Facultad de Derecho de dicho establecimiento universitario?

[25000-23-41-000-2015-02548-01\(AP\)](#) (2017-11-10)

¿Qué sucedió?

Las instalaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia padecen un grave deterioro estructural que pone en peligro la vida e integridad personal de la comunidad estudiantil y docente que labora allí. Asimismo, dicha Facultad no cuenta con el servicio de fotocopiado, por lo que para obtenerlo los estudiantes y docentes deben dirigirse a otras edificaciones.

Además, en la demanda de acción popular se afirma que, en la actualidad, la mayoría de los docentes de la Universidad Nacional son ocasionales y no de planta, situación que demuestra la grave situación que vive la educación pública en el país.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las súplicas de la demanda, al considerar que, de las pruebas obrantes en el expediente, podía concluirse que el edificio en el que funciona la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia está en condiciones aptas para el desarrollo del servicio público de educación, y no amenaza ruina. Sostuvo que, a pesar de algunos problemas que se presentaron con el cielo raso, esa situación no comprometió la estructura del edificio.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- La acción popular busca la protección de los derechos e intereses colectivos frente a amenazas o situaciones de vulneración.
- El edificio de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia es un bien de interés cultural y, por consiguiente, su protección puede pretenderse a través de la acción popular.
- Las medidas adoptadas para evitar las problemáticas que se presentan con el cielo raso del edificio de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional no han sido suficientes, pues dicha circunstancia ha sido repetitiva en el tiempo. Se trata de medidas temporales y no definitivas para remediar los riesgos que padece la comunidad académica.

¿Qué resolvió la Sección Primera del Consejo de Estado?

La Sección Primera del Consejo de Estado revocó la decisión de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y amparó los derechos colectivos a la defensa del patrimonio cultural de la Nación, de acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, de acceso a los servicios públicos y que su prestación sea eficiente y oportuna, y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. En ese orden, prescribió a la Dirección de Infraestructura de la Universidad Nacional efectuar un estudio técnico para establecer las medidas pertinentes para superar de forma definitiva la problemática padecida en el cielo raso del edificio de la Facultad de Derecho.

LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICAS

1. ¿Vulneran la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Ministerio de Transporte los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, al no adoptar las medidas necesarias para la reducción de la accidentalidad en la calle 138 de la avenida Suba de Bogotá?

[25000-23-26-000-2004-01062-01\(AP\)](#) (2009-08-27)

¿Qué sucedió?

En la avenida Suba, a la altura de la calle 138 en Bogotá, se han presentado múltiples accidentes, dentro de los cuales, puede mencionarse la caída de la máquina estabilizadora de suelos sobre el bus escolar del Colegio Agustiniiano que dejó varios menores muertos. Se solicita la adopción de las medidas necesarias para la reducción de accidentes en ese tramo de la vía.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca denegó las pretensiones de la demanda, luego de considerar que las afirmaciones realizadas en la acción popular carecían de las pruebas requeridas para darlas por ciertas. Manifestó que en la actualidad se han adoptado medidas para hacer frente a la accidentalidad en ese sector de la ciudad, como podría ser el plan de manejo y señalización vial adoptado por el IDU.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- Manifestó que correspondía a las entidades públicas, y en particular a los entes municipales, velar por el cumplimiento de las normas relacionadas con el control y vigilancia del tránsito.
- Refirió que, contrario a lo considerado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, las pruebas obrantes en el proceso permitían advertir que para el momento de la ocurrencia del accidente del bus del Colegio Agustiniiano, no existían la señalización requerida, que diera cuenta de la realización de trabajos sobre la vía.
- Señaló que, en todo caso, el hecho vulnerador del derecho colectivo a la seguridad pública, estaba superado pues en la actualidad el sector de la calle 138 con avenida Suba contaba con la señalización exigida por la normatividad en la materia.

¿Qué resolvió la Sección Primera del Consejo de Estado?

La Sección Primera del Consejo de Estado revocó la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para, en su lugar, dar por probada la vulneración del derecho colectivo a la seguridad pública. Por otro lado, resolvió declarar la existencia en este asunto del hecho superado.

2. ¿Se vulneran los derechos colectivos a la infraestructura de servicios públicos y a la salubridad pública cuando un municipio no presta el servicio de acueducto, alcantarillado y aseo aduciendo razones presupuestales?

[23001-23-33-000-2013-00361-01\(AP\)](#) (2015-03-05)

¿Qué sucedió?

Los corregimientos del municipio de Santa Cruz de Lórica (Córdoba) situados en la margen izquierda del Río Sinú carecen de los servicios de agua potable y saneamiento básico, lo cual obliga a sus habitantes a vivir y ocuparse de sus necesidades fisiológicas en condiciones precarias de salubridad, lo cual justificó el ente territorial en razones presupuestales.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Córdoba accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. En tal sentido ordenó al alcalde de Lórica ocuparse de las redes de alcantarillado de todos los corregimientos del municipio ubicados en la margen izquierda del Río Sinú, de la disposición final de sus residuos, así como de proveerles el servicio de acueducto (con agua potable), alcantarillado y aseo.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- Corresponde a los municipios la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado con el apoyo económico, técnico y administrativo del departamento, con prioridad en los planes y presupuesto del gasto público social.
- *“...las soluciones no pueden quedar plasmadas solo en el papel, sino que deben ser ejecutadas a cabalidad y en el sub examine, no existe prueba de esto último”*, pese a contar con el presupuesto necesario para ello.
- Se necesitan acciones de carácter técnico y de ingeniería que solucionarían a largo plazo la problemática en cuestión.

¿Qué decidió la Sección Primera del Consejo de Estado?

Revocar las órdenes de amparo, para, en su lugar, disponer las siguientes a cargo del municipio y en favor de la población de la margen izquierda del Río Sinú:

- Adelantar todas las gestiones técnicas, administrativas, interadministrativas, presupuestales, financieras y demás que se requieran solucionar temporalmente el problema de residuos, mientras se efectúan los trámites respectivos para adecuar un relleno sanitario y redes de alcantarillado.
- Brindar agua apta para el consumo humano.
- Realizar los análisis organolépticos, físicos, químicos y microbiológicos al agua suministrada sus habitantes.
- Adelantar una campaña educativa para que tomen las medidas preventivas de salud pública para el consumo de agua, y para que se les imparta instrucción sobre las condiciones de almacenamiento, uso y demás necesarias para la prevención de riesgos a la salubridad, especialmente de la población infantil.

3. ¿Es posible que el cumplimiento de una orden judicial, emitida en una sentencia de acción popular, quede sujeta al plazo definido en el trámite de las medidas cautelares? ¿Resulta viable impartir medidas cautelares en la sentencia de acción popular?

[85001-23-33-000-2014-00129-03\(AP\)](#) (2018-02-22)

¿Qué sucedió?

El establecimiento carcelario de Yopal presenta varias falencias que agudizan la situación de salubridad de los reclusos. En la demanda de acción popular se puso de presente que: *i)* El área de artesanías del pabellón 4 del establecimiento carcelario carece de baños. *ii)* Sanidad no cuenta con habitaciones adecuadas para que los pacientes tengan un descanso digno y una recuperación exitosa después de las intervenciones quirúrgicas. *iii)* No se cuenta con un lugar adecuado para ubicar a los internos que requieren aislamiento debido a que padecen una enfermedad infectocontagiosa, como la tuberculosis. Y, *iv)* El contagio de enfermedades provocado por el constante hacinamiento de la población carcelaria.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo de Casanare al decidir la primera instancia?

En sentencia de 27 de abril de 2015, el Tribunal Administrativo declaró que el departamento de Casanare, el Ministerio de Salud y Protección Social y los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad no son responsables de la protección de los derechos colectivos reclamados.

El Tribunal Administrativo encontró que los derechos al goce de un ambiente sano y a la seguridad y salubridad públicas están siendo vulnerados por cuanto: *i)* los talleres de artesanías carecen de baterías sanitarias completas; *ii)* no existe un lugar adecuado para que los internos diagnosticados con enfermedades infectocontagiosas sean aislados; y *iii)* El establecimiento carcelario incumple con las normas sanitarias.

En tal sentido, declaró como responsables de la vulneración de los derechos colectivos al Ministerio de Justicia y del Derecho, al INPEC y a la USPEC.

Ahora bien, en cuanto a la presunta deficiencia en la prestación del servicio médico por parte de CAPRECOM, el Tribunal aseguró que no se logró demostrar tal afirmación, pues, por el contrario, se pudo apreciar que en el establecimiento carcelario se asignó personal médico, odontológico y de enfermería, quienes brindan los servicios de salud acorde con las obligaciones a su cargo.

Para salvaguardar los derechos colectivos vulnerados, el Tribunal Administrativo de Casanare ordenó:

A la USPEC:

Ejecutar la totalidad de las obras para entregar en funcionamiento las baterías sanitarias ubicadas en los talleres de artesanías del centro penitenciario de Yopal, acorde con las medidas cautelares impuestas en el proceso.

A la USPEC y a la Nación (Ministerio de Justicia y del Derecho) solidariamente:

Elaborar el diagnóstico, diseñar las obras, contratarlas y hacerlas ejecutar, para adoptar una solución permanente a la problemática sanitaria de aislamiento de los reclusos por razones epidemiológicas o de bioseguridad, de acuerdo con las prescripciones médicas y los estándares de salud pública, según lo

establecido en las medidas cautelares impuestas en auto del 5 de marzo de 2015.

Al INPEC:

Elaborar el diagnóstico del estado general de problemática sanitaria denunciada por la Secretaría de Salud de Casanare en el centro penitenciario de Yopal y definir el plan de acción, cuya ejecución debe ser inmediata con los recursos existentes, para remediar aspectos de aseo, funcionamiento y optimización de los servicios ya disponibles.

Presentar ante USPEC la solicitud motivada y sustentada de necesidades adicionales de infraestructura y logística, con presupuesto estimado.

De acuerdo con esta orden, la USPEC debe revisar el diagnóstico técnico de necesidades presentado por el INPEC y elaborar el presupuesto oficial, en caso de que exceda los recursos generales de inversión, deberá gestionar ante el Gobierno la apropiación complementaria que se requiera. Una vez obtenidos los recursos, debe ejecutar los trabajos correspondientes.

A la Nación (Ministerio de Justicia y Derecho):

Financiar los requerimientos justificados que presente la USPEC para resolver integral y permanentemente la problemática sanitaria del establecimiento carcelario de Yopal.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado al resolver el trámite de segunda instancia?

La Sección Primera determinó que la inconformidad en relación con la sentencia de primera instancia se centró en las medidas adoptadas para amparar los derechos colectivos afectados. No obstante, precisó que, al momento de decidir en sede de segunda instancia, las órdenes ya se habían cumplido en su totalidad. Pese a ello, indicó lo siguiente:

- El plazo para cumplir una orden judicial emitida en una sentencia de acción popular no debe estar supeditado a lo establecido en las decisiones de imposición, control de medidas cautelares y seguimiento.
- En la sentencia el Juez debe señalar un plazo prudencial dentro del cual se inicia y se culmina la ejecución de la orden.
- Las medidas cautelares en la acción popular son *transitorias*. Cuando el juez decide en la sentencia, adoptarlas como definitivas, como ocurre en este caso, la verificación de su cumplimiento ya no depende de lo establecido en los autos que definieron las medidas cautelares, sino de lo que se ordene en el fallo.
- Le corresponde al juez de la acción popular definir la controversia en la sentencia y adoptar las medidas definitivas para salvaguardar el derecho o los derechos colectivos afectados, de modo que, no resulta técnico el decreto de medidas cautelares en la sentencia pues estas son de carácter provisional o transitorio.

¿Qué decidió la Sección Primera del Consejo de Estado?

La Sección Primera instó al Tribunal Administrativo de Casanare para que, en lo sucesivo, en las acciones populares de su conocimiento tenga en cuenta lo establecido sobre medidas cautelares.

Además, declaró la carencia actual de objeto de los recursos de apelación interpuestos por los apoderados del Ministerio de Justicia y del Derecho y de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, contra la sentencia de 27 de abril de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare.

4. ¿La presencia de niños, niñas y adolescentes dedicados a limpiar parabrisas en la ciudad de Cali vulnera el derecho colectivo a la seguridad pública de los menores de edad?

[76001-23-33-000-2017-01201-01\(AP\)](#) (2019-06-13)

¿Qué sucedió?

En el municipio de Cali es frecuente ver niños, niñas y adolescentes dedicados a limpiar parabrisas. La Defensoría instauró la acción popular por considerar que ello generaba molestias en los conductores de vehículos.

¿Qué resolvió el Tribunal en sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca amparó los derechos colectivos a la seguridad pública y al goce del espacio público, la utilización y la defensa de los bienes de uso público y la seguridad y salubridad de los niños, niñas y adolescentes de la ciudad. Consideró que, lo principal en este caso – aunque difiera con lo pedido en la demanda– es reconocer que no existen verdaderas políticas públicas encaminadas a la protección de la infancia y la adolescencia, y que las acciones municipales tan solo proveen soluciones transitorias, razón por la cual le ordenó implementar un proyecto social para garantizar sus derechos, en compañía de la Policía Nacional y el ICBF.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- La utilización del suelo y del espacio público debe ser regulada por los municipios.
- Los reportajes, fotografías, entrevistas, crónicas y noticias tienen valor probatorio cuando se analizan en conjunto con otros medios de prueba.
- Está demostrado que persiste la afectación de los derechos de los menores de edad en cuestión.
- El acompañamiento policial ordenado por el Tribunal es razonable en tanto el alcalde es la primera autoridad de policía en el municipio.

¿Qué decidió la Sección Primera del Consejo de Estado?

Confirmó la sentencia de primera instancia y la adicionó en el sentido de remitir copia del fallo a la Defensoría del Pueblo.

**EL ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA
DE SERVICIOS QUE GARANTICE
LA SALUBRIDAD PÚBLICA**

1. ¿El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud vulnera el derecho colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública por abstenerse de incluir un medicamento específico en el POS? ¿La procedencia de las acciones populares está sujeta a la inexistencia de otros mecanismos judiciales?

[25000-23-25-000-2002-02212-01](#) (2003-12-11)

¿Qué sucedió?

ZOMETA es un medicamento avalado en Estados Unidos, que tiene excelentes ventajas terapéuticas para el tratamiento del cáncer. Como este medicamento no se encuentra en el Plan Obligatorio de Salud -POS-, se pretende lograr su inclusión por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

¿Cuál fue la decisión en primera instancia?

En sentencia del 9 de mayo de 2003, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca amparó el derecho colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, por cuanto consideró que la no inclusión de ZOMETA en el POS constituye una amenaza. Así, el Tribunal ordenó al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud incluir el medicamento ZOMETA en el Manual de Medicamentos y Terapéutica del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

¿Qué decidió la Sección Tercera del Consejo de Estado al resolver la segunda instancia?

La Sección Tercera precisó que la acción popular es procedente independiente de que de manera previa se agoten otros mecanismos judiciales.

En cuanto al caso puesto a consideración, indicó que el Sistema de Seguridad Social en Salud establece que todos los medicamentos que se encuentran incluidos en el POS deben ser registrados y prescritos en términos genéricos, sin que sea posible imponer una determinada marca o proveedor específico.

Conforme lo anterior, la Sala indicó que el medicamento ZOMETA cuenta con un principio activo denominado Ácido Zoledrónico o Zoledronato, que tampoco se encuentra incluido en el POS.

Por lo anterior, la Sección Tercera modificó la sentencia de primera instancia en el entendido que el medicamento que debe ser objeto de inclusión en el POS es el medicamento genérico denominado Ácido Zoledrónico o Zoledronato.

2. ¿Es viable a través de la acción popular ordenar al Estado adoptar medidas fiscales, para la consecución y utilización de recursos? ¿Es competente el juez de la acción popular para ordenar el gasto público? ¿Cómo se garantizan los derechos de los reclusos que se encuentran en condiciones de hacinamiento?

[63001-23-33-000-2015-00084-01](#) (2016-12-15)

¿Qué sucedió?

La Defensoría del Pueblo – Regional Quindío puso de presente que se estaban vulnerando los derechos colectivos de los 86 reclusos de la Sección D, del Patio 5, del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Calarcá, quienes: (i) se encuentran en condiciones de hacinamiento; (ii) sufren problemas de salubridad, a causa de fugas de agua en las unidades de baterías sanitarias; (iii) tienen graves inconvenientes de humedad en sus celdas; (iv) enfrentan las fallas del viejo sistema eléctrico del establecimiento carcelario que no funciona en las noches, lo que impide a los reclusos, leer y estudiar para resocializarse y cumplir con las obligaciones para redimir sus penas.

¿Qué decidió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo amparó los derechos colectivos de los reclusos: a la salubridad pública, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, así como, al acceso eficiente y oportuno a los servicios públicos. En consecuencia, ordenó al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Calarcá, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y al Departamento Nacional de Planeación, llevar a cabo los estudios, obras y adecuaciones necesarias para garantizar los citados derechos.

¿Qué se decidió en la sentencia de segunda instancia?

La Sección Primera modificó la decisión del Tribunal Administrativo, en ese sentido, ordenó el traslado de los reclusos de la Sección D del Patio 5 a otros patios o sitios de reclusión, hasta tanto se lleve a cabo el trámite de apropiación presupuestal y la ejecución de las obras requeridas en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Calarcá.

La Sala determinó que el hecho de que sea necesario surtir unas etapas presupuestales para obtener los recursos requeridos para desarrollar las obras, no justifica la vulneración de los derechos colectivos de los internos.

3. ¿Vulneran el Ministerio de Justicia y el Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC–, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC–, el departamento del Atlántico, el distrito de Barranquilla y CAPRECOM los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, debido a la grave situación de hacinamiento que presentan algunas de las penitenciarías ubicadas en la ciudad de Barranquilla y en el municipio de Sabanalarga – Atlántico?

[08001-23-31-005-2015-00249-02\(AP\)](#) (2018-05-18)

¿Qué sucedió?

En diversas cárceles y centros de reclusión ubicados en la ciudad de Barranquilla y en el municipio de Sabanalarga – Atlántico, los reclusos se encuentran sometidos a un complejo estado de vulnerabilidad, producto del hacinamiento, la contaminación ambiental, la falta de seguridad y el deterioro de los penales.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo del Atlántico accedió a las pretensiones de la demanda y amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad públicas y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, luego de corroborar, con base en las pruebas obrantes en el proceso, la existencia de hacinamiento al interior de los entes penitenciarios de la ciudad de Barranquilla y Sabanalarga. Manifestó que las medidas hasta ahora adoptadas por el Ministerio de Justicia y el Derecho, el INPEC, la USPEC, el departamento del Atlántico y el distrito de Barranquilla para tratar la situación de hacinamiento, resultaban ineficaces. Por lo anterior, ordenó a dichas autoridades adelantar las gestiones administrativas, presupuestales, financieras y estructurales necesarias para la adopción de las medidas que permitan sobrepasar la grave crisis que se experimenta en los establecimientos carcelarios del Distrito Turístico de Barranquilla y Sabanalarga en un término de 6 meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- Desestimó el argumento propuesto por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado según el cual, en este caso, se habría configurado la carencia actual de objeto por hecho superado. Ello, por cuanto los hechos, y en especial el hacinamiento, que habían dado lugar a la presentación de esta acción popular no habían cesado.

- Negó el agotamiento de la jurisdicción, al considerar que, a pesar de la existencia de algunos fallos de la Corte Constitucional en los que se había declarado el estado de cosas inconstitucionales respecto de la situación carcelaria del país, en dichas decisiones no se habían emitido órdenes particulares para solucionar los casos puestos en esta oportunidad a consideración de la Sección Primera.
- Adujo que, de conformidad con las pruebas allegadas al proceso, el hacinamiento carcelario en los establecimientos penitenciarios de Barranquilla y Sabanalarga estaba plenamente demostrado.
- Subrayó que la protección del goce a un medio ambiente sano disponía de efectos directos sobre la calidad de vida de las personas.
- Resaltó que el derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas imponía al Estado el desarrollo de actuaciones que garantizaran las condiciones mínimas para el desarrollo de la vida en sociedad. Sostuvo que ese derecho colectivo hacía parte del concepto de orden público.
- Afirmó que la salubridad pública en materia penitenciaria iba más allá del simple acceso a los servicios de salud por parte de la comunidad carcelaria, ya que se inscribía en la adopción de medidas preventivas tendientes a garantizar las condiciones de higiene y limpieza en los establecimientos.
- Refirió que la situación de hacinamiento en los centros carcelarios del distrito de Barranquilla y del municipio de Sabanalarga transgredía el derecho colectivo al medio ambiente sano, por cuanto la comunidad carcelaria residía en un entorno que no disponía de la capacidad para albergar a todos los miembros. Manifestó que el hacinamiento experimentado en los centros de reclusión había aumentado los hechos de violencia que se producían en su interior y los riesgos de amotinamiento e incendios.
- Estableció que, aunque las órdenes dadas por la Corte Constitucional en ciertos fallos de tutela tenían la virtualidad de incidir en la situación carcelaria de los reclusos de los establecimientos penitenciarios ubicados en Barranquilla y Sabanalarga, ello no impedía que el juez popular adoptara medidas particulares para dichas cárceles, si se tomaba en cuenta que, a pesar de las órdenes de la Corte Constitucional, la situación de hacinamiento no se había superado en esas instalaciones.

¿Qué resolvió la Sección Primera del Consejo de Estado?

La Sección Primera del Consejo de Estado modificó algunos de los numerales de la parte resolutive de la sentencia del Tribunal Administrativo del Atlántico, en el sentido de ampliar los términos –de 6 meses a 3 años– para la realización de las actividades tendientes superar la situación de hacinamiento en las cárceles de Barranquilla y Sabanalarga, de acuerdo con el convenio marco suscrito por el Ministerio de Justicia y el Derecho, el INPEC, la USPEC, el departamento del Atlántico y el distrito de Barranquilla. Asimismo, modificó la orden dada por el Tribunal a CAPRECOM con el fin de que garantice la prestación del servicio de salud al interior de los establecimientos penitenciarios.

Por otro lado, revocó el numeral 5º de la parte resolutive de la sentencia del Tribunal, al considerar que la orden de construir nuevas cárceles debe hacer parte de una política de Estado, pues implica la consideración de aspectos técnicos y presupuestales.

4. ¿Vulneran la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC–, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC– y la Reclusión de Mujeres de Armenia los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, producto de las fallas estructurales que se presentan en el techo y paredes en el área de Sanidad de la Reclusión de Mujeres de Armenia?

[63001-23-33-000-2017-00023-01\(AP\)](#) (2018-05-24)

¿Qué sucedió?

El área de Sanidad de la Reclusión de Mujeres de Armenia – Quindío presenta graves problemas estructurales en techos y paredes, que han permitido la proliferación de hongos y otro tipo de situaciones, que ponen en riesgo de infección los elementos con los que se presta el servicio de salud a las mujeres reclusas de ese centro penitenciario.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo del Quindío accedió a las pretensiones de la demanda y amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. En ese sentido, ordenó a la USPEC y al INPEC efectuar todas las gestiones presupuestales, administrativas y financieras necesarias para el desarrollo de las obras en la dependencia de Sanidad de la Reclusión de Mujeres de Armenia en aras de que el servicio de salud sea prestado de forma efectiva y eficiente.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- Sostuvo que el derecho al medio ambiente sano impone la adopción de medidas para la conservación de los ecosistemas en beneficio no solo de las generaciones presentes, sino igualmente de las generaciones futuras.
- Explicó que el marco normativo internacional en materia de salubridad pública asigna a los Estados obligaciones tendientes a garantizar unas condiciones mínimas de vida. Que dichas obligaciones adquieren mayor importancia cuando se dirigen a proteger a sujetos de especial protección habida cuenta de su vulnerabilidad. En el plano constitucional, afirmó que la salubridad pública se traduce en las cargas impuestas al Estado colombiano relacionadas con el acceso, la promoción y la recuperación de la salud de los habitantes del territorio. En ese orden, explicó que la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa utiliza como

sinónimos los conceptos de “salud pública” y “salubridad pública”.

- En cuanto al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, estimó que se trata de un derecho colectivo que dota a las personas de la garantía de acceso en condiciones de calidad al servicio de salud. Por consiguiente, las instalaciones, como los elementos para la prestación del servicio de salud deben estar en perfectas condiciones de tal forma que eviten a las personas contraer enfermedades o infecciones.
- En lo que refiere a la prevención de desastres previsibles técnicamente, adujo que el Estado debe dar a los habitantes las herramientas y mecanismos necesarios para que aquellos riesgos puedan ser controlados eficazmente.
- Concluyó que de las pruebas obrantes en el proceso podía afirmarse que la dependencia de Sanidad de la Reclusión de Mujeres de Armenia presenta serios problemas de higiene, lo que conlleva importantes riesgos para la salud de quienes reciben dicho servicio, como consecuencia de las fallas estructurales del edificio en donde se encuentra el área de Sanidad de dicho centro penitenciario.

¿Qué resolvió la Sección Primera del Consejo de Estado?

La Sección Primera del Consejo de Estado revocó las órdenes dadas por el Tribunal Administrativo del Quindío al INPEC, pues teniendo en cuenta las pruebas obrantes en el expediente, concluyó que dicha entidad no vulneró los derechos colectivos, en tanto ha cumplido con su obligación de informar a la USPEC sobre las labores que deben ser ejecutadas en el área de Sanidad de la Reclusión de Mujeres de Armenia.

Por otro lado, modificó las órdenes dadas a la USPEC, en el sentido de disponer la ejecución del contrato de obra que fue suscrito, como consecuencia de las órdenes impartidas por el Tribunal. En los demás puntos, confirmó la sentencia de primera instancia.

5. ¿Vulneran las entidades demandadas³² los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, pues han omitido adoptar las medidas necesarias que garanticen la continuidad y calidad en la prestación del servicio público domiciliario de acueducto en el corregimiento de Las Piedras del municipio de San Estanislao de Kostka en el departamento de Bolívar?

[13001-23-33-000-2011-00117-01\(AP\)](#) (2018-07-31)

¿Qué sucedió?

La Empresa de Acueducto Local del corregimiento de Las Piedras del municipio de San Estanislao de Kostka (Bolívar) presta un servicio deficiente, por cuanto no es continuo, la calidad del agua no cumple con los presupuestos para el consumo humano y no se dispone de un programa o plan que concientice a la población sobre el uso racional del recurso hídrico.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Bolívar accedió parcialmente a las súplicas de la demanda de acción popular. En ese sentido, amparó los derechos colectivos de los habitantes del corregimiento Las Piedras del municipio de San Estanislao de Kostka al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, ordenando al municipio de San Estanislao de Kostka y al departamento de Bolívar la realización de los estudios pertinentes para la adopción de las medidas necesarias que garanticen la correcta prestación del servicio de acueducto. Dicha decisión con fundamento en las verificaciones realizadas por el Tribunal que dieron cuenta de las pésimas condiciones en que era prestado en ese corregimiento el servicio de acueducto y alcantarillado.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- Señaló que la acción popular es una acción de naturaleza preventiva y restitutoria, por medio de la cual se buscaba la salvaguarda de los derechos e intereses colectivos.
- Manifestó que el derecho al agua potable ha sido un tema de primer orden a nivel internacional, ámbito en el que se lo ha considerado como un derecho humano, ya que se constituye en un

³² Los Ministerios de Salud y Protección Social, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Vivienda, Ciudad y Territorio, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el Instituto Nacional de Salud, la Secretaría Departamental de Salud Bolívar, la Secretaría de Salud del Municipio de San Estanislao de Kostka y la Empresa de Acueducto de Las Piedras.

requisito indispensable para el desarrollo de la vida y el bienestar de las sociedades.

- Sobre el derecho a la seguridad y salubridad públicas, refirió que se trataba de un derecho a través del cual se pretendían garantizar las condiciones mínimas para el desarrollo de la vida en sociedad, lo que permitía relacionarlo con el derecho colectivo de acceso a una infraestructura de servicios, el cual imponía al Estado la realización de las actuaciones necesarias que llevaran al goce de los servicios públicos domiciliarios en condiciones de calidad y eficiencia.
- Sostuvo que el servicio público domiciliario del acueducto y alcantarillado en Colombia está a cargo del Estado, a través de los municipios, labor en la que también participan los departamentos, mediante, entre otras, la adopción de sistema de coordinación en favor de las entidades prestadoras del servicio.
- Señaló que dentro de los principios que orientaban las relaciones entre las entidades territoriales estaban el de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.
- Afirmó que la cesación de la vulneración o amenaza de los derechos colectivos que se buscaban salvaguardar mediante la acción popular, no debía conllevar de plano negar las pretensiones de la demanda, pues lo que correspondía al juez popular era declarar la existencia o no de vulneración para, seguidamente, precisar que se puso fin a la transgresión de estos.
- Encontró que el servicio público de acueducto en el corregimiento de Las Piedras del municipio de Estanislao de Kotska presentaba algunas deficiencias relacionadas con la continuidad y la calidad del agua, que no cumplían con los presupuestos mínimos para el consumo humano.
- Se desestimó el argumento propuesto por el departamento de Bolívar según el cual había adelantado todas las acciones para acompañar al municipio de Estanislao de Kotska en la corrección de las irregularidades que se constataban en la prestación del servicio público de acueducto, pues de las pruebas obrantes en el expediente no se demostraba la superación total de la problemática.

¿Qué resolvió la Sección Primera del Consejo de Estado?

La Sección Primera del Consejo de Estado modificó el numeral 2º del fallo del Tribunal Administrativo de Bolívar, en el sentido de que el departamento de Bolívar continuara acompañando al municipio de Estanislao de Kotska en la preparación de las medidas para superar la grave situación del servicio público de Acueducto en el Corregimiento de Las Piedras. En todo lo demás, confirmó la sentencia de primera instancia.

**EL ACCESO A LOS SERVICIOS
PÚBLICOS Y A QUE SU PRESTACIÓN
SEA EFICIENTE Y OPORTUNA**

1. ¿Vulneran la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. y el Distrito Capital los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, al omitir la implementación de la red de alcantarillado en el sector de los barrios Playa I y II de la ciudad de Bogotá D.C.?

[25000-23-25-000-2002-02922-01\(AP-02922\)](#) (2004-03-25)

¿Qué sucedió?

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá D.C. E.S.P. ha omitido la construcción de la red de alcantarillado de los barrios la Playa I y la Playa II, lo que ocasiona el vertimiento de aguas negras en las calles aledañas a sus viviendas, causando graves consecuencias nocivas para la salud y para el medio ambiente de los habitantes del sector.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió a las pretensiones de la demanda y amparó los derechos colectivos a la seguridad y salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, al goce de un ambiente sano y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. Para ello, el Tribunal explicó que las urbanizaciones la Playa I y II habían sido desarrolladas en predios pertenecientes al Distrito Capital que, en la práctica, no cumplían con un propósito de utilidad pública, motivo por el que podían ser objeto de apropiación por parte de los particulares. Sostuvo que la negativa de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá para la implementación de la red de alcantarillado en la zona no podía fundarse en la ilegalidad de los proyectos desarrollados en los barrios la Playa I y II, pues era un asunto que podía ser discutido, si así lo quería dicha empresa, en el proceso ordinario respectivo. Afirmó que la protección de los derechos colectivos mencionados en el caso particular debía conllevar la instalación de la red de alcantarillado reclamada en la demanda.

¿Qué consideró la Sección Cuarta del Consejo de Estado?

- Las acciones populares disponen de naturaleza preventiva, correctiva y restitutiva, de conformidad con las previsiones normativas contenidas en la Ley 472 de 1998.
- La protección del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles impone a las autoridades competentes la obligación de implementar las medidas necesarias para afrontar la ocurrencia de fenómenos desestabilizadores.
- La negativa de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá D.C. E.S.P. en la implementación del servicio de alcantarillado de los Barrios la Playa I y II tiene como principal

justificación los graves riesgos de inundación que recaen sobre ese sector, producto de la cercanía al río Tunjuelo, razón por la que dicha zona no puede destinarse para la construcción de viviendas, hasta tanto no se tomen las medidas necesarias que permitan mitigar los riesgos. Sin embargo, las amenazas de inundación no son las mismas para todas las viviendas que se ubican en ese sector.

- Teniendo en cuenta los riesgos de inundación existentes en la zona respecto de algunas viviendas, el Distrito Capital deberá reubicar a los habitantes de los barrios la Playa I y II, cuyas viviendas se ubican en la zona de la ronda hidráulica del río Tunjuelo.
- Aunque las urbanizaciones la Playa I y II no han sido legalizadas por el Distrito, obran en el expediente pruebas que dan cuenta que en el sector se han establecido otro tipo de servicios, como el de acueducto, por lo que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá D.C. E.S.P. no puede escudarse en ese hecho para negar la construcción de la estructura de alcantarillado en esa zona, pues ello constituiría un trato discriminatorio, obras que competen a dicha empresa, y no al Distrito, como lo consideró el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

¿Qué resolvió la Sección Cuarta del Consejo de Estado?

La Sección Cuarta del Consejo de Estado modificó la sentencia de primera instancia y, en ese orden, declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Distrito Capital respecto de la construcción de las obras de alcantarillado en el sector de la Playa I y II de la ciudad de Bogotá. En igual sentido, limitó el amparo a los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y al acceso a los servicios públicos y su prestación eficiente, ordenando:

- Al Distrito Capital la reubicación de los habitantes de las urbanizaciones la Playa I y II, situados en la ronda hidráulica –rivera– del río Tunjuelo.
- A la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá D.C. E.S.P. la construcción de la estructura necesaria para la prestación del servicio de alcantarillado respecto de las viviendas que no debían ser reubicadas.

2. ¿El departamento del Huila se encuentra en obligación de incluir a la población femenina en el programa de rehabilitación para consumidores de sustancias psicoactivas?

[41001-23-31-000-2003-00396-01\(AP\) \(2004-04-29\)](#)

¿Qué sucedió?

La Secretaría de Salud Departamental del Huila puso en marcha el programa de tratamiento de rehabilitación dirigido a hombres consumidores de sustancias psicoactivas.

El demandante cuestiona que el programa no incluye a las mujeres fármaco dependientes, pese a que el incremento en el consumo de droga es una problemática que no distingue género.

¿Cuál fue la decisión de primera instancia?

El Tribunal Administrativo del Huila protegió el derecho colectivo de acceso al servicio público de salud mental de las mujeres consumidoras de droga, el cual, consideró vulnerado por la falta de inclusión de la población femenina en el programa de salud que brinda atención a las personas adictas a las sustancias psicoactivas. En consecuencia, dispuso que, en los tres meses siguientes, la entidad encargada del programa efectúe las gestiones administrativas necesarias para garantizar a las mujeres el tratamiento de rehabilitación.

Igualmente, ordenó el pago del incentivo equivalente a diez salarios mínimos a favor del demandante.

¿Qué resolvió la Sección Primera del Consejo de Estado al decidir el proceso en segunda instancia?

La Sección Primera confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo del Huila por cuanto encontró acreditada la omisión en la adopción de políticas que garanticen el servicio de salud bajo la modalidad de tratamiento y rehabilitación a favor de las mujeres consumidoras de drogas.

3. ¿Vulneran el Ministerio de la Protección Social y la Comisión de Regulación en Salud los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, pues no han incluido dentro del Plan Obligatorio en Salud la vacuna que combate el virus del papiloma humano, una de las principales de muertes femeninas por cáncer en el mundo?

[25000-23-15-000-2010-02728-01\(AP\)](#) (2012-02-16)

¿Qué sucedió?

El Plan Obligatorio de Salud no incluye dentro de sus beneficios un programa de vacunación contra el virus del papiloma humano, primera causa de muerte femenina por cáncer en Colombia.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió al amparo de los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, ordenando al Ministerio de la Protección Social y a la Comisión de Regulación en Salud adelantar estudios de viabilidad y factibilidad para la inclusión de la vacuna contra el virus del papiloma humano dentro del Plan Obligatorio de Salud. Manifestó que en el proceso no se demostró circunstancia alguna que permitiera deducir la existencia de una inviabilidad financiera para la introducción de la vacuna dentro del Plan Obligatorio de Salud. Sostuvo que el empleo de la vacuna contra el papiloma humano cumple una función preventiva frente a una de las principales causas de cáncer a nivel mundial.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- Resaltó algunas de las características del Sistema de Seguridad Social en Salud, manifestando que se trataba de un sistema dirigido, regulado y orientado por el Estado, al cual debían estar afiliados todos los habitantes del país, previo el pago de una cotización reglamentaria o a través de un subsidio, según fuera el caso.
- Señaló que los beneficios que se desprendían para los afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud estaban agrupados en 5 planes de atención, dentro de los cuales figuraban el Plan Obligatorio de Salud –POS– y el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado, aplicables según la forma de participación del afiliado al sistema, esto era, como afiliado contribuyente o subsidiado.
- Refirió que el contenido de los Planes Obligatorios de Salud –trátase del contributivo o el subsidiado– está definido por la Comisión de Regulación en Salud, y que la organización y prestación de los servicios compilados en el POS estaba a cargo de las Entidades Promotoras en Salud.
- Afirmó que como complemento a los Planes Obligatorios de Salud, el ordenamiento jurídico

estableció la creación de un Plan de Atención Básica, en el que se incluyen actividades de vacunación según el Programa Ampliado de Inmunizaciones. Adujo que el servicio de vacunación en el país está a cargo del Estado y su provisión es gratuita.

- Señaló que la inclusión de una vacuna dentro del Programa Ampliado de Inmunizaciones no es automática, y se encuentra sujeta a una evaluación costo-beneficio. La introducción automática de la vacuna conllevaría una afectación grave de los recursos públicos, por lo que, el análisis a efectuar debe tener en cuenta si la enfermedad que se combate a través del programa de vacunación puede poner en riesgo la seguridad y salubridad públicas de la sociedad.
- Sostuvo que el virus del papiloma humano era una enfermedad contagiosa que pone en riesgo la seguridad y salubridad públicas, motivo por el que se hacía necesario adoptar las medidas preventivas para prevenir su proliferación.
- Se reconoció el incentivo legal en favor de la demandante.

¿Qué resolvió la Sección Primera del Consejo de Estado?

La Sección Primera del Consejo de Estado confirmó el numeral 1º de la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el que se ampararon los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas. No obstante, modificó el numeral segundo, en el sentido de ordenar al Ministerio de la Protección Social y a la Comisión de Regulación en Salud, la realización de un estudio en el que se determine la inclusión de la vacuna contra el papiloma humano no ya al interior del Plan Obligatorio en Salud, sino en el Programa Ampliado de Inmunizaciones.

4. ¿Vulneran el municipio de Popayán y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P. los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, al omitir la instalación del servicio de alcantarillado en el sector en el que está ubicado el Barrio “Colinas de Calicanto” en el municipio de Popayán – Cauca?

[19001-33-31-005-2011-00294-01\(AP\)](#) (2018-03-01)

¿Qué sucedió?

Los miembros de la Asociación de Viviendas “Colinas de Calicanto” en Popayán solicitan la conexión de sus hogares a la red de alcantarillado del Municipio, pues a pesar de las diversas peticiones realizadas en ese sentido a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. ESP, dicha autoridad ha negado la prestación del servicio de alcantarillado. Por consiguiente, los habitantes del barrio “Colinas de Calicanto” se han visto obligados a verter las aguas residuales y los residuos sólidos que se producen en la Quebrada La Chorrera que transita por el sector.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo del Cauca accedió a las pretensiones de la acción popular y amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. En ese sentido, ordenó al municipio de Popayán efectuar los procedimientos necesarios para legalizar la situación del Barrio “Colinas de Calicanto”, así como el desarrollo de los estudios técnicos tendientes a determinar la viabilidad de la construcción de la red de acueducto y alcantarillado en esa zona y, de ser posible, la ejecución de las obras.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- Manifestó que, de acuerdo con la normativa constitucional, el Estado está obligado a garantizar la prestación efectiva de los derechos públicos domiciliarios en el territorio colombiano. Sostuvo que, dentro de la categoría de servicios públicos, los relativos al saneamiento ambiental básico y al acueducto eran considerados como objetivo esencial de la actividad pública, habida cuenta de su conexidad con el derecho a la vida y la dignidad humana.
- Refirió que las recientes reformas constitucionales han ordenado a los departamentos, distritos y municipios destinar los recursos del Sistema General de Participaciones a la financiación de los servicios públicos domiciliarios a su cargo, dando prioridad a los servicios de agua y saneamiento básico.

- Adujo que, al tenor de lo dispuesto en la Constitución Política y demás normas que conforman el ordenamiento, los municipios se encuentran obligados a prestar, directa o indirectamente, el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado.
- Dio razón a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. ESP., en el sentido de admitir que vistas las condiciones geográficas del terreno en el que se encuentra ubicado el Barrio “Colinas de Calicanto”, la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado no resulta posible, hasta tanto no se evidencie su viabilidad.
- Exhortó a los habitantes del Barrio “Colinas de Calicanto” para que acudan a la Alcaldía de Popayán y adelanten los procedimientos de legalización de la urbanización de la que hacen parte.

¿Qué resolvió la Sección Primera del Consejo de Estado?

La Sección Primera del Consejo de Estado modificó algunos de los numerales de la parte resolutive de la sentencia del Tribunal Administrativo del Cauca, en el sentido de exonerar de responsabilidad a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P. en relación con la vulneración de los derechos colectivos al medio ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, pues la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado no podía ser garantizada por ella, hasta tanto no se determinara que ello era posible, teniendo en cuenta los riesgos de deslizamientos que se experimentan en ese sector. No obstante, ordenó el acompañamiento por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado para la realización de los estudios de viabilidad a cargo del municipio de Popayán.

Por otro lado, impuso la obligación a los habitantes del Barrio “Colinas de Calicanto” de adelantar las gestiones necesarias para la legalización de la urbanización, de resultar posible, o el procedimiento para su reubicación.

En los demás aspectos, confirmó la sentencia apelada.

5. ¿Vulneran la Dirección Ejecutiva Nacional de Administración Judicial y la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Santander los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, así como los derechos de los consumidores y usuarios, debido a la inexistencia de un sala de informática, aunado a la ausencia de computadores con el sistema *braille* que permitan la consulta de procesos a los profesionales del derecho, y en especial a aquellos que presentan problemas visuales en las instalaciones del Palacio de Justicia de Barrancabermeja?

[63001-23-33-000-2017-00023-01\(AP\)](#) (2018-05-24)

¿Qué sucedió?

El Palacio de Justicia de Barrancabermeja – Santander carece de una sala de informática en la que los abogados y el público, en general, puedan consultar los procesos judiciales que les interesan. Tampoco existen computadores con el sistema *braille* que permita a los abogados invidentes ejercer su profesión.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Santander accedió a las pretensiones de la acción popular y amparó el derecho colectivo de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. Por ende, ordenó a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Santander efectuar las gestiones administrativas y presupuestales necesarias para la adquisición de los computadores que permitan la consulta de procesos y el software lector de pantalla, herramientas que deben ser instaladas en el Palacio de Justicia de Barrancabermeja. Manifestó que estas medidas tienden igualmente a proteger los derechos colectivos de los profesionales del derecho que presentan problemas visuales.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- Manifestó que la procedencia de la acción popular depende de la acreditación del peligro, amenaza o vulneración del derecho o interés colectivo en el marco del proceso que se adelanta.
- Diferenció los conceptos de servicio público y función pública. En relación con el servicio público, sostuvo que se trata de toda actividad organizada tendiente a satisfacer necesidades generales de forma continua y regular, bajo un determinado régimen jurídico. Por función pública, entendió las actividades desplegadas por los órganos estatales para el cumplimiento de las competencias y atribuciones asignadas por el ordenamiento jurídico.

- Explicó que la administración de justicia es, a la vez, un servicio y una función pública, pues además de satisfacer intereses generales, cumple con los fines esenciales del Estado. Por lo anterior, refirió que la acción popular resulta procedente para solicitar la prestación eficiente y oportuna del servicio público de administración judicial.
- Refirió que, de acuerdo con el marco normativo existente en la materia, es responsabilidad de las entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales adoptar las medidas pertinentes que garanticen la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad, lo que se traduce en la posibilidad de ejercer la totalidad de sus derechos.
- Estimó que a pesar de los mandatos legales que imponen a las diversas autoridades públicas obligaciones tendientes a permitir el efectivo acceso a los servicios públicos –como la administración de justicia– en favor de las personas con discapacidad, la Dirección Ejecutiva Nacional de Administración Judicial y la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Santander no han adelantado actuación alguna en ese sentido, con lo que se vulnera el derecho colectivo de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

¿Qué resolvió la Sección Primera del Consejo de Estado?

La Sección Primera del Consejo de Estado confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Santander en lo atinente a la vulneración del derecho colectivo de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna por parte de la Dirección Ejecutiva Nacional de Administración Judicial y la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Santander.

No obstante, modificó el ordinal segundo, pues incluyó dentro de la orden dada a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Santander, a la Dirección Ejecutiva Nacional de Administración Judicial, ampliando igualmente el término para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para la implementación de la sala de informática y el sistema *braille* en el Palacio de Justicia de Barrancabermeja.

6. ¿Vulnera los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad pública, y de acceso al servicio público de alcantarillado de sus habitantes, la falta de infraestructura para la conducción de las aguas servidas y de lluvia del Barrio La Consolata (San Vicente del Caguán - Caquetá), pese a que se efectúan los cobros por concepto de la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado?

[18001-23-31-000-2011-00222-01\(AP\) \(2018-06-15\)](#)

¿Qué sucedió?

La falta de infraestructura para la conducción de las aguas servidas y de lluvia del Barrio La Consolata (San Vicente del Caguán - Caquetá), pese a que se efectúan los cobros por concepto de la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, pone en riesgo la salud de sus habitantes, principalmente por los malos olores y la contaminación generada con las aguas negras que se rebosan.

¿Qué resolvió el Tribunal en sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo del Caquetá señaló que el Ministerio de Ambiente no debía fungir como demandado; amparó los siguientes derechos colectivos: a) el goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la Ley y las disposiciones reglamentarias, b) la seguridad y salubridad públicas, c) el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, y d) el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de acuerdo a los argumentos expresados en esta providencia; y ordenó a la empresa de acueducto ampliar la cobertura del alcantarillado en la zona afectada en menos de un año, con la vigilancia del municipio, a quien corresponderá realizar tal obra si no cumple con el acompañamiento que constitucional y legalmente le corresponde.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- La acción popular se caracteriza por lo siguiente: (i) protege derechos e intereses colectivos; (ii) evita el daño contingente, el peligro, la amenaza o la vulneración de los mismo, y restituye las cosas al estado anterior; (iii) toda persona la puede presentar; (iv) no depende de otras acciones; (v) no sirve para cuestionar leyes.
- El demandante tiene la carga de probar la lesión o el peligro alegado.
- La Constitución, la ley, los tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado protegen de manera especial el medio ambiente como derecho, servicio público y principio. Algo similar ocurre con la salubridad o salud pública (para la cual es fundamental el servicio de acueducto), que toma por instrumento el acceso a una infraestructura de servicios que la garantice.

- En el Sistema General de Participaciones (AL. 04/17) se destinan recursos a los entes territoriales para financiar los servicios públicos a su cargo, especialmente el de agua potable y saneamiento básico.
- La prestación de los mismos corresponde a los municipios y distritos, en coordinación con el respectivo departamento. Ello incluye la *“construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento en la infraestructura, en orden a garantizar su eficiente y oportuna prestación”*.
- Está probado que a todos los habitantes del barrio La Consolata se le efectúan cobros por concepto de prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, pese a que no cuenta integralmente con él, a pesar de los intentos del municipio, razón por la que se concluye que la vulneración a los derechos colectivos permanece.
- La parte alta del barrio requiere infraestructura de alcantarillado; y la parte baja, para la captación de aguas lluvias.
- La comunidad afectada, en virtud del principio de corresponsabilidad, también debe poner de su parte para no afectar el medio ambiente.

¿Qué decidió la Sección Primera del Consejo de Estado?

- Modificar la sentencia de primera instancia en el sentido de que el Municipio de San Vicente del Caguán lleve a cabo las labores que se requieran para que: i) la parte alta del Barrio La Consolata cuente con la infraestructura necesaria para gozar del servicio público de alcantarillado; y la parte baja, con infraestructura para la captación de aguas lluvias, residuales y servidas.
- También se le ordenó velar por la prestación eficiente de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en ese sector.
- Exhortar a los habitantes del Barrio La Consolata para que eviten llevar a cabo conductas que eventualmente puedan ser nocivas para el medio ambiente.

7. ¿La falta de equipos necesarios para poner en funcionamiento el servicio de televisión pública gratuita en el municipio de Chámeza (Casanare) vulnera los derechos colectivos al servicio público de televisión y a que su prestación sea eficiente y oportuna? [85001-23-33-000-2017-00075-01\(AP\)](#) (2019-02-07)

¿Qué sucedió?

El municipio de Chámeza (Casanare) no cuenta con los equipos necesarios para poner en funcionamiento el servicio de televisión pública gratuita (Señal Colombia, Señal Institucional y Canal Uno).

¿Qué resolvió el Tribunal en sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Casanare amparó el derecho colectivo al acceso al servicio público de televisión y a que su prestación sea eficiente y oportuna vulnerado por la ANTV y RTVC. Señaló que la televisión es inherente al Estado Social de Derecho, y que la autoridad o los terceros que lo presten, deben hacerlo en forma oportuna y con eficiencia, igualdad, eficacia, economía y celeridad. Así mismo, que correspondía a las Referidas entidades garantizarlo, razón por la cual les dio –por vía de medidas cautelares que luego fueron ratificadas– 3 meses para asegurar el servicio al municipio de Chámeza.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- Las medidas cautelares buscan proteger los derechos e intereses invocados mientras se surte el proceso judicial.
- En la sentencia de acción popular no pueden dictarse medidas cautelares, porque ello impide el derecho de defensa del afectado, por tal razón, las dictadas por el Tribunal tendrán carácter de definitivas para que puedan ser estudiadas en la apelación interpuesta contra su fallo.
- Los derechos colectivos interesan a la comunidad; van más allá de lo individual.
- El derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a su prestación en forma eficiente y oportuna tiene que ver con la calidad, precio y cobertura de este.
- Los derechos de los consumidores y usuarios buscan evitar el abuso del más fuerte dentro del sistema económico social de mercado.
- El servicio público de televisión es inherente al Estado Social de Derecho.
- La ANTV debe velar por el acceso a la televisión. Se ocupa especialmente de *“la política pública general, el control y la vigilancia del servicio de televisión y el otorgamiento de concesiones, y competencias en materia de espectro electromagnético”*.
- A RTVC le corresponde la gestión del servicio público de radio y televisión. Se ocupa especialmente de contratar la operación, administración y mantenimiento de la respectiva Red Pública. Tiene deber a cargo frente a la programación y contenido, así como a la prestación del servicio de televisión pública.
- La ANTV y RTVC son responsables solidariamente de que el municipio de Chámeza acceda al servicio de televisión pública gratuita, con el cual no cuenta, dados los limitados avances en la materia por parte de dichas autoridades.
- Se han vulnerado los derechos e intereses colectivos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y los derechos de los consumidores y usuarios.

¿Qué decidió la Sección Primera del Consejo de Estado?

- Modificó la sentencia de primera instancia en el sentido de amparar también los derechos de los consumidores y usuarios.
- Volvió definitivas las medidas cautelares ordenadas por el Tribunal.
- Confirmó en todo lo demás el fallo apelado.

EL DERECHO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE

1. ¿Transmilenio S.A. y la Secretaría Distrital de Movilidad vulneran los derechos colectivos³³ con la situación de hacinamiento y sobrecupo en los vehículos articulados y alimentadores de Transmilenio, especialmente, en las horas de mayor afluencia de pasajeros?

[25000-23-15-000-2002-01685-01](#) (2011-08-11)

¿Qué sucedió?

En el sistema de transporte público masivo de la ciudad de Bogotá, “Transmilenio” se presenta sobrecupo y hacinamiento de los usuarios, situación que propicia la ocurrencia de accidentes.

Mediante acción popular los demandantes pretenden que Transmilenio S.A y la Secretaría de Movilidad adopten políticas que permitan garantizar un servicio seguro de transporte público.

¿Qué decidió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió a las pretensiones de la demanda, pues encontró vulnerados los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, así como, al acceso a los servicios públicos, y a su prestación eficiente y oportuna, al evidenciar el sobrecupo que presentan los vehículos articulados del sistema de transporte masivo de Transmilenio, lo que genera mayor tiempo de espera en las estaciones, aglomeración de pasajeros en las puertas de los vehículos, dificultad en el ingreso y salida de los mismos, sensación de asfixia y mareo para algunos usuarios, reducción de la vida útil de los buses articulados y alimentadores y de la malla vial.

Consideró oportuno instalar sensores de peso que permitan restringir el acceso desmedido de usuarios a los buses como solución a la problemática de hacinamiento y sobrecupo de personas en el sistema.

Sostuvo que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá (hoy Secretaría de Movilidad) debe realizar operativos diarios de control, para verificar las condiciones de seguridad y eficiencia con que se está prestando el servicio público de transporte.

Finalmente, reconoció un incentivo por la suma de diez salarios mínimos a favor de cada uno de los demandantes, a cargo de Transmilenio S.A.

¿Qué decidió la Sección Primera del Consejo de Estado?

La Sección Primera confirmó la sentencia de primera instancia, pero efectuó algunas modificaciones a las órdenes impartidas, en ese sentido, resolvió:

- a) Ordenar a Transmilenio S.A. que dentro de los doce (12) meses siguientes, implemente e instale sensores y alarmas, en todos los buses alimentadores y articulados del sistema Transmilenio que den cuenta del sobrecupo.

³³ Los derechos colectivos de los usuarios, al acceso a los servicios públicos, y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

- b) Ordenó a Transmilenio S.A. que durante el tiempo que sea necesario y, de manera obligatoria, mientras implementa e instala los sensores y alarmas audibles de peso, ubique personal de la empresa y de Misión Bogotá en las puertas de cada vagón de las estaciones que reportan mayor afluencia de pasajeros; y en cada uno de los Portales; para que eviten que se presente sobrecupo en los alimentadores y articulados de Transmilenio. Lo anterior, en el horario de 6:00 am a 8:30 am y de 5:00 pm a 7:30pm, en coordinación con la Policía Nacional.
- c) Ordenó a Transmilenio S.A., que dentro de los once (11) meses siguientes, determine y publique al público horarios fijos y precisos, de salida y llegada de los buses y articulados de cada ruta en las respectivas estaciones, a fin de garantizar que los usuarios no se vean obligados a esperar tiempos irrazonables.
- d) Ordenó a Transmilenio S.A., que dentro de los seis (6) meses siguientes implemente y ponga en marcha un plan de expansión que contrarreste la problemática de inseguridad y sobrecupo, en los buses articulados y alimentadores.
- e) Instó a la Secretaría de Movilidad, para que dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, realice los estudios técnicos pertinentes que le permitan establecer la capacidad y el número máximo de personas que puede abordar cada uno de los buses alimentadores y articulados de Transmilenio.
- f) Ordenó a la Alcaldesa del Distrito Capital y al Gerente de Transmilenio S.A., en coordinación con el Comandante de la Policía Metropolitana que en forma inmediata y, en todo caso, a más tardar, dentro de los 15 días hábiles siguientes, lidere la implementación, de manera permanente, de una campaña educativa, informativa y de capacitación a la ciudadanía en general, que la concientice sobre los deberes que tiene como usuario del sistema Transmilenio.
- g) Ordenó a los usuarios del sistema Transmilenio cumplir con los siguientes deberes en forma inmediata: (i) observar las conductas y comportamientos propios de un trato considerado, amable y respetuoso, (ii) las necesarias para el ordenado, eficaz y seguro funcionamiento del sistema, (iii) las que hagan efectivo el deber de solidaridad con quienes por su condición, más lo necesiten (iv) observar las conductas de respeto, consideración, corrección, buen trato y las que la solidaridad y la convivencia pacífica les imponen; y (v) ceder el turno en las colas y las sillas a las personas con niños en brazos, las mujeres embarazadas, los niños, los ancianos, los discapacitados y/o las personas que padecen algún tipo de incapacidad o limitación sensorial.
- h) Ordenó al Gerente de Transmilenio S.A., en forma inmediata y, en todo caso, a más tardar dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, publicar la parte resolutoria de esta sentencia en forma visiblemente destacada en todas las estaciones del sistema y en un diario de circulación nacional.
- i) Ordenó a Transmilenio S.A., en forma inmediata y, en todo caso a más tardar en los (15) quince días hábiles siguientes a la ejecutoria de este fallo, adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar que las personas con discapacidad, o con alguna limitación sensorial o física, las mujeres embarazadas, las personas con niños en brazos, los niños y los ancianos tengan preferencia para abordar y salir en todas las puertas de los vehículos articulados y alimentadores del sistema, y a sillas destinadas en forma exclusiva a este grupo poblacional.
- j) Ordenó a la Alcaldesa Mayor de Bogotá y al Gerente de Transmilenio S.A., que a más tardar dentro de los tres (3) meses siguientes, en coordinación con el Comandante de la Policía Metropolitana, implementen un operativo de seguridad para el sistema Transmilenio, que permita contrarrestar y sancionar la inseguridad en el sistema de transporte masivo.
- k) Ordenó a Transmilenio S.A. que dentro de los tres (3) meses siguientes instale altavoces en todos los vehículos articulados y alimentadores del sistema, y los utilice para emitir mensajes

que inviten a los pasajeros a: (i) conferir prelación en las colas y en la entrada y la salida de los buses, así como, a conceder las sillas a las personas con niños en brazos, las mujeres embarazadas, los niños, los ancianos, los discapacitados y/o las personas que padecen algún tipo de incapacidad o limitación sensorial; (ii) a moverse dentro de los vehículos, de tal manera que no permanezcan aglutinados en las puertas; (iii) observar una buena conducta.

- I) Conformó un comité interinstitucional para verificar el cumplimiento de las órdenes.

2. ¿Se vulneran los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, así como a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles por la carencia de las especificaciones técnicas mínimas o medidas preventivas de señalización, regulación, vigilancia o manejo del embalse de La Copa, ubicado en el municipio de Toca (Boyacá), que generan muerte por ahogamiento, daños ambientales, contaminación, desbordamiento e indebido aprovechamiento del recurso hídrico?

[15001-23-31-000-2011-00031-01\(AP\)](#) (2015-03-26)

¿Qué sucedió?

El embalse de La Copa, ubicado en el municipio de Toca (Boyacá), carece de las especificaciones técnicas mínimas o medidas preventivas de señalización, regulación, vigilancia o manejo que impidan la ocurrencia de muertes por ahogamiento y que permitan la conservación y aprovechamiento de aquel. A esto se suma el vertimiento de aguas servidas provenientes de afluentes que recorren municipios circundantes, y las inundaciones generadas por su desbordamiento.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Boyacá accedió a las pretensiones de la demanda. Encontró a Usochicamocha, al Incoder y al municipio de Toca responsables de la vulneración de los derechos colectivos invocados. Emitió órdenes que incluyen la apropiación de recursos por la suma de 8.000.000.000 (con cargo al Ministerio de Agricultura) para completar la capacidad del embalse y la ampliación de la represa, la elaboración de un plan de manejo para evitar inundaciones y la delimitación del área del embalse; así como la puesta en práctica de un plan municipal de gestión del riesgo de desastres, junto con la vigilancia del área y señalización para impedir que personas no autorizadas ingresen al cuerpo de agua.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- El juez de la acción popular puede ir más allá de lo pedido si encuentra probada la vulneración de derechos colectivos, pero debe justificarlo suficientemente.
- El derecho colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres técnicamente previsibles busca la protección de las personas, bienes y entorno por parte de la administración antes de que ocurran acontecimientos que los puedan afectar.
- Para poder tener “legitimación material” como demandado en la acción popular es necesario estar vinculado con los hechos que motivan la presentación de la demanda, bien por haber actuado o por tener funciones relacionadas con ellos.

- El Tribunal de primera instancia no justificó las razones por las cuales tuvo como demandada al Ministerio de Agricultura; máxime cuando le atribuyó responsabilidades con base en una nota periodística no contrastada con otras pruebas.
- La existencia de “cercas vivas” para delimitar el embalse no puede ir en desmedro de derechos colectivos como el goce el espacio público y de bienes como dicho cuerpo de agua, que pertenecen a todos.
- Resulta proporcionado y acorde con las funciones de dichas entidades que el Tribunal de primera instancia hubiese ordenado a Corpoboyacá y Usochicamocha la elaboración de planes para el manejo y gestión de riesgos en relación con el embalse.

¿Qué decidió la Sección Primera del Consejo de Estado?

- Declaró probada la falta de legitimación en la causa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Declaró al INCODER, USOCHICAMOCHA y al municipio de TOCA responsables de la vulneración del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.
- Dispuso que la cerca viva prevista por el a quo para delimitar el área del embalse no deberá impedir el acceso ni el disfrute visual del mismo.
- Dispuso que el plan de gestión del riesgo ordenado se contemple un componente pedagógico que informe a la comunidad de los peligros del uso descuidado de la represa.

3. ¿Vulneran el Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional y el municipio de Cuaspud Carlosama los derechos colectivos al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, así como el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, como consecuencia de la ubicación de la estación de Policía dentro del casco urbano del municipio de Cuaspud Carlosama, lo que comporta graves riesgos y amenazas para la población que habita en inmediaciones de este comando?

[52001-23-33-000-2015-00179-01\(AP\)](#) (2016-09-15)

¿Qué sucedió?

Los habitantes del Barrio Bolívar del municipio de Cuaspud Carlosama en el departamento de Nariño solicitan la reubicación de la estación de Policía de la población ante el riesgo inminente de ataques terroristas perpetrados por las FARC, que amenazan los derechos colectivos a la seguridad y a la prevención de desastres previsibles técnicamente. En años anteriores, la estación de Policía ha sido objeto de ataques que han cobrado la vida de múltiples personas de ese sector.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Nariño negó las pretensiones de la demanda, al considerar que, de acuerdo con las pruebas allegadas al proceso, los demandantes no habían acreditado que los atentados perpetrados en el municipio de Cuaspud Carlosama se hubiesen dirigido de forma exclusiva en contra de la estación de Policía de la población, motivo por el que no era dable acoger el argumento según el cual la ubicación del comando constituía una amenaza para los derechos colectivos de la población.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- Señaló que los presupuestos para la procedencia de la acción popular son: (i) una acción u omisión atribuible a una autoridad pública o a un particular; (ii) la acreditación de un daño contingente, amenaza, peligro o vulneración que recaiga sobre un derecho o interés colectivo; (iii) el nexo de causalidad entre el actuar omisivo o activo y la afectación al derecho o interés colectivo.
- Manifestó que, a la luz de la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa, el traslado de instalaciones pertenecientes a la Fuerza Pública resulta procedente luego de que en el expediente se demostrara la existencia de una amenaza real y actual para los derechos colectivos de la comunidad, así como la comprobación de que el demandante se encuentra en una situación de vulnerabilidad que impide exigirle el cumplimiento de los deberes constitucionales,

y en especial los de solidaridad y de apoyo a las autoridades legítimamente constituidas.

- Estimó que en el caso concreto el primero de los requisitos no había sido demostrado, pues de las pruebas obrantes en el expediente no podía concluirse que la ubicación de la estación de Policía en el casco urbano del municipio de Cuaspud Carlosama representara una amenaza para los habitantes, pues no se tenía noticia del lugar en el que se habían perpetrado los anteriores ataques ocurridos en esa población, ni los daños que presuntamente sufrieron las viviendas aledañas al comando de Policía.
- Trajo a colación igualmente la firma del Acuerdo de Paz entre la guerrilla de las FARC y el Gobierno para afirmar la existencia de una reducción del conflicto armado en esa zona del país.

¿Qué resolvió la Sección Primera del Consejo de Estado?

La Sección Primera del Consejo de Estado confirmó la sentencia denegatoria de pretensiones del Tribunal Administrativo de Nariño.

4. ¿Se configura una omisión por parte del municipio de Manizales y la Corporación Autónoma Regional de Caldas frente a la situación de riesgo que se presenta en la zona rural como consecuencia de los desplazamientos de tierra?

[17001-23-31-000-2011-00220-01](#) (2018-02-22)

¿Qué sucedió?

El deterioro progresivo de las laderas y de la infraestructura vial de los siguientes sectores: entrada Morrogacho - La Dicha; La Dicha - La Aurora (Escuela La Aurora); La Dicha - Los Tanques - La Curva - La Selva - La Porra; Los Tanques - Finca La Aurora del municipio de Manizales, aunado a la falta de alcantarillado en algunas viviendas, provocó una serie de deslizamientos con movimientos en masa, que además de dejar incomunicadas a las veredas del municipio de Manizales, ponen en situación de riesgo los derechos fundamentales y colectivos de los habitantes de la zona.

¿Cuál fue la decisión del Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo amparó los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, al derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes. En consecuencia, ordenó al municipio de Manizales y a la empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P. adoptar las medidas pertinentes para mitigar de la mejor manera posible la situación de riesgo, y para garantizar la habitabilidad de los residentes del sector.

¿Qué decidió la Sección Primera del Consejo de Estado en la sentencia de segunda instancia?

La Sala indicó que le asistió razón al Tribunal al declarar como responsable de la vulneración de los derechos colectivos al municipio de Manizales. No obstante, modificó la decisión en lo relativo a las órdenes que estimó pertinentes para proteger estos derechos.

En tal sentido, la Sección Primera ordenó al municipio de Manizales que dentro del término de seis (6) meses estructure una fórmula de solución razonable, eficaz y económicamente alcanzable para los habitantes del centro poblado de la Vereda La Aurora frente al problema generado por la ausencia de alcantarillado pluvial en este sector rural del municipio.

También indicó que los habitantes del centro poblado de la Vereda La Aurora deben prestar su colaboración, consentimiento y aportes para la solución del problema de salubridad que los aqueja, puesto que son ellos los que dan un mal manejo a los residuos producidos en sus inmuebles; lo que ha incrementado exponencialmente el riesgo de deslizamientos.

Ordenó que el municipio de Manizales, con la asesoría de CORPOCALDAS realicen un diagnóstico que permita establecer cuáles son las viviendas que reciben el servicio de acueducto, pero no cuentan con el servicio de alcantarillado ni con otro tipo de sistema de tratamiento y disposición final adecuada de aguas residuales. Con lo cual deberá realizar los estudios pertinentes para establecer si resulta técnicamente viable la conexión de dichas viviendas, al sistema de alcantarillado que opera en la zona. De no ser posible, las entidades elaborarán y ejecutarán un plan de manejo, tratamiento y disposición final de las aguas residuales provenientes de los inmuebles previamente identificados, en un término de seis (6) meses.

También ordenó a los residentes del sector abstenerse de llevar a cabo cualquier tipo de obra que implique ampliación o modificación de las construcciones ya existentes, sin contar con el visto bueno de la autoridad administrativa correspondiente. Y, los instó no depositar basuras y/o escombros en el talud.

Señaló que el municipio de Manizales debe cumplir con su obligación de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas de urbanismo y construcción.

Finalmente, ordenó a CORPOCALDAS que, en coordinación con la Unidad de Gestión del Riesgo del municipio de Manizales, realicen labores de monitoreo en forma permanente en el sector, mientras se adelantan las obras de estabilización y se cumplen a cabalidad las órdenes de la sentencia.

**LA REALIZACIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES,
EDIFICACIONES Y DESARROLLOS URBANOS
RESPETANDO LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS,
DE MANERA ORDENADA, Y DANDO PREVALEN-
CIA AL BENEFICIO DE LA CALIDAD DE VIDA DE
LOS HABITANTES**

1. ¿Vulneran la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia –CORANTIOQUIA–, Metroplus S.A., la Sociedad de Arquitectos e Ingenieros S.A. y el municipio de Envigado los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, entre otros³⁴, al autorizar y ejecutar la tala de 172 árboles en el corredor del tramo 2B de Metroplus en el municipio de Envigado?

[05001-23-33-000-2013-00941-02\(AP\)](#) (2017-12-15)

¿Qué sucedió?

CORANTIOQUIA– otorgó, mediante resolución de 17 de octubre de 2012, permiso de aprovechamiento de árboles aislados para la construcción parcial del tramo 2B de Metroplus en el municipio de Envigado. En la demanda de acción popular se cuestiona que la autorización de CORANTIOQUIA conlleva una grave afectación al “Túnel Verde” ubicado entre los municipios de Envigado y Medellín, pues impone la tala de 172 árboles. Por lo tanto, busca la modificación de los diseños de la obra en aras de reducir el porcentaje de árboles afectados.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Antioquia accedió a las súplicas de la demanda y amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, a la conservación de las especies animales y vegetales, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, 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 y, finalmente, a la defensa del patrimonio público.

En ese sentido, ordenó suspender el acto administrativo por medio del cual CORANTIOQUIA otorgó permiso para el aprovechamiento de árboles aislados y prescribió a dicha autoridad administrativa la realización de estudios con el propósito de que la ejecución de la obra del tramo 2B de Metroplus tuviera un menor impacto sobre la flora y la fauna del sector, lo que podía incluir la modificación del trazado de la construcción.

Para sustentar su decisión, el Tribunal Administrativo de Antioquia manifestó que el permiso concedido por CORANTIOQUIA no había observado los requisitos normativos necesarios para su expedición, pues el informe técnico que lo sustentaba no era claro respecto de las condiciones de reposición de árboles, ni el número a talar. Señaló que, si desde un punto de vista técnico, las obras civiles a efectuar contaban con los soportes requeridos, no se conocía a decir verdad su impacto ambiental, y si éste podía ser reducido, pues los conceptos ambientales hechos, carecían de datos en esa materia.

³⁴ A la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, a la conservación de las especies animales y vegetales, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, 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, a la defensa del patrimonio público y, finalmente, al derecho a la participación ciudadana.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- Determinó su competencia para conocer del recurso de apelación en contra de las decisiones proferidas por los tribunales administrativos en el marco del medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos.
- Recalcó la naturaleza pública de la acción popular, manifestando que podía ser presentada por cualquier persona. En ese orden, sostuvo que se trataba de un medio de control que materializaba los preceptos de la democracia participativa.
- Explicó que, teniendo en cuenta la finalidad de la acción popular, la expedición de una sentencia estimatoria de las pretensiones dependía en estos asuntos de la existencia de una acción u omisión atribuible a una autoridad pública o a un particular, así como la existencia de un peligro, amenaza o vulneración sobre un derecho o interés colectivo para el momento en que se emitiera la providencia, y, por último, una relación de causalidad entre el actuar activo u omisivo y el daño o amenaza que se pretendía evitar.
- Accedió al desistimiento del recurso de apelación propuesto por parte de la sociedad Metroplus S.A., luego de corroborar que tal solicitud había sido presentada por el representante legal de la empresa, facultado para ello.
- Expuso que en materia de acciones populares, la declaratoria de la carencia actual de objeto por hecho superado no supone la imposibilidad para el juez de pronunciarse respecto de la vulneración o no de derechos colectivos en el caso concreto.
- Afirmó que CORANTIOQUIA había inobservado la totalidad de los requisitos para la expedición del permiso para el aprovechamiento de árboles aislados, pues, dentro de los estudios previos a ello, no había tenido en cuenta las razones de orden histórico, cultural o paisajístico relacionadas con las especies arbóreas sobre las cuales se había solicitado el permiso. Los exámenes efectuados por CORANTIOQUIA se limitaban a asuntos técnicos relativos a temas fitosanitarios de los árboles.
- Consideró, sin embargo, que el permiso que autorizaba la tala de los árboles en el “Túnel Verde”, era anterior a la adjudicación del contrato que la Sociedad de Arquitectos e Ingenieros S.A. debía ejecutar.
- Estimó que el Tribunal incurrió en error al imputar responsabilidad a CORANTIOQUIA sobre la base de las inconsistencias técnicas que presentaron los informes que precedieron la expedición del permiso de aprovechamiento de árboles aislados, pues dicho permiso no requería de la realización de un estudio de impacto ambiental, como lo había afirmado el Tribunal.
- Respecto del derecho a la participación ciudadana, concluyó que no era un derecho de naturaleza colectiva, por lo que no podía ser protegido mediante la acción popular.
- Encontró configurada la figura de la carencia actual de objeto por hecho superado, pues la resolución que había otorgado la autorización para la tala de árboles fue desistida por Metroplus S.A.

¿Qué resolvió la Sección Primera del Consejo de Estado?

La Sección Primera del Consejo de Estado confirmó parcialmente la decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, al establecer la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, a la conservación

de las especies animales y vegetales, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, 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 y, finalmente, a la defensa del patrimonio público.

Por otro lado, revocó las órdenes dadas a las autoridades demandadas por parte del Tribunal, luego de corroborar la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado.

2. ¿Se vulneró el derecho colectivo al goce de un ambiente sano por parte del Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea Colombiana al no realizar las compensaciones respectivas por la quema y tala de árboles a propósito de la construcción de la base aérea sobre el predio denominado La Esperanza en el municipio de Leticia - Amazonas?

[25000-23-24-000-2011-00131-01\(AP\)](#) (2019-05-30)

¿Qué sucedió?

Para llevar a cabo la construcción de la base aérea sobre el predio denominado La Esperanza, se reformó el Plan de Ordenamiento Territorial de Leticia y se llevaron a cabo actividades, como quemas, talas de bosques y vertimiento de líquidos contaminantes en la quebrada Urumutu que, presuntamente, afectaron el medio ambiente y el tejido social de las comunidades indígenas asentadas en la zona, las cuales además padecieron, según lo denunciaron, el hecho de que algunos miembros de la Fuerza Pública hicieran lo propio con sus viviendas, cultivos y árboles frutales.

¿Qué resolvió el Tribunal en sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró improcedente la acción popular para hacer cesar actos acusados de perturbar la propiedad indígena o para ordenar indemnizaciones al Ministerio para recaer sobre intereses subjetivos. Por otra parte, negó las pretensiones respecto de la protección de los derechos colectivos asociados a los daños ambientales y sociales causados a tales comunidades, por considerar que CORPOAMAZONÍA y la Fuerza Aérea cumplieron con la normatividad ambiental.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- La competencia del juez de segunda instancia se circunscribe solamente a resolver los argumentos expuestos en los recursos de apelación y a las decisiones que deban adoptarse de oficio. Por eso no se puede estudiar a quién pertenecen los predios mencionados en la acción popular.
- La Constitución, la ley, los tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado protegen de manera especial el medio ambiente como derecho, servicio público y principio.
- La moralidad administrativa obliga a los servidores públicos y los particulares que ejercen funciones públicas por una parte, a actuar de conformidad con los deberes establecidos en las normas o que se deriven de los principios generales del derecho y, por la otra, a ceñirse al cumplimiento del interés general en sus actuaciones.
- El derecho a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes implica *“la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contravención del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de*

acciones que estén fuera de su marco normativo”.

- El núcleo de este derecho está conformado por: “i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad; ii) protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes; iii) respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio³⁵; y iv) Atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible”.
- No se puede ordenar al Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea comprar predios o indemnizar a los afectados porque la acción popular no es el medio para la satisfacción de intereses subjetivos o de similar naturaleza. Por las mismas razones no es dable un pronunciamiento para definir la propiedad en disputa.
- La comunidad indígena San Miguel no se encuentra registrada como una parcialidad o comunidad indígena en el municipio de Leticia en las bases de datos del Ministerio del Interior.
- Una acción popular debe tramitarse como acción de tutela cuando el asunto involucre la protección de derechos fundamentales. En todo caso, el juez puede continuar con el trámite previsto para la primera cuando la vulneración afecte derechos o intereses colectivos.
- El proyecto de construcción de la base aérea se realizó dentro del terreno legítimamente transferido al Ministerio de Defensa por el Fondo Rotatorio de la Armada Nacional y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares.
- No obstante, la construcción de la base conllevaba una compensación ambiental equivalente a la siembra de 400 árboles por hectárea, dada la tala que le precedía en 2008, lo cual no se cumplió cabalmente, razón por la cual se causó una vulneración al derecho al goce de un ambiente sano.
- Cabe decir que en 2010 se llevó a cabo otra tala, pero esta vez sí fue debidamente compensada.
- Si bien es cierto que la construcción de la obra implicó vertimientos de líquido, esto se hizo con respeto por la normatividad ambiental para evitar la contaminación de la quebrada Urumutu.
- Por otro lado, se generaron incendios que causaron deforestación, la cual debe ser compensada por la Fuerza Aérea, adoptando las medidas tendientes a la recuperación ambiental.
- No es posible tener como responsables de la quema de determinadas viviendas a los miembros de la Fuerza Pública, en tanto no les ha sido desvirtuada su presunción de inocencia. Además, no se probó en el trámite de la acción popular tal autoría.
- De todos modos, si hay una situación humanitaria de afectación a comunidades indígenas que demanda la asistencia de los órganos de protección del Estado.

¿Qué decidió la Sección Primera del Consejo de Estado?

- Revocar la sentencia de primera instancia.
- Ordenar a CORPOAMAZONIA que en 2 meses adopte las medidas de compensación a cargo del Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea Colombiana.
- Ordenar al Ministerio de Defensa - Fuerza Aérea Colombiana que adelante los estudios pertinentes para determinar si es responsable de daños ambientales en razón de quema forestal que deban ser compensados en 6 meses.
- Exhortar a esa entidad para que la protección del medio ambiente constituya parte integrante de los proyectos que desarrolle en el ámbito de sus competencias.
- Remitir copia del fallo a la Defensoría del Pueblo.

35 Art. 95 numeral 1 C.P.

LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

1. ¿Las empresas Grandes Superficies de Colombia S.A, Carulla Vivero S.A., Supertiendas, Droguerías Olímpica S.A. y el Invima en Cali vulneraron los derechos colectivos colectivos de los consumidores y usuarios, y a la seguridad y salubridad públicas, respectivamente, al no atender el deber de advertir sobre la prohibición de expender bebidas embriagantes a menores de edad durante el proceso de promoción y venta de licores?

[76001-23-31-000-2002-2764-01\(AP-764\)](#) (2003-03-27)

¿Qué sucedió?

Las empresas Grandes Superficies de Colombia S.A, Carulla Vivero S.A., Supertiendas y Droguerías Olímpica S.A. promocionaban y expendían licores en Cali sin advertir sobre la prohibición de expender bebidas embriagantes a menores de edad (Ley 124 de 1994), frente a lo cual el INVIMA no actuó.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca denegó las pretensiones de la demanda por considerar que lo denunciado corresponde a hechos eventualmente sancionables por las autoridades administrativas competentes; no circunstancias sujetas al control del juez popular. Además, determinó que de las imágenes aportadas al proceso se evidencia el cumplimiento de la obligación de advertir sobre la prohibición de expender bebidas embriagantes a menores de edad.

¿Qué consideró la Sección Quinta del Consejo de Estado?

- Los intereses colectivos son de “representación difusa”, en tanto su reivindicación beneficia a un grupo determinado o indeterminado de personas.
- Luego de revisar los documentos que reposan en el expediente y de acudir directamente a las instalaciones de las empresas Grandes Superficies de Colombia S.A y Carulla Vivero S.A se acreditó el cumplimiento de la obligación reclamada; cosa que no ocurrió respecto de la empresa Supertiendas y Droguerías Olímpica S.A.
- Los menores de edad son influenciables, por eso es razonable que el legislador adopte medidas para desincentivar que consuman bebidas embriagantes.
- El INVIMA y las secretarías municipales son responsables de que esto se cumpla.

¿Qué resolvió la Sección Quinta del Consejo de Estado?

- Revocar la sentencia de primera instancia y acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda.
- Previno a la empresa Supertiendas y Droguerías Olímpica S.A para que, en lo sucesivo, toda publicidad sobre bebidas alcohólicas advierta sobre la prohibición de expendio a menores de edad.
- Ordenó al Invima y a la Secretaría de Salud de Cali cumplir con su deber de vigilar la propaganda comercial que promueve la venta de bebidas embriagantes.

2. ¿Vulnera la Empresa de Telecomunicaciones de Popayán S.A. E.S.P. el derecho colectivo de los consumidores y usuarios del servicio de internet banda ancha en esa ciudad, al ofrecer una velocidad de acceso de 128 kilobytes, cuando en realidad la velocidad indicada no es constante?

[19001-23-31-000-2005-01666-01\(AP\)](#) (2010-08-05)

¿Qué sucedió?

La Empresa de Telecomunicaciones de Popayán S.A. E.S.P. ofreció, mediante folletos, el servicio de internet banda ancha con una velocidad de acceso de 128 kilobytes. Sometida a algunas pruebas técnicas, la velocidad de acceso solo alcanzó los 115 kilobytes, por lo que se acusa a la Empresa de Telecomunicaciones de Popayán S.A. E.S.P. de realizar publicidad engañosa.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo del Cauca amparó el derecho colectivo de los consumidores y usuarios, y ordenó a la Empresa de Telecomunicaciones de Popayán S.A. E.S.P. retirar toda la publicidad de internet banda ancha de la que podía desprenderse una velocidad de acceso de 128 kilobytes. Para ello, el Tribunal consideró que, de conformidad con las pruebas allegadas al expediente, la velocidad del servicio ofrecido por la Empresa de Telecomunicaciones no disponía de una velocidad constante de 128 kilobytes, pues ésta dependía del número de usuarios conectados a la red.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- Sostuvo que la acción popular era un mecanismo jurídico expedito y sencillo que la Constitución de 1991 ofrecía a los asociados para la protección de los derechos e intereses colectivos, luego de que se veían amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas y los particulares en desarrollo de funciones administrativas.
- Manifestó que las telecomunicaciones son un servicio público a cargo del Estado, cuya prestación puede estar asegurada por autoridades públicas del orden nacional o territorial, o de forma indirecta, a través de contratos de concesión con particulares. Refirió que, dentro de los principios rectores que orientan este servicio público, se encuentra el de la protección de los usuarios, y que una de sus manifestaciones puede identificarse en el establecimiento de las condiciones de prestación del servicio en el contenido de los contratos suscritos por ellos.
- Señaló que en la normatividad que regulaba la materia, se establecía que los operadores del servicio deben ofrecer antes y durante la ejecución del contrato información clara y verídica a los usuarios.
- Afirmó que la publicidad que realizan las empresas que comercializan con bienes y servicios debe adecuarse siempre a la realidad y no puede inducir en error a quienes acceden a los servicios ofrecidos.

- En ese orden, y en relación con el caso concreto, consideró que la publicidad ofrecida por la Empresa de Telecomunicaciones de Popayán S.A. E.S.P. debía ser tenida por engañosa, pues nunca se precisó a los usuarios del servicio que la velocidad de acceso al servicio de internet banda ancha no era constante, sino que variaba según el número de clientes conectados al proveedor.

¿Qué resolvió la Sección Primera del Consejo de Estado?

La Sección Primera del Consejo de Estado confirmó la decisión del Tribunal Administrativo del Cauca, y la adicionó en el sentido de ordenar a la Empresa de Telecomunicaciones de Popayán S.A. ESP. retirar la información que inducía en error a los usuarios, relacionada con la prestación del servicio de internet banda ancha en una velocidad de 128 kilobytes. Asimismo, previno a las empresas prestadoras del servicio de telecomunicaciones para que informaran sobre las condiciones reales en las que se prestaban esos servicios.

3. ¿Cómo se determinan que medicamentos o principios activos se deben incluir en el POS?

[25000-23-24-000-2011-00474-01](#) (2012-11-15)

¿Qué sucedió?

La Fundación Cronicare presentó demanda en ejercicio de la acción popular, en contra de la Comisión de Regulación en Salud CRES, por medio de la cual pretendía el amparo del derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública.

Lo anterior, dado que la citada autoridad administrativa se ha negado de manera reiterativa a la inclusión de cuatro principios activos en el POS, correspondientes a Dinoprostona óvulo 10 mg, Carbetocina 100 up/ml solución inyectable, Acetato de Atosiban 37.5 mg/5 ml solución inyectable para infusión intravenosa; y Terlipresina Acetato 1 mg solución inyectable.

¿Cómo decidió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo negó las pretensiones de la demanda, en la medida que, en el trámite del proceso se estableció que la autoridad judicial demandada si llevó a cabo las actuaciones para la inclusión de los principios activos en el POS.

No obstante, recomendó al INVIMA incluir una señal visual en las cajas del producto denominado Misoprostol, que indique a los consumidores que el medicamento eventualmente puede generar cierto grado de dependencia.

¿Qué se resolvió en la sentencia de segunda instancia?

La Sección Primera del Consejo de Estado determinó que el INVIMA está obligada a acatar la recomendación emitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, toda vez que se encuentra justificada en la observancia de una norma, la cual tiene como fin prevenir a los consumidores de los efectos del medicamento.

Agregó, que la recomendación si resulta pertinente pese a que dentro del proceso no se demostró la vulneración de los derechos colectivos por cuenta de la omisión en que incurrió el INVIMA, de no incorporar la franja de color violeta en los medicamentos que contienen Misoprostol,

4. ¿Cuál es la reglamentación en materia de bebidas energizantes? ¿El INVIMA y el Ministerio de Salud y Protección Social han afectado los derechos de los consumidores al permitir la venta del producto “Red Bull” la cual se promociona como bebida energizante con mensajes como “Red Bull te da Aaaalas” y “Vitaliza mente y cuerpo”, pese a no proporcionar energía? ¿La Sociedad RED BULL COLOMBIA SAS vulnera el derecho colectivo a la salubridad pública al incumplir las condiciones de etiquetado, anuncio y venta del producto, al obviar efectos perjudiciales para la salud de las personas y, en contravía ofrecer beneficios que no son ciertos?

[25000-23-24-000-2010-00609-01](#) (2014-05-15)

¿Qué sucedió?

RED BULL COLOMBIA SAS comercializa una bebida en el mercado colombiano que es ofrecida a los consumidores como una bebida energizante, cuando lo correcto es indicar que es una bebida estimulante. Además, en la promoción y venta del producto no informa sobre los efectos perjudiciales que implica su consumo, especialmente, sobre la alteración del sistema nervioso.

Los demandantes de la acción popular manifiestan que la compañía Red Bull Colombia SAS incurre en publicidad engañosa, al tiempo que oculta los efectos perjudiciales para la salud. Consideran que el INVIMA y la compañía Red Bull Colombia SAS vulneran los derechos colectivos de los consumidores y usuarios y a la seguridad y salubridad públicas.

¿Qué decidió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección B negó las pretensiones de la demanda. En primer lugar, descartó que se afectara el derecho a la salubridad pública porque en el producto Red Bull no existen ingredientes prohibidos ni exclusivos que representen una amenaza seria para la salud de la comunidad; en su criterio, los efectos nocivos se derivan del abuso en el consumo de la bebida, situación que –considera- no es atribuible al comercializador.

De otro lado, tampoco encontró vulnerado el derecho de los consumidores y usuarios como consecuencia de la publicidad del producto debido a que fueron oportunamente retirados los anuncios en los diferentes medios.

¿Qué decidió la Sección Primera del Consejo de Estado en la sentencia de segunda instancia?

La Sección Primera revocó la sentencia de primera instancia, en su lugar declaró vulnerados los derechos colectivos de los consumidores y a la salubridad pública.

La Sección Primera encontró acreditado que existe un déficit de protección, respecto de los menores, las mujeres embarazadas y en estado de lactancia, en la regulación nacional respecto de los mensajes que debe contener la lata o etiqueta del producto y su publicidad en medios, para informar a la comunidad de manera fiable, clara, expresa, completa, comprensible, oportuna, precisa e idónea sobre los riesgos que genera el consumo de esta clase de bebidas.

La Sección declaró vulnerado el derecho colectivo de los consumidores, pues, si bien, el producto no está prohibido ni es peligroso en condiciones normales, puede –bajo determinadas circunstancias– generar riesgos para la salud de algunas personas, en especial, para los menores, mujeres embarazadas y en estado de lactancia. Por ende, señaló que deben ser expresos los mensajes relacionados con los posibles riesgos que genera el consumo de las bebidas energizantes.

Como consecuencia de lo anterior, advirtió que es el Ministerio de Salud y Protección Social la entidad encargada de revisar la regulación vigente en materia de bebidas energizantes, para que establezca unos requisitos mucho más exigentes y precisos que permitan salvaguardar la salud e integridad de los consumidores en general y de los sujetos de especial protección que en particular pueden resultar perjudicados con su consumo.

La Sala no declaró responsable al INVIMA ni a la sociedad RED BULL COLOMBIA SAS.

5. ¿Cómo operan los servicios de telefonía al interior de los centros de reclusión? ¿Qué ocurre si el contratista del Estado incumple sus obligaciones frente a los consumidores?

[25000-23-15-000-2010-02799-01](#) (2017-02-09)

¿Qué sucedió?

Se presentaron dos acciones populares en las que pretende el amparo de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente, así como, a los derechos de los consumidores; los cuales se estiman vulnerados por el INPEC y PREPACOL LTDA., en la medida que los reclusos, de las cárceles de Acacias - Meta y Cóbbita – Boyacá, asumen mayores costos frente a los demás operadores que prestan el mismo servicio, para la realización de llamadas locales, nacionales, a telefonía móvil o internacional.

¿Qué decidió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo estimó que solo se vulneró el derecho colectivo de los consumidores y usuarios de los reclusos de las cárceles de Acacias Meta y Cóbbita Boyacá. En consecuencia, ordenó a PREPACOL Ltda. y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario que ajuste contractualmente las tarifas, acorde con los parámetros establecidos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, ello dentro del término de un mes.

¿Qué se resolvió en la sentencia de segunda instancia?

La Sección Primera confirmó la decisión que adoptó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la medida que:

- a) Los argumentos planteados por el INPEC y PREPACOL LTDA., no tienen cabida pues el régimen de protección a los usuarios, respecto de los servicios de telecomunicaciones, no distingue si la persona goza de la libertad o se encuentra privado de ésta.
- b) Las tarifas que se están cobrando al interior de los centros penitenciarios de Acacias y Cóbbita superan las establecidas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones y, por ende, se tiene que el contrato suscrito entre el INPEC y PREPACOL LTDA. desconoce tales topes tarifarios.
- c) Finalmente, no se demostró como el hecho de prestar el servicio al interior de una institución carcelaria puede tener injerencia en la modificación de la tarifa.

Además, la Sala pidió a la Superintendencia de Industria y Comercio que verifique el cumplimiento de las tarifas establecidas por la Comisión de Regulación en Comunicaciones para la prestación del servicio de telefonía al interior de las cárceles en el país.

6. ¿Vulneran el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos –INVIMA–, la Superintendencia de Industria y Comercio, el Ministerio de la Agricultura y las sociedades privadas de los productos “alimento lácteo”, “bebida láctea” y “preparación alimenticia” los derechos colectivos a la moralidad administrativa, a la seguridad y salubridad públicas, de los consumidores y usuarios, al comercializar o permitir la comercialización de éstos, mediante prácticas engañosas que los equiparan a la leche?

[25000-23-24-000-2011-00034-01\(AP\)](#) (2018-08-30)

¿Qué sucedió?

Desde el año 2007, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA– otorgó registro sanitario a diversos productos lácteos que no cumplen con las normas técnicas para la producción de leche. Los consumidores adquieren estos productos bajo la idea de que se trata de alimentos complementarios a la leche, aunque su contenido nutricional es menor, pues se adicionan sustancias no autorizadas. La comercialización de estos derivados de la leche, denominados “alimento lácteo”, “bebida láctea” y “preparación alimenticia”, se efectúa a través de prácticas engañosas que perjudican a los consumidores, ya que, aunque no se trata de leche, dichos productos son comparados con ésta. Los actos de engaño publicitario han sido puestos en conocimiento de las autoridades competentes sin que nada ocurra.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió parcialmente a las pretensiones de la acción popular, amparando los derechos colectivos de los consumidores y usuarios y a la seguridad y salubridad públicas. En ese sentido, el Tribunal precisó el problema jurídico que debía ser abordado en su sentencia, manifestando que éste se centraba en las prácticas de publicidad engañosa a las que eran sometidos los consumidores de los productos “alimento lácteo”, “bebida láctea” y “preparación alimenticia”, los cuales eran equiparados a la leche, cuando en la realidad, ello no era así. Dicho ello, analizó los diferentes empaques y rótulos de los productos cuestionados y encontró que, en la mayoría de los casos, la información plasmada en el empaque daba cuenta de que se trataba de leche, cuando ello no era así. Por lo anterior, ordenó su retiro del mercado, hasta tanto no se adecuen a las especificaciones reales, en aras de salvaguardar el derecho colectivo de los consumidores y usuarios. Igualmente, pudo verificar que, en algunos eventos, los rótulos no cumplían con las normas en esa materia, y la comercialización de esos derivados de la leche se producía sin mencionar el registro sanitario otorgado por el INVIMA, lo que vulneraba el derecho a la salubridad pública. Por último, el Tribunal negó al demandante el reconocimiento del incentivo económico.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

- Refirió que la acción popular, además de ser una acción de naturaleza restitutiva, es también una acción preventiva, que busca impedir la vulneración de un derecho o interés colectivo, luego de que se encuentra amenazado, por lo que su procedencia no depende de la existencia de un daño o perjuicio.
- Preciso que la existencia de un derecho colectivo no se deriva de la sumatoria de derechos individuales de un grupo de personas, pues el punto esencial para su identificación se encuentra en que su titularidad esté en cabeza de la comunidad o de una porción de ella.
- Explicó que, de conformidad con las normas constitucionales, el Estado tiene el deber de garantizar la calidad de los bienes y servicios que se producen y comercializan en el territorio nacional. Que la intervención estatal restringe otro tipo de derechos como el de la propiedad privada o el trabajo y, por consiguiente, resulta necesario efectuar un ejercicio de ponderación en la materia.
- Manifestó que la salubridad pública podía ser definida como el conjunto de condiciones sanitarias que resultaban indispensables para la protección de la vida, la salud e integridad física, y su protección puede ser garantizada desde dos perspectivas diferentes: una positiva, que buscaba la promoción de la sanidad; otra negativa, desde la cual se prohibían ciertos comportamientos atentatorios de la salubridad.
- Con apoyo en la normatividad vigente, definió las nociones de leche y leche adulterada. En cuanto a la leche, sostuvo que se trataba del producto de la secreción mamaria normal de animales bovinos, bufalinos y caprinos, sin ningún tipo de adición. En lo que respecta a la leche adulterada, refirió que se trataba de la leche a la cual se le sustraían sus componentes esenciales o se le añadía sustancias no autorizadas.
- Adujo que en los casos en los que a la leche le eran añadidas otro tipo de sustancias –siempre y cuando éstas estuvieran autorizadas– el producto resultante era denominado “derivado de la leche”. Que, dentro de las sustancias a utilizar, figuraban los lacto sueros.
- Señaló que la regulación de los rótulos para los derivados de la leche exigía la indicación de las palabras o frases adicionales que evitaran el engaño de los consumidores.
- Encontró que los productos a los cuales se les había concedido el registro sanitario por parte del INVIMA no representaban un riesgo sanitario.
- Manifestó que la acción popular no disponía, en principio, de naturaleza indemnizatoria, por lo que la pretensión del accionante en ese sentido debía ser desestimada.
- Concluyó que, al examinar los rótulos de los productos censurados mediante la acción popular, podía corroborarse que incumplían con el deber de información que imponía establecer el porcentaje de leche utilizado en el producto, al tratarse de un derivado lácteo.

¿Qué resolvió la Sección Primera del Consejo de Estado?

La Sección Primera del Consejo de Estado modificó algunos de los numerales de la parte resolutive del fallo del Tribunal, en el sentido de ampliar los términos para el cumplimiento de las órdenes dadas, relativas al retiro y adecuación de los rótulos de los productos lácteos cuestionados a través de la acción popular. En todo lo demás la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca fue confirmada.

**IGUALMENTE SON DERECHOS
E INTERESES COLECTIVOS LOS DEFINIDOS
COMO TALES EN LA CONSTITUCIÓN,
LAS LEYES ORDINARIAS Y LOS TRATADOS
DE DERECHO INTERNACIONAL CELEBRADOS
POR COLOMBIA.**

1. ¿Qué conductas deben adoptar las autoridades departamentales y municipales frente a la problemática por la ausencia de agua potable en el corregimiento El Cerrito del municipio de Piojó?

[08001-23-33-000-2014-00414-01](#) (2018-07-26)

¿Qué sucedió?

El corregimiento El Cerrito del municipio de Piojó no cuenta con un sistema que garantice el acceso al servicio de agua potable, lo que ha obligado a los habitantes del sector a consumir agua en condiciones no aptas para el consumo humano, situación que pone en riesgo su salud.

¿Cuál fue la decisión del Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo amparó el derecho colectivo al agua y al goce de un ambiente sano, tras concluir que no se estaba garantizando el servicio público de acueducto; adicionalmente, estableció que, pese a la existencia de una obra destinada al suministro de agua, no se demostró que se encontrara en funcionamiento.

¿Qué decidió la Sección Primera del Consejo de Estado en la sentencia de segunda instancia?

La Sección Primera encontró responsables al municipio de Piojó y al departamento del Atlántico por la vulneración de los derechos colectivos debido a la omisión en la prestación del servicio público de agua potable en el corregimiento El Cerrito; por esta circunstancia, ordenó al municipio, con apoyo de la gobernación, iniciar el diseño de una política pública en materia de recursos hídricos encaminada a superar de manera definitiva la situación de desabastecimiento de agua potable en el corregimiento, para ello otorgó el término de un (1) mes. Además, indicó que la implementación de la política debe acontecer dentro de los seis (6) meses siguientes a la presentación de su diseño.

La Sala determinó que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio debe prestar apoyo de tipo técnico y administrativo en el diseño e implementación de la política pública.

También, estableció que, mientras se pone en marcha la planta de agua, el municipio de Piojó debe buscar mecanismos alternativos que permitan a los habitantes de la zona acceder al servicio público de agua potable en condiciones aptas para su consumo.

Finalmente, conformó un comité para la verificación de las órdenes de la sentencia.

**SENTENCIAS RELEVANTES
DEL CONSEJO DE ESTADO
ACCIONES DE GRUPO**

1. ¿Es responsable la alcaldía de Bogotá por los daños causados a un grupo de personas conformado por la Cooperativa de Mercadeo Campesino y el Sindicato de Vendedores Ambulantes del Sector Comercial de Corabastos – Sinvacor por haber dispuesto su desalojo del espacio público ocupado ilegalmente?

AG-003 (2000-06-15)

¿Qué sucedió?

La alcaldía dispuso el desalojo de un grupo de personas pertenecientes a la Cooperativa de Mercadeo Campesino y el Sindicato de Vendedores Ambulantes del Sector Comercial de Corabastos – Sinvacor, que ocupaban de forma irregular el espacio público.

¿Qué resolvió el Tribunal de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda luego de concluir que los demandantes ocupaban una zona de espacio público sin contar con los respectivos permisos, licencias o documentos de propiedad, lo cual motivó el desalojo pacífico en diligencia policiva que no produjo daño alguno.

¿Qué resolvió la Sección Tercera del Consejo de Estado?

Confirmó la sentencia de primera instancia, con fundamento en que los eventuales perjuicios derivados del desalojo no son imputables a la administración, sino que son consecuencia de la ocupación ilegal desplegada por los accionantes. Además, a los afectados se les respetó el debido proceso.

2. ¿Son responsables administrativa y patrimonialmente el Distrito Capital, la Sociedad Transequipos y Construcciones Ltda. y la Caja de Vivienda Militar por los agrietamientos y peligro de ruina de las viviendas adquiridas por los demandantes en la urbanización San Luis del Barrio 20 de julio de Bogotá?

[25000-23-24-000-1999-0004-01\(AG\)](#) (2002-02-14)

¿Qué sucedió?

Los demandantes compraron casas en la Urbanización San Luis ubicada en el Barrio 20 de Julio de Bogotá, construidas por la Sociedad Transequipos y Construcciones Ltda. Los problemas de cimentación en el suelo en el que fueron edificadas las viviendas conllevaron la evacuación de esas unidades familiares por agrietamientos. El daño sufrido por los habitantes de la zona se atribuye a la Caja de Vivienda Militar, autoridad que obligó a los demandantes a adquirir las viviendas, pues no efectuó los estudios necesarios que dieran cuenta de las fallas existentes en el proyecto.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió parcialmente a las súplicas de la demanda, pues declaró probada la excepción de cosa juzgada respecto de las pretensiones formuladas por 27 de los 31 demandantes de la acción de grupo, al establecer que habían sido accionantes en la acción de grupo identificada con el radicado AG 99001, seguido contra el Distrito de Bogotá y la Sociedad Transequipos y Construcciones Ltda. Sin embargo, el Tribunal sostuvo que, en esta oportunidad, la declaratoria de cosa juzgada no podía cobijar las pretensiones propuestas contra la Caja de Vivienda Militar, pues no había sido parte demandada en dicho proceso. Así las cosas, el Tribunal analizó la responsabilidad de la Caja respecto de los 27 demandantes a los cuales se les había declarado la cosa juzgada, y de la Caja, el Distrito Capital y la Sociedad Transequipos y Construcciones Ltda en relación con los 4 que no habían participado en el proceso de acción de grupo AG 99001.

Precisado ello, manifestó que el daño por el que solicitaba la indemnización de los perjuicios, estaba demostrado con la prueba documental allegada al proceso, que daba cuenta de las fallas en el suelo en donde había sido construida la urbanización San Luis. Afirmó que ese daño podía ser atribuido al Distrito Capital y a la Sociedad Transequipos y Construcciones Ltda., ante la ausencia de un estudio serio de suelos y cimentaciones. Refirió que el proyecto desarrollado no disponía de una licencia de construcción, sino de enajenación, a pesar de lo cual las casas fueron construidas.

Respecto de la responsabilidad de la Caja de Vivienda Militar, el Tribunal adujo que tenía como obligación exigir a la Sociedad Transequipos y Construcciones Ltda. la totalidad de los requisitos que garantizaban la adquisición de una vivienda en buenas condiciones para sus afiliados, deber que había desconocido.

Como indemnización, el Tribunal ordenó la realización de las reparaciones locativas necesarias sobre las viviendas y negó la solicitud de perjuicios morales, pues no fueron demostrados en el proceso.

¿Qué consideró la Sección Primera del Consejo de Estado?

La Sección Primera del Consejo de Estado señaló que:

- La declaratoria de cosa juzgada de 27 de los 31 demandantes de esta acción de grupo debía –igualmente- extenderse a las pretensiones contra la Caja de la Vivienda Militar, pues aunque no fue una de las autoridades demandadas en el proceso de acción de grupo identificado con el número de radicado AG 99001, la situación de los demandantes por estos hechos ya había sido definida por medio de sentencia que hizo tránsito a cosa juzgada en el marco de ese trámite. Por consiguiente, la Sección Primera limitó el análisis del recurso de apelación a las pretensiones de los 4 demandantes restantes, pertenecientes al grupo afectado por las averías de las casas construidas al interior de la urbanización San Luis del Barrio 20 de julio.
- La acción de grupo es un mecanismo judicial de rango constitucional con el que se busca la indemnización causada por daños atribuibles a un mismo hecho dañoso o a varios de éstos, y cuyo origen se encuentra en el actuar activo u omisivo de una misma autoridad pública o particular.
- En el caso concreto, el daño reclamado por los accionantes se hace consistir en los deterioros de cada una de las viviendas de los demandantes, las cuales presentan características de ruina inminente y grietas en paredes, pisos, ventanas y tejados.
- La situación estructural de las casas lleva a entender que la reparación pertinente de perjuicios no puede hacerse consistir en la realización de trabajos locativos para hacer frente a de las fallas que presentan cada una de las edificaciones, sino en la indemnización de los valores cancelados por concepto de cuota inicial del inmueble y de los montos sufragados por concepto de créditos con entidades financieras, ante el riesgo de derrumbe total de las viviendas de interés social adquiridas por los demandantes.

¿Qué resolvió la Sección Primera del Consejo de Estado?

La Sección Primera del Consejo de Estado modificó el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el sentido de ordenar la indemnización de los perjuicios causados a los demandantes por el pago de la cuota inicial y dineros abonados a los créditos solicitados ante entidades financieras por las fallas estructurales absolutas de las viviendas pertenecientes a la urbanización San Luis del barrio 20 de julio, que conllevaban su ruina total.

Por otro lado, revocó la sentencia de primera instancia para, en su lugar, declarar probada la excepción de cosa juzgada respecto de las pretensiones elevadas por 27 de los 31 demandantes de la acción de grupo, ya que dichas reclamaciones habían sido objeto de sentencia al interior del proceso con radicación AG 99001. En los demás puntos, confirmó la providencia impugnada.

3. ¿La acción de grupo es procedente cuando la demanda es presentada por menos de 20 personas en nombre de un grupo que supera ese número? [17001-23-31-000-2002-0079-01\(AG-038\)](#) (2002-06-20)

¿Qué sucedió?

Un grupo de servidores vinculados laboralmente al municipio de Villamaría (Caldas) mediante relación legal y reglamentaria fueron retirados de sus cargos adeudándoles salarios por períodos superiores a un mes. Esto afectó sus condiciones económicas, de su salud, familiares y de vida en general.

¿Qué resolvió el Tribunal en sede de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Caldas rechazó la demanda por falta de requisitos formales, esencialmente en cuanto a la identificación plena de los demandantes, su domicilio, los hechos generadores del daño aducido y su vínculo laboral con el municipio.

¿Qué resolvió la Sección Tercera del Consejo de Estado?

Confirmó la decisión de primera instancia, pero por otras razones. A su juicio no era necesario que todos los afectados allegaran poder, pues bastaba que el demandante identificara el grupo de por lo menos 20 afectados.

Señaló que la acción de grupo no puede equipararse a una acción indemnizatoria en la que se acumulen las pretensiones de por lo menos 20 demandantes. Se trata de una acción que parte de la idea de un grupo que debe ser indemnizado bajo una causa común, a instancia incluso del reclamo efectuado por cualquiera de sus miembros. Sin embargo, ello no se verificó en el caso concreto.

¿Qué argumentos planteó la postura minoritaria de la Sección Tercera del Consejo de Estado?

Uno de los magistrados aclaró su voto en el sentido de ahondar en el desarrollo de criterios que – consideró– debieron quedar expuestos en la sentencia:

- El concepto de grupo equivale al de grupo plural o conjunto de personas vinculadas por un mismo hecho generador de daños.
- La acción de grupo es indemnizatoria, principal y sigue el trámite especial previsto en la Ley 472 de 1998.
- No busca la mera acumulación de pretensiones individuales, pues de otro modo bastaría la acción de reparación directa consagrada en el procedimiento contencioso administrativo.
- La publicación del auto que admite la demanda tiene por objeto que los integrantes del grupo pidan, si así lo consideran, ser excluidos del trámite de la acción de grupo.

4. ¿El Instituto Superior de Educación Rural -ISER- debe indemnizar a un grupo de estudiantes que vio frustrada su expectativa de obtener el título profesional en Gerencia del Desarrollo Socioempresarial?

[54001-23-31-000-2001-00184-01](#) (2002-10-04)

¿Qué sucedió?

A finales del año 1993, el Instituto Superior de Educación Rural -ISER- Pamplona ofertó el programa de Gerencia del Desarrollo Socioempresarial como un estudio profesional. En febrero de 1994, se matricularon los primeros estudiantes, quienes luego de aprobar trece de los veinte trimestres del pénsum académico recibieron el título de tecnólogos. El ISER adelantó las gestiones necesarias ante el ICFES y suscribió un convenio con la Universidad de Pamplona con el fin de otorgar el título profesional a sus alumnos, sin embargo, la primera promoción no pudo beneficiarse de este acuerdo, pues la Universidad exigía que allí se cursara el segundo ciclo de estudios, el cual había tenido lugar en el Instituto para la fecha en la que se suscribió el convenio.

¿Cuál fue la decisión en primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Norte de Santander declaró patrimonialmente responsable al Instituto Superior de Educación Rural de Pamplona, ISER, por los perjuicios materiales y morales ocasionados a los demandantes. Los perjuicios materiales fueron estimados con fundamento en los gastos por concepto de matrícula y por los derechos de grado para la obtención del título. Por su parte, los perjuicios morales se fijaron en 10 salarios mínimos legales mensuales a favor de cada estudiante afectado.

¿Qué decidió la Sección Quinta del Consejo de Estado?

La Sección Quinta señaló que las Instituciones Tecnológicas sólo se encuentran autorizadas para ofrecer programas de formación en ocupaciones, disciplinas y especializaciones en sus respectivos campos de acción, de modo que los títulos que confieren son "*Técnico Profesional*" o "*Tecnólogo*".

La Sala compartió la apreciación del Tribunal Administrativo en cuanto a que el daño padecido por los estudiantes es responsabilidad única y exclusiva del Instituto Superior de Educación Rural, ISER, de Pamplona, por no conferir los títulos profesionales, bien, porque en un inicio no estaba autorizado para ofrecer el programa como carrera profesional y luego porque sobrevino una prohibición legal.

A la indemnización reconocida en primera instancia, la Sala adicionó el pago de los perjuicios derivados de la pérdida de oportunidad por la no consecución de empleo a causa de la falta de título profesional.

5. ¿La declaratoria de inexecutable del Decreto 955 de 2000 que impuso el cobro del impuesto del *dos por mil* conlleva la devolución de los dineros recaudados por este concepto a los usuarios del sistema financiero? ¿Cuáles son los efectos de una sentencia que declara la inexecutable de una norma, por no estar acorde con la Constitución Política?

[25000-23-27-000-2002-00014-01](#) (2003-06-12)

¿Qué sucedió?

El Gobierno Nacional expidió el Decreto 955 de 2000, en virtud del cual estableció el impuesto denominado DOS POR MIL que es cobrado a todos los usuarios del sistema financiero, cuyo recaudo corresponde a la DIAN.

En sentencia C-1403 de 19 de octubre de 2000, la Corte Constitucional declaró que el decreto no se ajustaba a la Constitución Política y lo declaró inexecutable, por lo que el Gobierno ya no puede seguir cobrando este impuesto.

El demandante considera que la DIAN y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, están en la obligación de devolver las sumas cobradas por concepto del impuesto de DOS POR MIL a cada una de las personas a las que les fue cobrado.

¿Cuál fue la decisión en primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca indicó que los efectos de las sentencias de inexecutable, esto es aquellas que remueven una norma del ordenamiento por ser contraria a la Constitución Política, sólo producen efectos hacia futuro.

Conforme lo anterior, indicó que no había razón para ordenar el reintegro de los recursos a favor de las personas que integran el grupo.

¿Qué decidió la Sección Cuarta del Consejo de Estado?

La Sección Primera confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca por cuanto no es permitido aplicar efectos retroactivos, es decir hacia atrás, de la sentencia de la Corte Constitucional, pues entre el 27 de mayo y el 20 de octubre de 2000 –tiempo durante el que estuvo vigente el Decreto 955 de 2000- se presumía su legalidad.

6. ¿Es responsable Ecopetrol por el daño ecológico y por los daños causados a un grupo de personas que habitan en las riberas del río Rosario y sus afluentes, causado por el derramamiento de crudo en la estación la Guayacana del municipio de Tumaco, ocurrido el 18 de febrero de 2000, como consecuencia de la apertura de una válvula de seguridad de bombeo del oleoducto Transandino, por no haberse adoptado medidas de seguridad eficaces para evitar el hecho, ni haber ejecutado, con posterioridad a la misma, las acciones necesarias para remediar los daños ecológicos que éste produjo? [52001-23-31-000-2002-00226-01\(AG\)](#) (2004-05-13)

¿Qué sucedió?

El 18 de febrero de 2000, en la estación de bombeo la Guayacana del oleoducto Transandino, de propiedad de ECOPETROL, se produjo un derrame de crudo que produjo un daño ambiental que afectó a los habitantes de las riberas del río Rosario y sus afluentes en el municipio de Tumaco, sin que Ecopetrol hiciera algo para evitarlo o para mitigar sus posteriores impactos negativos.

¿Qué resolvió el Tribunal en sede de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Nariño declaró que el Ministerio de Ambiente no tuvo injerencia en la producción del daño aducido por no ser el encargado de operar el oleoducto. Así mismo, negó las pretensiones de la demanda, luego de considerar que Ecopetrol no fue responsable del derrame, ya que este tuvo causa en la acción criminal de terceros que adelantaban una protesta por el no pago de salarios a los profesores del referido municipio. Esto, sumado a que no se demostraron los perjuicios concretos a los demandantes.

¿Qué consideró la Sección Tercera del Consejo de Estado?

- El Ministerio de Ambiente no es responsable de la operación del oleoducto.
- La acción de grupo es de “clase”, lo que implica que cualquiera de los afectados puede interponerla en nombre de los demás, siempre que sean más de 20. No se trata de una simple acumulación de pretensiones subjetivas.
- Esto dinamiza la reclamación y promueve la uniformidad en la aplicación de consecuencias jurídicas para los afectados y para la parte demandada.
- Ecopetrol y la alcaldía de Tumaco elaboraron un plan de contingencia para atender los efectos ambientales y asistir a la población afectada con alimentación, atención médica, educación y saneamiento básico.

- La contingencia representó pérdidas para los pescadores y otros sectores de la población afectada estimadas en más de \$18.800.000 para el primer mes.
- La responsabilidad frente a la administración, explotación y comercialización de hidrocarburos derivada de la propiedad del sistema de oleoducto es de Ecopetrol. De ahí que deba asumir los daños causados por el derramamiento de crudo, y aunque no fue quien directamente lo generó, sí incurrió en varias omisiones: (i) no adoptar medidas de seguridad para proteger el oleoducto, (ii) no contar con un plan de contingencia para enfrentar la contaminación producida y (iii) no adoptar medidas inmediatas para reducir el daño ambiental derivado del derrame.
- El perjuicio moral se tasa discrecionalmente por el juez atendiendo a la magnitud del daño, pero en este caso no hay elementos probatorios que permitan establecerlos.
- Tampoco hay pruebas de la afectación concreta a los terrenos de los demandantes, a sus bienes o a sus semovientes, así como su propiedad o posesión.
- Para liquidar los perjuicios materiales a los pescadores se tomó en cuenta una proyección mensual efectuada por Corponariño, la cual aplicó el Consejo de Estado a un período de 6 meses, dada la rápida recuperación del recurso hídrico.
- Además, la víctima debe “reaccionar frente al hecho dañino y sobreponerse”.

¿Qué resolvió la Sección Tercera del Consejo de Estado?

Revocó la sentencia de primera instancia y, en su lugar:

- Declaró la falta de legitimación del Ministerio de Ambiente.
- Declaró responsable a Ecopetrol de los perjuicios materiales causados a los demandantes.
- Definió como beneficiarios de la condena a los pescadores habituales del río Rosario y sus afluentes.
- Condenó a Ecopetrol a pagar \$147.875.448 divididos en partes iguales entre los afectados.
- Concedió honorarios al abogado de los demandantes equivalente al 10% de la indemnización obtenida por cada uno de los miembros del grupo no representados judicialmente.

¿Cuáles fueron los argumentos de la postura minoritaria de la Sección Tercera del Consejo de Estado?

Uno de los magistrados aclaró su voto en el sentido de señalar que en el fallo no se precisaron las características que identificaban a los demandantes como grupo, concretados en la actividad a la cual se dedicaban antes del derramamiento del crudo, y la circunstancia de estar expuestos a un riesgo común constituido por la cercanía del oleoducto Transandino.

7. ¿Son patrimonialmente responsables la Policía y el Ejército Nacional por los perjuicios ocasionados a los habitantes del corregimiento de La Gabarra del municipio de Tibú en Norte de Santander por el desplazamiento forzado padecido como consecuencia de las incursiones paramilitares producidas en ese territorio en mayo y junio de 1999?

[25000-23-26-000-2001-00213-01\(AG\)](#) (2006-01-26)

¿Qué sucedió?

El 29 de mayo de 1999, miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC– incursionaron militarmente el corregimiento de La Gabarra del municipio de Tibú en Norte de Santander, ocasionando la muerte de algunos pobladores y el desplazamiento forzado de otras 3.000 personas. La incursión paramilitar fue planificada con apoyo de integrantes del Ejército y la Policía Nacional, quienes ante la inminente llegada de los alzados en armas no opusieron resistencia, desconociendo de esta manera su obligación proteger la vida, honra y bienes de los colombianos.

¿Qué resolvió el Tribunal en sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda de acción de grupo, al considerar que, a pesar de las informaciones que daban cuenta de la incursión paramilitar que generó el desplazamiento forzado en el corregimiento de La Gabarra del municipio de Tibú en Norte de Santander, la Policía y el Ejército Nacional omitieron adelantar las acciones para impedirla y hacer frente a esa toma, en abierto desconocimiento de sus deberes constitucionales y legales de protección a la población. No obstante, el Tribunal solo reconoció los daños morales reclamados por los demandantes, pues los materiales no fueron probados al interior del proceso, perjuicios que fueron establecidos en 125.000 SMLMV.

¿Qué consideró la Sección Tercera del Consejo de Estado?

La Sección Tercera del Consejo de Estado al resolver la sentencia de segunda instancia señaló que:

- La demanda cumple con los requisitos de procedibilidad de la acción de grupo, por cuanto fue interpuesta dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia del daño alegado, fue presentada por los accionantes en representación de un grupo que superaba las veinte (20) personas, se suministraron los criterios para determinar a los miembros del grupo y éstos habían sido afectados por una causa común atribuible a la Policía y al Ejército Nacional.
- El daño alegado, a saber, el desplazamiento forzado de los habitantes del corregimiento de La Gabarra estaba demostrado, como podía desprenderse de los informes de las diferentes autoridades públicas que dieron cuenta del fenómeno migratorio hacia la República de Venezuela, así como a otros lugares del país.
- La condición de desplazados solo podía reconocerse en favor de quienes habían demostrado

dentro del proceso que su residencia o actividad económica se ubicaba o desarrollaba, respectivamente, en el corregimiento de La Gabarra del municipio de Tibú – Norte de Santander, lo que solo ocurría con 260 personas relacionadas en las listas de la Red de Solidaridad de ese departamento. Esta condición podía demostrarse igualmente mediante pruebas testimoniales.

- El daño moral padecido por quienes sufren de desplazamiento forzado no requiere de prueba, pues se presume. En el caso concreto, se reconoce la ocurrencia de este daño a los demandantes y miembros del grupo.
- El daño resulta imputable a la Policía y al Ejército Nacional, por cuanto se demostró que habían omitido, e incluso participado en la incursión paramilitar en el corregimiento de La Gabarra, a pesar de que las obligaciones constitucionales y legales imponen a esas autoridades la protección de los habitantes del territorio colombiano.
- Redujo el monto de la condena por perjuicios morales, pues las víctimas eran menos de las establecidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
- Se inaplica la expresión “*y siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado*”, contenida en el artículo 55 de la Ley 472 de 1998, ya que los efectos vinculantes de la sentencia que se profiere en las acciones de grupo para quienes no participaron dentro del proceso, no puede estar supeditada al hecho de que la acción individual –reparación directa– no haya caducado, pues con las acciones de grupo se busca evitar el empleo de las acciones individuales, tramitando las pretensiones en un solo proceso, y además porque la complejidad de ese proceso lleva casi siempre a que, para el momento en que se produce la sentencia, las acciones individuales ya estén caducadas.

¿Qué resolvió la Sección Tercera del Consejo de Estado?

La Sección Tercera modificó la sentencia de primera instancia, en el sentido de reducir el monto de los perjuicios morales reconocidos a las víctimas, cuyo valor ascendería a 13.250 SMLMV. Además, inaplicó uno de los apartes del artículo 55 de la Ley 472 de 1998.

8. ¿La demora injustificada en el proceso de liquidación de la sociedad Unión Financiera S.A., compañía de Financiamiento Comercial, profinanzas Monssa Continental por parte de la Superintendencia Bancaria y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras causó un daño a sus accionistas?

[25000-23-25-000-2002-00025-02\(AG\)](#) (2007-04-16)

¿Qué sucedió?

El 29 de octubre de 1986, la Superintendencia Bancaria dispuso la toma de posesión de la sociedad Unión Financiera S.A., compañía de Financiamiento Comercial, profinanzas Monssa Continental, proceso de liquidación que se extendió hasta el 31 de enero de 2000. La demora injustificada en el desarrollo de ese trámite –14 años– conllevó el pago de montos en favor de los acreedores de esa compañía por concepto de pérdida adquisitiva del dinero, lo que generó perjuicios para los accionistas de la sociedad intervenida, pues de haberse llevado a cabo el procedimiento de forma diligente, los resultados de la liquidación de la empresa habrían arrojado sumas sobrantes en beneficio de ellos.

¿Qué resolvió el Tribunal en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca denegó las pretensiones de la demanda de acción de grupo, luego de considerar que las etapas de los trámites de liquidación de empresas resultaban ser lentos por naturaleza. Manifestó que el procedimiento seguido en el caso sometido a su estudio fue adelantando de conformidad con las normas que regulaban la materia, situación que impedía hablar de un daño causado a los demandantes.

¿Qué consideró la Sección Tercera del Consejo de Estado?

- La procedencia de esta acción no dependía de la existencia del grupo demandante con anterioridad a la ocurrencia del hecho dañino. Lo que se requería era que los integrantes del grupo accionante hubiesen sido afectados por un mismo hecho o hechos dañinos, atribuibles a un mismo autor.
- La responsabilidad extracontractual del Estado por la morosidad en los trámites que las autoridades públicas desarrollan surge por el incumplimiento injustificado de los términos establecidos en la ley o determinables a partir de las situaciones tratadas por ellas.
- La toma de posesión de las entidades financieras tiene como propósitos establecer si la entidad debe ser liquidada, o sanearla administrativa y financieramente a fin de que pueda continuar con el desarrollo de su objeto social.
- Dentro de las reglas y principios que orientan el trámite de posesión de entidades financieras se encuentran: (i) solo podrá ser adelantado por las causales previstas en la ley; (ii) busca proteger el sistema financiero, así como a los depositantes y ahorradores, garantizando el pago

de sus acreencias mediante los activos de la empresa que se toma en posesión; (iii) El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras nombra al agente liquidador y vigila su actuar.

- En el caso concreto, las actuaciones administrativas desarrolladas por la Superintendencia Bancaria y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras fueron desarrolladas de manera paulatina y con observancia de la ley, en el contexto de un trámite que resulta complejo.

¿Qué resolvió la Sección Tercera del Consejo de Estado?

Confirmar la decisión de 10 de septiembre de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda de acción de grupo.

9. ¿Es responsable el Estado por los daños causados a un grupo de habitantes del corregimiento de Filo Gringo (jurisdicción de El Tarra, región del Catatumbo, en el departamento de Norte de Santander), al no impedir que fuerzas paramilitares amenazaran e incursionaran en la zona a pesar de tener conocimiento de la toma que se realizaría entre septiembre de 1999 y marzo de 2000, que produjo el desplazamiento forzado de aquellos y la destrucción de sus bienes?

[25000-23-27-000-2002-00004-01\(AG\)](#) (2007-08-15)

¿Qué sucedió?

Entre septiembre de 1999 y marzo de 2000 un grupo de personas del corregimiento Filo Gringo, jurisdicción de El Tarra, región del Catatumbo, en el departamento de Norte de Santander fueron víctimas de constantes amenazas que finalmente se concretaron en incursiones paramilitares que forzaron su desplazamiento de la zona y que se acompañaron de la destrucción de inmuebles y otro tipo de bienes de su propiedad, entre otros hechos violentos, con lo cual se les causó no solo perjuicios materiales, sino también morales. Todo esto, sin que el Estado hiciera algo por impedirlo, pese a que conocía con antelación lo que estaba por suceder en la zona.

¿Qué resolvió el Tribunal en sede de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda, luego de considerar que el daño causado es imputable únicamente al accionar de grupos al margen de la ley (AUC) y de encontrar demostrado que el Estado realizó todas las gestiones a su alcance para contrarrestar a los insurgentes.

Estimó que no existe prueba de la supuesta complicidad entre la Fuerza Pública y los paramilitares en relación con los hechos que motivaron la presentación de la demanda, así como tampoco de la existencia de alguna falla en el servicio por parte del Estado. Y, agregó que se han estado brindado una serie de ayudas humanitarias a los integrantes del grupo accionante.

¿Qué consideró la Sección Tercera del Consejo de Estado?

- Los daños se produjeron por las continuas amenazas a los pobladores de Filo Gringo y la posterior toma paramilitar en la zona, entre muchos otros hechos violentos, que forzaron el desplazamiento de aquellos desde agosto de 1999.
- La acción de grupo fue presentada oportunamente, al haberse intentado dentro de los 2 años siguientes al último acto de violencia conocido en relación con esta misma causa.
- Los datos oficiales evidencian que la población de Filo Gringo se desplazó casi en su totalidad, entre el último semestre de 1999 y el mes de febrero de 2000.

- Se probó que algunos de los demandantes vivían o trabajaban en dicho corregimiento antes de las amenazas y posterior incursión paramilitar en el Catatumbo.
- A pesar de no existir una relación exacta de las víctimas del desplazamiento, es posible acreditar tal condición a través de otro tipo de fuentes, como el listado de alumnos, profesores y trabajadores de las escuelas de la zona; o el listado de usuarios del servicio de energía, entre otros.
- A propósito del daño moral, se considera que el hecho del desplazamiento causa dolor a quienes sufrieron este flagelo, por el miedo, abandono y alteración de las condiciones de existencia, entre otros factores.
- A propósito del daño material, se examinó la destrucción total o parcial de viviendas y establecimientos, muchas de las cuales fueron quemadas, junto con los muebles y enseres contenidos en ellas.
- No se probó la complicidad de miembros de la Fuerza Pública en los actos violentos cometidos en Filo Gringo, pero ello no implica que el Estado estuviera exento de responsabilidad.
- El Estado es responsable frente del desplazamiento forzado en dicha zona por la omisión en el cumplimiento de sus funciones, al no haber impedido la producción del daño que se les causó, pese a que sabían con suficiente antelación lo que estaba por suceder. De hecho, cuando arribaron las llamadas “Autodefensas”, no había presencia militar o policial en el corregimiento.
- Si bien nadie está obligado a lo imposible, y no se puede cargar la responsabilidad del Estado más allá de sus capacidades operativas, ello no lo excusaba en este caso del cumplimiento de sus obligaciones, afectadas al no adelantar gestiones para repeler la incursión paramilitar en cuestión, lo cual lo hace responsable de los daños causados.

¿Qué resolvió la Sección Tercera del Consejo de Estado?

Revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, en el sentido de reconocer la indemnización solo a (i) quienes efectivamente demostraron que vivían o trabajaban en el corregimiento de Filo Gringo con anterioridad a septiembre de 1999 y que por culpa de la incursión paramilitar al Catatumbo fueron víctimas de perjuicios morales y en razón del desplazamiento forzado; y a (ii) quienes acreditaron la propiedad y destrucción de sus bienes, así:

- 26.900 smmlv por daños morales y alteración a las condiciones de existencia, divididos en 50 smmlv por afectado.
- 140 smmlv a cada uno de los que demostraron perjuicios materiales.

No hizo extensiva la sentencia a otros afectados que no concurrieron al proceso, por haberse realizado la condena en concreto, pero les revivió el término de caducidad para que presentaran sus propias reclamaciones judiciales.

10. ¿La Policía Nacional es responsable del daño producido en los bienes de un grupo de personas que se vieron afectadas con el ataque subversivo contra la estación de policía de La Cruz, Nariño, ocurrido entre el 15 y el 17 de abril de 2002, el cual fue repelido por la Fuerza Pública?

[52001-23-31-000-2004-00605-02\(AG\)](#) (2008-10-02)

¿Qué sucedió?

La estación de policía de La Cruz, Nariño padeció un ataque perpetrado por un grupo subversivo entre el 15 y el 17 de abril de 2002, repelido por la Fuerza Pública, lo cual generó perjuicios materiales a un grupo de personas que habitaban a su alrededor, concretados en la afectación de sus bienes.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Nariño negó las pretensiones de la demanda, luego de considerar que *“el servicio de seguridad no fue prestado de manera deficiente, ni tardía, ni el ataque fue anunciado previamente o propiciado por la negligencia de la fuerza pública”*.

¿Qué consideró la Sección Tercera del Consejo de Estado?

- Si el Estado emplea la fuerza legítimamente para repeler brotes de violencia, será responsable cuando el daño sea antijurídico.
- En el caso concreto, no hubo omisiones del Estado o la creación de un riesgo excepcional de su parte, pues fueron las FARC las que iniciaron el ataque contra la estación de Policía.
- Con todo, la magnitud de los ataques y la legítima respuesta de la fuerza pública ocasionaron un “daño especial” en las viviendas aledañas, de población a la que el Estado tiene el deber de defender y que padecieron cargas excesivas.
- Los demandantes deben ser indemnizados de acuerdo con los perjuicios acreditados por cada uno mediante dictamen pericial y otros medios de prueba, por un valor total e 967’616.695.
- Igualmente, por tratarse de un evento traumático, debe haber una indemnización colectiva compensatoria por perjuicios morales causados a las personas que residían en el lugar de los hechos en el momento en que ocurrieron, en cuantía de 20 smmlv para cada una.
- Por razones de constitucionalidad y equidad se inaplicó el término de caducidad para que, otros afectados que no concurrieron al proceso, para que dentro de los 20 días siguientes a la publicación de la sentencia se acogieran a ella.

¿Qué decidió la Sección Tercera del Consejo de Estado?

- Revocar la sentencia de primera instancia y declarar patrimonialmente responsable a la Nación.
- La condenó a pagar perjuicios materiales por valor de \$967’616.695 y 2000 smmlv por concepto de afectación moral.
- Se reconoció a favor del abogado coordinador el 10% de la indemnización que corresponda a los miembros del grupo no representados judicialmente.

¿Postura minoritaria de la Sección Tercera del Consejo de Estado?

Aclaraciones de voto:

- La Sala fluctuó entre posturas durante la deliberación. De hecho, se aprobó una postura que inicialmente había llevado a que se derrotara una primera ponencia (la cual se transcribe en una de las aclaraciones de voto).
- Otro miembro de la Sala consideró que se debió aplicar el título de imputación de riesgo excepcional, ya que los daños fueron el resultado de una amenaza creada por el Estado al momento de repeler legítimamente el ataque de un grupo subversivo.

Salvamentos de voto:

- Se condenó al Estado con base en un criterio de solidaridad que va más allá de la real existencia de responsabilidad. Hubo imputación sin relación causal.
- *“Las víctimas de tan alevés ataques deben ser resarcidas por la colectividad, pero no bajo el esquema de la responsabilidad extracontractual, sino bajo el de la solidaridad social”.*
- Lo construcción de una estación de policía no justifica el hecho terrorista ocasionado por terceros; máxime cuando la existencia de aquella busca fortalecer la seguridad.
- La posición mayoritaria es peligrosa para la defensa del territorio: si el Estado no está presente es responsable; y si hace presencia, también.
- *“los terroristas –y no la Policía Nacional– fueron quienes causaron los daños cuya indemnización fue demandada”.*

11. ¿Son responsables el Distrito Capital y la Constructora Colmena (hoy Prourbanismo S.A.) del daño causado un grupo de personas habitantes de la Urbanización Ciudadela Parque de La Roca de Bogotá, debido a que fue construida, a sabiendas, sobre terrenos inestables, sin que se adoptaran las medidas previas y concomitantes para evitar su deterioro?

[25000-23-25-000-2001-09005-01\(AG\)](#) (2010-03-18)

¿Qué sucedió?

La Urbanización Ciudadela Parque de La Roca de Bogotá fue construida sobre un terreno con problemas de inestabilidad causados por la acción de aguas infiltradas tanto lluvias como de alcantarillados y de tuberías de acueducto del barrio, como de las aguas provenientes de los barrios colindantes. Ni el Distrito Capital ni la constructora adoptaron las medidas previas o concomitantes para evitar o corregir el daño que sobrevendría a los inmuebles, bienes y personas afectadas con dicha obra.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró solidariamente responsables al Distrito Capital y a la Constructora Colmena (hoy Prourbanismo S.A.), en tanto se transgredió el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. Cuestionó que se hubieran concedido los permisos de construcción a pesar de los problemas de inestabilidad del terreno, y que se hubiese construido a sabiendas. Por esta razón, ordenó el pago de perjuicios materiales (con el promedio de los dictámenes periciales) y morales (10 smmlv c/u) al grupo de propietarios y arrendatarios afectados.

¿Qué consideró la Sección Tercera del Consejo de Estado?

- Cuando ambas partes apela el juez de segunda instancia puede resolver sin limitaciones el caso y revisar en su integridad la decisión impugnada.
- Están debidamente acreditadas las fallas en el terreno –estudios, informes, dictámenes, testimonios, decisiones judiciales– y su previsibilidad para el distrito y la constructora.
- Además de los daños visibles, los inmuebles sufrieron una significativa depreciación.
- Para que prosperen las objeciones a un dictamen pericial estas tienen que ser graves y atacar sus bases, no sus conclusiones, lo cual no obsta para que el juez las analice en contexto con

- las demás pruebas.
- El término de caducidad deberá computarse a partir del momento en que se produce el daño, a menos que se tenga noticia del mismo en un momento posterior. No puede confundirse la causa del daño con la prolongación del mismo.
 - En el presente caso solo es posible contar la caducidad de la acción popular desde el momento en que se tuvo certeza del daño a la totalidad de las viviendas.
 - “[A]l proceso adelantado en ejercicio de una acción de grupo quedan vinculadas, todas las personas afectadas con la causa común que constituyó el fundamento de la acción y que no solicitaron ser excluidas en las oportunidades legales”.
 - La legitimación en la causa por activa (derecho a demandar) no tiene naturaleza de excepción, pero es un presupuesto de la sentencia favorable.
 - En las acciones populares primero se demuestra el daño respecto del grupo, y luego la pertenencia al mismo.
 - Por razones de equidad, se debe permitir al momento del pago de la sentencia que, quienes demostraron la pertenencia al grupo, acrediten debidamente el dominio o posesión de los inmuebles afectados.
 - El Distrito concedió licencia de construcción sobre los terrenos en cuestión, con la prevención de ser de “alto riesgo”, por lo que hizo recomendaciones al constructor, pero nunca acompañó el proceso para verificar su cumplimiento, ni impuso las sanciones urbanísticas de rigor.
 - “[L]a sociedad constructora incumplió no solo las recomendaciones técnicas relacionadas con las condiciones del terreno, sino que también utilizó materiales de baja calidad”.

¿Qué decidió la Sección Tercera del Consejo de Estado?

Confirmó la sentencia de primera instancia, con algunas modificaciones:

- Acoger uno de los dictámenes periciales del proceso, para que la liquidación de perjuicios materiales sea según lo probado para cada afectado, en un valor global de \$548.923.707 para quienes participaron del proceso. Se mantuvieron los materiales para los que no concurrieron, así como los morales, en los términos de la sentencia de primera instancia.

12. ¿Son responsables administrativa y patrimonialmente la Empresa Comercial ELEC, ELECTROCOSTA S.A. y el municipio de Montería por los daños causados al grupo de demandantes, consistentes en el cobro excesivo del servicio de alumbrado público en dicho ente territorial?

[23001-23-31-000-2003-00650-02\(AG\)](#) (2011-03-07)

¿Qué sucedió?

La Empresa Comercial ELEC S.A. presta el servicio de alumbrado público en el municipio de Montería (Córdoba) y está autorizada para cobrar por dicha prestación el 15 % del valor del consumo de energía eléctrica de cada usuario. En lo que respecta a los usuarios que efectúan contribuciones al régimen subsidiado de energía eléctrica, la Empresa Comercial ELEC realiza un cobro por el servicio de alumbrado público del 18%, pues para hallar el valor a pagar tiene en cuenta el consumo personal de cada usuario más el monto de su contribución, lo que resulta a todas luces ilegal, pues la base para el cobro solo lo debe constituir el consumo directo del usuario y no, adicionalmente, la contribución que hace.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Córdoba negó las súplicas de la acción de grupo y declaró probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, al considerar que el perjuicio reclamado con ella –la devolución de las sumas mensuales pagadas en exceso por los usuarios del servicio de alumbrado público en Montería– disponían de naturaleza fiscal, por lo que, el medio para solicitar la devolución era la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

¿Qué consideró la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado?

- Manifestó que corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo el conocimiento de las acciones de grupo, por medio de las cuales se persigue el resarcimiento de los perjuicios atribuibles a las entidades públicas y a las personas privadas que desarrollan funciones administrativas.
- Sostuvo que los servicios públicos o la actividad prestacional de la administración es un concepto en desarrollo constante, sujeto al modelo de Estado que se adopte en un momento determinado. En ese orden, reseñó que la concepción de un Estado neoliberal trajo consigo una crisis en la noción tradicional de servicio público, lo que brindó una apertura en su prestación en favor de los particulares.
- Explicó que en el modelo constitucional colombiano establecido por la Carta Política de 1991, el concepto de servicio público estaba sujeto a dos tipos de ideas. Por un lado, la colaboración que recaía en los particulares, quienes podían satisfacer, mediante la prestación del servicio, las necesidades que, en principio, correspondían a las autoridades públicas. Por otro, a la regulación

y planificación que, en materia de servicios públicos, competía al Estado, quien de esta forma garantizaba parámetros mínimos para su prestación, salvaguardando la calidad de vida de los asociados.

- Señaló que la aparición de la Ley 142 de 1994 conllevó la liberalización de los servicios públicos domiciliarios, al someterlos a un régimen de competencia, en el que el Estado era considerado un operador más de los mismos; régimen en el que primaba el derecho privado, lo que no podía traducirse en la exclusión total del derecho público, pues en ciertos actos resultaba aplicable, por ejemplo, en los actos de facturación de los servicios, considerados como verdaderos actos administrativos.
- Estimó que el alumbrado público no podía ser considerado como un servicio público domiciliario, ya que no estaba enlistado como uno de ellos en la Ley 142 de 1994, y su prestación se dirigía a satisfacer la necesidad de la sociedad en zonas comunes. La prestación de este servicio podía encomendarse a particulares, mediante el uso de la figura contractual de la concesión, como ocurría en el presente asunto en el que la Empresa Comercial ELEC había suscrito para la prestación del servicio un contrato de concesión con el municipio de Montería.
- Consideró que la facturación del servicio de alumbrado público constituía una manifestación de la función administrativa, pues definía la situación jurídica del usuario, sobre la cual podían intentarse los recursos administrativos y, por consiguiente, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.
- Afirmó que la posición del Tribunal Administrativo de Córdoba según la cual la acción procedente para solicitar la devolución de las sumas pagadas indebidamente era la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues los actos de facturación eran verdaderos actos administrativos, contravenía la Constitución Política de 1991, en la que la acción de grupo había sido concebida para reclamar los perjuicios producidos cualquiera fuera su origen, lo que incluía a los actos administrativos, como ocurría en este caso.
- Admitió que la procedencia de la acción de grupo, cuando la generación de los daños reclamados tenía como origen un acto administrativo ilegal, conllevaba que el juez de la acción de grupo conociera de la legalidad de ese acto para posteriormente determinar la procedencia o no de la indemnización solicitada por los demandantes. Esa premisa es aceptada en la actualidad por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Adujo que la procedencia de la acción de grupo no depende de la afectación de un derecho o interés colectivo y que, en el caso bajo estudio, no había operado el fenómeno de la caducidad, ya que el daño reclamado era de naturaleza continua, que se producía mes a mes con la facturación del servicio público de alumbrado.
- Concluyó que, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Acuerdo municipal que había permitido la celebración del contrato de concesión entre el municipio de Montería y la Empresa Comercial ELEC S.A., la inclusión de la contribución que los usuarios pertenecientes a los estratos 5 y 6 realizaban para el subsidio de la prestación del servicio público de energía eléctrica en favor de las poblaciones menos favorecidas, era ilegal, lo que llevaba a indemnizar el perjuicio reclamado.

¿Qué resolvió la Sección Tercera del Consejo de Estado?

La Sección Tercera del Consejo de Estado revocó la decisión de primera instancia, proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba y, en su lugar:

- Declaró la nulidad de las facturas del servicio de alumbrado público, en las que se había tenido en cuenta el valor de las contribuciones que favorecían el régimen subsidiado del servicio de energía eléctrica para determinar el monto mensual a pagar del servicio de alumbrado público. Asimismo, declaró la responsabilidad administrativa y patrimonial de Electrocosta S.A. y el municipio de Montería por estos hechos.
- Condenó a ELECTROCOSTA y al municipio de Montería a pagar a título de indemnización por perjuicios materiales, la suma de \$1.449.564.759.48 a favor de los integrantes del grupo que se hayan constituido como parte en el proceso que dio lugar a esta sentencia, y a favor de quienes lo hagan después.

13. ¿Es válido realizar el cobro de gastos jurídicos en el trámite de reconexión del servicio telefónico?

[25000-23-24-000-2000-00016-01](#) (2011-04-07)

¿Qué sucedió?

Mediante acción de grupo contra de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá-E.T.B. S.A. E.S.P., los demandantes pretenden la indemnización por los perjuicios ocasionados por cuenta de: 1) la modificación de las tarifas en la prestación del servicio de telefonía; 2) los costos adicionales que impuso la ETB para los usuarios por concepto de reconexión del servicio; y, 3) por las fallas frecuentes del operador que ocasionaba la suspensión injustificada del servicio.

¿Qué decidió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B negó las pretensiones de la demanda al considerar que cada uno de los cobros realizado a los usuarios se encontraba plenamente justificado en el contrato que se suscribía con la E.T.B.

¿Qué decidió la Sección Tercera del Consejo de Estado?

La Sección Tercera revocó la sentencia al encontrar acreditado que en el contrato de telefonía existían cláusulas que los usuarios no habían podido discutir de forma libremente.

La Sala determinó que los gastos de cobro prejurídico no se encontraban justificados, en tal sentido, declaró patrimonialmente responsable a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, E.T.B. S.A. E.S.P. por los perjuicios causados y dispuso que todo usuario al que se le haya cobrado en el año 2000 por concepto de honorarios de abogado al reconectársele el servicio, tiene derecho a que se le reembolse dicha suma, en tanto esta circunstancia generó un daño que no tenía por qué soportar.

En consecuencia, condenó a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, E.T.B. S.A. E.S.P. a pagar, a título de indemnización individual por el perjuicio material, la suma equivalente a \$52.188,56 (cincuenta y dos mil ciento ochenta y ocho pesos, con cincuenta y seis centavos).

Por último, fijó como honorarios para el abogado el diez por ciento (10%) de la indemnización que obtenga cada uno de los miembros del grupo que no haya sido representado judicialmente.

14. ¿La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca es responsable de los perjuicios causados con el desecamiento del río Pescador?

[76001-23-31-000-2003-00834-02](#) (2014-11-26)

¿Qué sucedió?

En el municipio de Bolívar – Valle del Cauca se inició en el año 2001 la ejecución del proyecto denominado SARA-BRUT, el cual consistió en un sistema de abastecimiento regional de agua para los municipios de Bolívar, Roldanillo, La Unión, Toro, Zarzal, La Victoria, Obando y los Corregimientos de Ricaurte y la Herradura en el Departamento del Valle del Cauca. El contratista cerró el cauce del río Pescador para efectuar el llenado de la presa, lo que implicó una privación del recurso hídrico, afectando a los pescadores y a los habitantes del sector, quienes no lograron regar los cultivos.

¿Qué resolvió el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. Condenó a la Corporación Autónoma Regional de Valle del Cauca al pago de los perjuicios materiales, por encontrar acreditados los daños señalados en la demanda, toda vez que las condiciones de vida de los habitantes del sector y el hábitat natural se vieron afectados a pesar de que el diseño, construcción, montaje, operación y puesta en funcionamiento del embalse SARA-BRUT –Sistema de Abastecimiento Regional de Agua– obedeció a la imperiosa necesidad de satisfacer un servicio público consistente en proveer de agua potable a las poblaciones de siete municipios.

¿Qué resolvió la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia de segunda instancia?

La Subsección B de la Sección Tercera encontró probado el daño alegado por el grupo demandante, en cuanto sus integrantes como beneficiarios del río Pescador –única fuente hídrica para la irrigación de sus cultivos–, perdieron –en todo o en parte– lo sembrado ante la disminución y posterior ausencia de agua para su riego, actuación claramente derivada del cerramiento de las compuertas para llenar la represa con el caudal del mencionado río.

No obstante, la Subsección modificó la sentencia de primera instancia al considerar que sólo debía indemnizar a los demandantes que hubiesen demostrado la condición de titulares de una licencia que les autorizara la explotación del río Pescador o a quienes probaran dicha condición dentro del término para integrar el grupo.

15. ¿El Estado debe responder por los perjuicios causados por una autoridad judicial indígena?

[73001-23-31-000-2011-00606-01](#) (2018-03-14)

¿Qué sucedió?

En un proceso adelantado por el Tribunal Superior Indígena del Tolima, se estableció que se había efectuado la venta de unos derechos sobre el agua de la laguna “La Pedregosa”, por lo que se condenó al resguardo “San Miguel” a pagar una multa equivalente a la suma de \$1'600.000 pesos.

Esta decisión fue objeto de apelación por el Gobernador del resguardo indígena “San Miguel”, quien consideró que la sanción era injusta. Ante tal situación, el Tribunal Superior Indígena del Tolima ordenó el arresto por 72 horas del Gobernador.

Posteriormente, el Gobernador recuperó su libertad tras resolverse la acción de *habeas corpus*, en la cual se estableció que en el trámite de la imposición de la pena de arresto se violó el derecho al debido proceso.

¿Qué decidió el Tribunal Administrativo en la sentencia de primera instancia?

El Tribunal Administrativo determinó que la Nación – Rama Judicial no podía responder por las decisiones adoptadas por las autoridades judiciales de las comunidades indígenas.

¿Qué se decidió en la sentencia de segunda instancia?

La Sección Tercera del Consejo de Estado revocó la decisión del Tribunal Administrativo, al considerar que, las acciones u omisiones de las autoridades indígenas si tienen la vocación de producir efectos patrimoniales contra la Nación.

La Sala determinó que la orden del Tribunal Superior Indígena del Tolima que conllevó el arresto y la consecuente privación de la libertad del señor Ariel Quiñonez Bucurú -Gobernador del resguardo “San Miguel”- denota un funcionamiento irregular del servicio de administración de justicia. En consecuencia, condenó a la Nación – Rama Judicial a pagar a favor del señor Ariel Quiñonez un monto equivalente a treinta (30) S.M.L.M.V., a título de perjuicio moral.

También, ordenó a la Nación – Rama Judicial que realice un acto público de reconocimiento de responsabilidad en el que pida disculpas por los hechos que dieron lugar al arresto y privación de la libertad del señor Ariel Quiñonez Bucurú, en tanto, la situación provocada también afectó las manifestaciones colectivas de la comunidad.

De igual modo, exhortó al Tribunal Superior Indígena del Tolima para que en el futuro no incurra en hechos que transgredan los límites constitucionales y legales, pese a que hagan parte de sus usos y costumbres.

Finalmente, condenó al pago de costas a la Nación – Rama Judicial a favor de la parte demandante. Las agencias en derecho se estimaron en la suma equivalente a un (1) S.M.M.L.V.

ÍNDICE ANALÍTICO

En el índice analítico se distinguen los temas en dos grandes grupos en razón a la acción o medio de control. A su vez, los temas se organizan según el derecho o interés colectivo.

Los derechos e intereses colectivos corresponden a los enunciados en el artículo 4° de la Ley 472 de 1998. Estos fueron organizados de forma alfabética.

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

Tema	No. Info-grafía	No. Radicación
Acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna		
Acceso a la administración de justicia por personas con discapacidad visual	5	63001-23-33-000-2017-00023-01(AP)
Acceso a los servicios públicos	5	63001-23-33-000-2017-00023-01(AP)
Amenaza de inundación	1	25000-23-25-000-2002-02922-01(AP)
Braille	5	63001-23-33-000-2017-00023-01(AP)
Características de la acción popular	6	18001-23-31-000-2011-00222-01(AP)
Carencia actual de objeto	6	18001-23-31-000-2011-00222-01(AP)
Competencias de la ANTV	7	85001-23-33-000-2017-00075-01(AP)
Competencias de RTVC	7	85001-23-33-000-2017-00075-01(AP)
Corresponsabilidad ambiental	6	18001-23-31-000-2011-00222-01(AP)
Derecho a la seguridad y prevención de desastres	1	25000-23-25-000-2002-02922-01(AP)
Hecho superado	6	18001-23-31-000-2011-00222-01(AP)
Legalización de urbanización	4	19001-33-31-005-2011-00294-01(AP)
	1	25000-23-25-000-2002-02922-01(AP)
Medidas cautelares en la sentencia	7	85001-23-33-000-2017-00075-01(AP)
Rehabilitación de mujeres consumidoras de droga	2	41001-23-31-000-2003-00396-01(AP)
Responsabilidad solidaria	7	85001-23-33-000-2017-00075-01(AP)
Reubicación de la población de la ribera del río Tunjuelo	1	25000-23-25-000-2002-02922-01(AP)
Ronda hidráulica	1	25000-23-25-000-2002-02922-01(AP)
Salud mental	2	41001-23-31-000-2003-00396-01(AP)
Seguridad y salubridad pública	3	25000-23-15-000-2010-02728-01(AP)
Servicio de acueducto y alcantarillado	6	18001-23-31-000-2011-00222-01(AP)
Servicio de televisión	7	85001-23-33-000-2017-00075-01(AP)
Servicios públicos - Prestación del servicio de alcantarillado	4	19001-33-31-005-2011-00294-01(AP)
Sistema General de Participaciones	6	18001-23-31-000-2011-00222-01(AP)

Vacunación	3	25000-23-15-000-2010-02728-01(AP)
Virus del Papiloma Humano	3	25000-23-15-000-2010-02728-01(AP)

ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA

Acción popular - Naturaleza	1	25000-23-25-000-2002-02212-01(AP)
Agotamiento de jurisdicción	3	08001-23-31-005-2015-00249-02(AP)
Cárceles	3	08001-23-31-005-2015-00249-02(AP)
Centro Penitenciario - Adecuación del área de Sanidad	4	63001-23-33-000-2017-00023-01(AP)
Derechos colectivos de los reclusos	2	63001-23-33-000-2015-00084-01(AP)
Eficiencia y continuidad en el acceso	5	13001-23-33-000-2011-00117-01(AP)
Falta de disponibilidad presupuestal	2	63001-23-33-000-2015-00084-01(AP)
Hacinamiento carcelario	3	08001-23-31-005-2015-00249-02(AP)
Hecho superado	3	08001-23-31-005-2015-00249-02(AP)
Medicamento para incluir en el POS	1	25000-23-25-000-2002-02212-01(AP)
Personas privadas de la libertad	2	63001-23-33-000-2015-00084-01(AP)
Salubridad pública	4	63001-23-33-000-2017-00023-01(AP)
Salud pública	4	63001-23-33-000-2017-00023-01(AP)
Servicio de agua potable	5	13001-23-33-000-2011-00117-01(AP)
Sujetos de especial protección	4	63001-23-33-000-2017-00023-01(AP)

ACCIÓN POPULAR PRESENTADA CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY 472 DE 1998

Acciones populares anteriores a la Ley 472 de 1998	1	AP-001
Intereses colectivos	2	AP-001
Intereses generales	2	AP-001
Orden Económico Justo	2	AP-001
Sistema macroeconómico	2	AP-001
Vigencia de la Ley 472 de 1998	1	AP-001

DEFENSA DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

	2	15001-23-31-000-2012-00122-01(AP)
Bien de interés cultural	3	25000-23-41-000-2015-02548-01(AP)
	1	05001-23-31-000-2003-03357-01(AP)
Conjunto Parque Histórico Asociado a la Batalla de Boyacá	2	15001-23-31-000-2012-00122-01(AP)
Fomus boni iuris	2	15001-23-31-000-2012-00122-01(AP)
Medida cautelar	2	15001-23-31-000-2012-00122-01(AP)
Patrimonio Cultural de la Nación	1	05001-23-31-000-2003-03357-01(AP)
Patrimonio público	1	05001-23-31-000-2003-03357-01(AP)
Periculum in mora	2	15001-23-31-000-2012-00122-01(AP)
Plaza de toros	1	05001-23-31-000-2003-03357-01(AP)

Prevención de desastres - Facultad de Derecho de la Universidad Nacional	3	25000-23-41-000-2015-02548-01(AP)
Suspensión de obras	2	15001-23-31-000-2012-00122-01(AP)
Vulneración irreversible del patrimonio histórico y cultural de la Nación	1	05001-23-31-000-2003-03357-01(AP)

DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO

Bonificación en licor	1	52001-23-31-000-2000-1059-01(AP)
Construcción de obras para actividades de extracción de materiales de construcción sin autorización de la autoridad competente	3	25307-33-31-701-2010-00217-01(AP)
Contrato de comercialización	1	52001-23-31-000-2000-1059-01(AP)
Contrato de concesión	2	19001-23-31-000-2005-00005-01(AP)
Dragas	3	25307-33-31-701-2010-00217-01(AP)
Extracción minera	3	25307-33-31-701-2010-00217-01(AP)
Moralidad administrativa	2	19001-23-31-000-2005-00005-01(AP)
Precio del licor	1	52001-23-31-000-2000-1059-01(AP)
Río Magdalena	3	25307-33-31-701-2010-00217-01(AP)
Servicios públicos domiciliarios - Libertad de entrada	2	19001-23-31-000-2005-00005-01(AP)
Vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa	3	25307-33-31-701-2010-00217-01(AP)
Vulneración del derecho colectivo a un ambiente sano	3	25307-33-31-701-2010-00217-01(AP)

DERECHO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE

Acumulación de procesos	1	25000-23-15-000-2002-01685-01
Alcantarillado - Carencia de sistema de alcantarillado para el manejo de aguas superficiales en calzada vial	4	17001-23-31-000-2011-00220-01
Cerca viva	2	15001-23-31-000-2011-00031-01(AP)
Conflicto armado	3	52001-23-33-000-2015-00179-01(AP)
Desbordamiento de represa	2	15001-23-31-000-2011-00031-01(AP)
Embalse	2	15001-23-31-000-2011-00031-01(AP)
Fallos extra petita y ultra petita	2	15001-23-31-000-2011-00031-01(AP)
Hacinamiento y sobrecupo en los vehículos articulados y alimentadores de Transmilenio	1	25000-23-15-000-2002-01685-01
Implementación del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera	3	52001-23-33-000-2015-00179-01(AP)

Inestabilidad en terreno de sector vial	4	17001-23-31-000-2011-00220-01
Legitimación en la causa	2	15001-23-31-000-2011-00031-01(AP)
Peligro de ahogamiento	2	15001-23-31-000-2011-00031-01(AP)
Principio de corresponsabilidad	4	17001-23-31-000-2011-00220-01
Reubicación de estación de policía - Requisitos	3	52001-23-33-000-2015-00179-01(AP)
Riesgo inminente de deslizamiento	4	17001-23-31-000-2011-00220-01
Transporte masivo	1	25000-23-15-000-2002-01685-01
Vulneración al derecho colectivo de acceso al servicio público de alcantarillado	4	17001-23-31-000-2011-00220-01
Vulneración del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente	4	17001-23-31-000-2011-00220-01
Vulneración del derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública	4	17001-23-31-000-2011-00220-01

DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

Derecho a la información	4	25000-23-24-000-2010-00609-01
Derecho de los consumidores y usuarios	2	19001-23-31-000-2005-01666-01(AP)
Derechos de los consumidores	4	25000-23-24-000-2010-00609-01
Derivados de la leche	6	25000-23-24-000-2011-00034-01(AP)
Etiquetado y publicidad de las bebidas energizantes	4	25000-23-24-000-2010-00609-01
Expendio de licores a menores de edad	1	76001-23-31-000-2002-02764-01(AP)
Inclusión de medicamento en el POS	3	25000-23-24-000-2011-00474-01
Internet banda ancha	2	19001-23-31-000-2005-01666-01(AP)
Juez de la acción popular - Competencia del juez de acción popular para conocer de la vulneración de derechos colectivos derivada de actos administrativos	4	25000-23-24-000-2010-00609-01
Kilobytes	2	19001-23-31-000-2005-01666-01(AP)
Lactosuero	6	25000-23-24-000-2011-00034-01(AP)
Medicamento	3	25000-23-24-000-2011-00474-01
Productos lácteos	6	25000-23-24-000-2011-00034-01(AP)
Publicidad de bebidas embriagantes	1	76001-23-31-000-2002-02764-01(AP)
Publicidad engañosa	4	25000-23-24-000-2010-00609-01
Rótulo	6	25000-23-24-000-2011-00034-01(AP)
Salubridad	6	25000-23-24-000-2011-00034-01(AP)
Servicio de telefonía en centros carcelarios	5	25000-23-15-000-2010-02799-01
Telecomunicaciones	2	19001-23-31-000-2005-01666-01(AP)

Tope máximo de cobro por el servicio de telefonía	5	25000-23-15-000-2010-02799-01
Vulneración del derecho colectivo de los consumidores y usuarios	5	25000-23-15-000-2010-02799-01

DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS LOS DEFINIDOS COMO TALES EN LA CONSTITUCIÓN, LAS LEYES ORDINARIAS Y LOS TRATADOS DE DERECHO INTERNACIONAL CELEBRADOS POR COLOMBIA

Agua potable	1	08001-23-33-000-2014-00414-01(AP)
Derecho al agua y saneamiento básico	1	08001-23-33-000-2014-00414-01(AP)
Derecho colectivo al goce de un ambiente sano	1	08001-23-33-000-2014-00414-01(AP)
Prestación del servicio público de agua	1	08001-23-33-000-2014-00414-01(AP)

EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y EL MANEJO Y APROVECHAMIENTO RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES PARA GARANTIZAR SU DESARROLLO SOSTENIBLE, SU CONSERVACIÓN, RESTAURACIÓN O SUSTITUCIÓN

Acción coordinada	8	15001-31-33-002-2013-00013-01(AP)
Acción popular - Antecedentes	1	CE-SEC3-EXP2000-NAP097
Afectación de zonas verdes	9	19001-23-31-000-2011-00182-02(AP)
Agua - Como patrimonio de la nación, bien de uso público, derecho fundamental, humano y colectivo - Calidad del agua - Calidad del agua en Colombia - Uso adecuado y racional del agua - Contaminación del agua - Parámetros de calidad del agua	5	25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)
Buena fe	9	19001-23-31-000-2011-00182-02(AP)
Caudal ambiental	5	25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)
Caudal de mantenimiento	5	25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)
Caudal ecológico	5	25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)
Chigüiros	3	85001-23-31-000-2001-0413-01(AP-194)
Ciclo hidrológico	5	25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)
Contrato de concesión minera	7	73001-23-31-000-2011-00611-01(AP)A
Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas	2	25000-23-25-000-2000-00254-01(AP)
Curtiembres	5	25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)
Daño ambiental	3	85001-23-31-000-2001-0413-01(AP-194)
Delimitación del área	9	19001-23-31-000-2011-00182-02(AP)
Desarrollo sostenible	6	85001-23-31-001-2012-00044-00(AP)
Desviación del lecho del río	8	15001-31-33-002-2013-00013-01(AP)

Distrito de Manejo Integral	6	85001-23-31-001-2012-00044-00(AP)
Dragado	8	15001-31-33-002-2013-00013-01(AP)
Ecosistema	5	25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)
Equilibrio ecológico	9	19001-23-31-000-2011-00182-02(AP)
Erosión	1	CE-SEC3-EXP2000-NAP097
Error grave	8	15001-31-33-002-2013-00013-01(AP)
Especie en vía de extinción	3	85001-23-31-000-2001-0413-01(AP-194)
Franja de protección	9	19001-23-31-000-2011-00182-02(AP)
Función social de la propiedad	5	25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)
Humedal Ciudad Jardín	9	19001-23-31-000-2011-00182-02(AP)
Inspección, vigilancia y control ambiental	3	85001-23-31-000-2001-0413-01(AP-194)
Inundaciones	8	15001-31-33-002-2013-00013-01(AP)
Laguna “El Tinije”	6	85001-23-31-001-2012-00044-00(AP)
Manejo de residuos sólidos	5	25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)
Medidas cautelares • Suspensión de los contratos de concesión que contienen títulos mineros	7	73001-23-31-000-2011-00611-01(AP)A
Medidas previas	7	73001-23-31-000-2011-00611-01(AP)A
Medio ambiente	5	25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)
Medio ambiente	6	85001-23-31-001-2012-00044-00(AP)
Nacimientos de agua	5	25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)
Naturaleza de la acción popular	1	CE-SEC3-EXP2000-NAP097
Niveles freáticos de la tierra	2	25000-23-25-000-2000-00254-01(AP)
Objeción del dictamen pericial	8	15001-31-33-002-2013-00013-01(AP)
Ocultamiento de humedal	9	19001-23-31-000-2011-00182-02(AP)
Ola invernal	8	15001-31-33-002-2013-00013-01(AP)
Omisión administrativa	3	85001-23-31-000-2001-0413-01(AP-194)
Omisión de autoridades ambientales	9	19001-23-31-000-2011-00182-02(AP)
Ordenación y uso del suelo	5	25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)
Páramos	5	25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)
Parques Ecológicos Distritales	2	25000-23-25-000-2000-00254-01(AP)
Principio de desarrollo sostenible	5	25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)
Principio de precaución	5	25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)
Principio de precaución	7	73001-23-31-000-2011-00611-01(AP)A
Producción más limpia	5	25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)
Prohibición de uso de animales silvestres en espectáculos de circos	4	25000-23-24-000-2011-00763-01(AP)
Protección de los animales empleados en circos	4	25000-23-24-000-2011-00763-01(AP)
Responsabilidad ambiental municipal	8	15001-31-33-002-2013-00013-01(AP)
Río Bogotá	5	25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)

Río Sáchica	8	15001-31-33-002-2013-00013-01(AP)
Sistema de humedales	2	25000-23-25-000-2000-00254-01(AP)
Sistema hídrico	5	25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)
Subpáramos	5	25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)
Zonas de recarga de acuíferos	5	25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)

GOCE DE UN AMBIENTE SANO

Acción popular - Contratos estatales	2	13001-23-31-000-2004-00026-01(AP)
Afectación del canal Caño Viejo por la intervención en gasoducto	4	08001-23-33-001-2014-00656-01(AP)
Carga de la prueba	2	13001-23-31-000-2004-00026-01(AP)
Concesión para la exploración y explotación de hidrocarburos	3	88001-23-31-000-2011-00011-01(AP)
Condena en abstracto	2	13001-23-31-000-2004-00026-01(AP)
Desarrollo sostenible	5	17001-23-33-000-2011-00337-01(AP)
El goce de un ambiente sano	2	13001-23-31-000-2004-00026-01(AP)
Error en conexiones de alcantarillado	1	AP- 083
Humedal Capellanía	1	AP- 083
Importancia ecológica	5	17001-23-33-000-2011-00337-01(AP)
Licencia ambiental	5	17001-23-33-000-2011-00337-01(AP)
Meras expectativas	5	17001-23-33-000-2011-00337-01(AP)
Moralidad administrativa	2	13001-23-31-000-2004-00026-01(AP)
Non reformatio in pejus	5	17001-23-33-000-2011-00337-01(AP)
Omisión de la autoridad ambiental en la labor de vigilancia y control sobre el recurso hídrico	4	08001-23-33-001-2014-00656-01(AP)
Plan de manejo ambiental	5	17001-23-33-000-2011-00337-01(AP)
Principio de precaución	5	17001-23-33-000-2011-00337-01(AP)
Principio de precaución	3	88001-23-31-000-2011-00011-01(AP)
Quebrada La María	5	17001-23-33-000-2011-00337-01(AP)
Reserva forestal Bosques de la Chec	5	17001-23-33-000-2011-00337-01(AP)
Reserva productora	5	17001-23-33-000-2011-00337-01(AP)
Reserva protectora	5	17001-23-33-000-2011-00337-01(AP)
Reserva seaflower	3	88001-23-31-000-2011-00011-01(AP)
Situación jurídica consolidada	5	17001-23-33-000-2011-00337-01(AP)
Sustracción de reserva	5	17001-23-33-000-2011-00337-01(AP)
Usos del suelo	5	17001-23-33-000-2011-00337-01(AP)
Vertimiento de mercurio	5	17001-23-33-000-2011-00337-01(AP)
Vulneración del derecho colectivo a la existencia de un equilibrio ecológico	4	08001-23-33-001-2014-00656-01(AP)
Vulneración del derecho colectivo al goce de un ambiente sano	4	08001-23-33-001-2014-00656-01(AP)

GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO Y LA UTILIZACIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO

Accesión	9	13001-23-31-000-2001-00051-01(AP)
Apelación adhesiva	11	25000-23-24-000-2013-00008-01(AP)
Asentamientos ilegales	10	13001-23-31-000-2011-00315-01(AP)
Bahías de parqueo	5	25000-23-15-000-2003-01755-01(AP)
Bienes de uso público	10	13001-23-31-000-2011-00315-01(AP)
Bienes de uso público	9	13001-23-31-000-2001-00051-01(AP)
Carencia actual de objeto	5	25000-23-15-000-2003-01755-01(AP)
Casetas en los andenes	6	25000- 23-25-000-2002-01918-01(AP)
Cerramientos de zonas de cesión	8	25000-23-25-000-2004-02269-01(AP)
Cerramientos metálicos en la vía pública	6	25000- 23-25-000-2002-01918-01(AP)
Competencias discrecionales	2	AP-082
Competencias urbanísticas	2	AP-082
Confianza legítima	1	CE-SEC4-EXP2000-NAP051
Conflicto de intereses entre comerciantes formales y vendedores ambulantes en CORABASTOS	4	25000-23-25-000-2001-0529-01(AP-857)
Conservación y uso sostenible	11	25000-23-24-000-2013-00008-01(AP)
Daño ambiental	10	13001-23-31-000-2011-00315-01(AP)
Demarcación y delimitación de humedales	11	25000-23-24-000-2013-00008-01(AP)
Entrega de parque destinado al uso y recreación de toda la comunidad	9	13001-23-31-000-2001-00051-01(AP)
	5	25000-23-15-000-2003-01755-01(AP)
	8	25000-23-25-000-2004-02269-01(AP)
Espacio público	3	25000-23-26-000-2000-00235-01(AP)
	6	25000- 23-25-000-2002-01918-01(AP)
	7	80001-23-31-000-2004-00005-01(AP)
Estancamiento de aguas residuales	7	80001-23-31-000-2004-00005-01(AP)
Factores de riesgo	10	13001-23-31-000-2011-00315-01(AP)
Falta de andenes y pavimentación vial	7	80001-23-31-000-2004-00005-01(AP)
Función social y ecológica de la propiedad	11	25000-23-24-000-2013-00008-01(AP)
Humedal Maiporé	11	25000-23-24-000-2013-00008-01(AP)
Intereses colectivos	2	AP-082
Juez popular - Margen de competencia	2	AP-082
La Boquilla, Cartagena	10	13001-23-31-000-2011-00315-01(AP)
Legitimación de hecho	10	13001-23-31-000-2011-00315-01(AP)
Legitimación material	10	13001-23-31-000-2011-00315-01(AP)
Licencias urbanísticas	11	25000-23-24-000-2013-00008-01(AP)
Medida de compensación	9	13001-23-31-000-2001-00051-01(AP)

Obra pública inconclusa	7	80001-23-31-000-2004-00005-01(AP)
Ocupación de espacio público	1	CE-SEC4-EXP2000-NAP051
Ocupación indebida del espacio público construido	6	25000- 23-25-000-2002-01918-01(AP)
Ocupación temporal	5	25000-23-15-000-2003-01755-01(AP)
Planes de manejo ambiental	11	25000-23-24-000-2013-00008-01(AP)
Playa	9	13001-23-31-000-2001-00051-01(AP)
- Apropiación de una porción de playa por un particular		
Playas	9	13001-23-31-000-2001-00051-01(AP)
Principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad	10	13001-23-31-000-2011-00315-01(AP)
Prohibición de cerramiento	8	25000-23-25-000-2004-02269-01(AP)
Régimen de propiedad privada	4	25000-23-25-000-2001-0529-01(AP-857)
Restitución de los bienes de uso público	6	25000- 23-25-000-2002-01918-01(AP)
Reubicación de los vendedores ambulantes en San Victorino	3	25000-23-26-000-2000-00235-01(AP)
Reubicación de vendedores ambulantes	1	CE-SEC4-EXP2000-NAP051
Reubicación de viviendas	10	13001-23-31-000-2011-00315-01(AP)
Ronda hídrica	11	25000-23-24-000-2013-00008-01(AP)
Terrenos de bajamar	9	13001-23-31-000-2001-00051-01(AP)
Vendedores ambulantes	1	CE-SEC4-EXP2000-NAP051
	4	25000-23-25-000-2001-0529-01(AP-857)
Vendedores informales	4	25000-23-25-000-2001-0529-01(AP-857)
Vulneración de derechos colectivos por cerramientos de zonas de cesión obligatoria	8	25000-23-25-000-2004-02269-01(AP)
Zona de bajamar	10	13001-23-31-000-2011-00315-01(AP)
Zona de manejo y preservación ambiental	11	25000-23-24-000-2013-00008-01(AP)
Zonas constitutivas de espacio público	11	25000-23-24-000-2013-00008-01(AP)
Zonas de cesión obligatorias	8	25000-23-25-000-2004-02269-01(AP)

MORALIDAD ADMINISTRATIVA

Adjudicación de canales	10	25000-23-15-000-2010-02404-01(AP)
Aeropuerto El Dorado	11	25000-23-24-000-2011-00032-01(AP)
Avión presidencial	9	25000-23-27-000-2004-01402-02(AP)
Banco del Estado	5	25000-23-26-000-2004-00183-01(AP)
Bolsa de valores	3	25000-23-26-000-2002-1204-01(AP)IJ
Cambio de destinación de recursos de destinación específica	1	13001-23-31-000-2000-00005-01(AP)
Cobro coactivo por particulares	12	76001-33-31-703-2010-00109-01(AP)REV
Comercialización del chance y lotería	2	50001-23-31-000-2000-0446-02(AP)
Comité de Vigilancia y Control	6	25000-23-24-000-2004-00932-01(AP)

Concepto jurídico indeterminado	8	88001-23-31-000-2004-00009-01(AP)
Continuidad	7	88001-23-31-000-2005-00004-01(AP)
Contratación directa	4	76001-23-31-000-2002-01164-01(AP)
Contrato de concesión	11	25000-23-24-000-2011-00032-01(AP)
Contrato estatal	4	76001-23-31-000-2002-01164-01(AP)
	9	25000-23-27-000-2004-01402-02(AP)
Corrupción	8	88001-23-31-000-2004-00009-01(AP)
Defensa del patrimonio público	1	13001-23-31-000-2000-00005-01(AP)
Democratización de acciones	3	25000-23-26-000-2002-1204-01(AP)IJ
Detrimento patrimonial	10	25000-23-15-000-2010-02404-01(AP)
Dimensión de los derechos colectivos	8	88001-23-31-000-2004-00009-01(AP)
Empréstito interno	9	25000-23-27-000-2004-01402-02(AP)
Falsedad de documento	3	25000-23-26-000-2002-1204-01(AP)IJ
Financiamiento del servicio de televisión pública	5	25000-23-26-000-2004-00183-01(AP)
Fines del Estado	10	25000-23-15-000-2010-02404-01(AP)
Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingreso	6	25000-23-24-000-2004-00932-01(AP)
Fuero de atracción	3	25000-23-26-000-2002-1204-01(AP)IJ
Función preventiva de las acciones populares	1	13001-23-31-000-2000-00005-01(AP)
INRAVISIÓN	5	25000-23-26-000-2004-00183-01(AP)
Libre competencia	10	25000-23-15-000-2010-02404-01(AP)
Mala fe administrativa	1	13001-23-31-000-2000-00005-01(AP)
Manejo de recursos públicos	1	13001-23-31-000-2000-00005-01(AP)
Marco regulatorio del servicio de televisión	10	25000-23-15-000-2010-02404-01(AP)
Matriz de riesgos en licitación	10	25000-23-15-000-2010-02404-01(AP)
Modelo económico	11	25000-23-24-000-2011-00032-01(AP)
Moral administrativa	10	25000-23-15-000-2010-02404-01(AP)
Moralidad administrativa y defensa del patrimonio público	2	50001-23-31-000-2000-0446-02(AP)
Moralidad administrativa	8	88001-23-31-000-2004-00009-01(AP)
- Alcance	10	25000-23-15-000-2010-02404-01(AP)
Moralidad administrativa, social e individual	8	88001-23-31-000-2004-00009-01(AP)
	1	13001-23-31-000-2000-00005-01(AP)
Moralidad administrativa	4	76001-23-31-000-2002-01164-01(AP)
	9	25000-23-27-000-2004-01402-02(AP)
Operaciones de martillo	3	25000-23-26-000-2002-1204-01(AP)IJ
Patrimonio económico	9	25000-23-27-000-2004-01402-02(AP)
Prestación efectiva	7	88001-23-31-000-2005-00004-01(AP)
Protección de normas, principios y valores	8	88001-23-31-000-2004-00009-01(AP)

Relación entre moral y derecho	8	88001-23-31-000-2004-00009-01(AP)
Revisión de contratos estatales	12	76001-33-31-703-2010-00109-01(AP)REV
Selección objetiva	10	25000-23-15-000-2010-02404-01(AP)
Servicios públicos domiciliarios	7	88001-23-31-000-2005-00004-01(AP)
Subcontratación	11	25000-23-24-000-2011-00032-01(AP)
Subsidios al costo de servicios públicos domiciliarios	6	25000-23-24-000-2004-00932-01(AP)
Superintendencia Nacional de Salud	2	50001-23-31-000-2000-0446-02(AP)
Tercer canal	10	25000-23-15-000-2010-02404-01(AP)
Terminal de carga	11	25000-23-24-000-2011-00032-01(AP)
Transferencia presupuestal	5	25000-23-26-000-2004-00183-01(AP)

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

Árboles		
- Permiso para el aprovechamiento de árboles aislados	1	05001-23-33-000-2013-00941-02(AP)
Base aérea La Esperanza	2	25000-23-24-000-2011-00131-01(AP)
Compensación ambiental	2	25000-23-24-000-2011-00131-01(AP)
Juez de la acción popular		
- Competencia del juez de segunda instancia	2	25000-23-24-000-2011-00131-01(AP)
Medio ambiente		
- Dimensiones	2	25000-23-24-000-2011-00131-01(AP)
Metroplus SA	1	05001-23-33-000-2013-00941-02(AP)
Presunción de inocencia	2	25000-23-24-000-2011-00131-01(AP)
Quebrada Urumutu	2	25000-23-24-000-2011-00131-01(AP)
Quemas de bosques	2	25000-23-24-000-2011-00131-01(AP)
Talas de bosques	2	25000-23-24-000-2011-00131-01(AP)
Trasmutación de la acción popular en tutela	2	25000-23-24-000-2011-00131-01(AP)
Túnel Verde	1	05001-23-33-000-2013-00941-02(AP)
Vertimiento de líquidos	2	25000-23-24-000-2011-00131-01(AP)

Seguridad y salubridad públicas

Seguridad vial	1	25000-23-26-000-2004- 01062-01(AP)
Señalización	1	25000-23-26-000-2004- 01062-01(AP)
Colegio Agustiniano	1	25000-23-26-000-2004- 01062-01(AP)
Sistema de acueducto y alcantarillado	2	23001-23-33-000-2013-00361-01(AP)
Agua potable	2	23001-23-33-000-2013-00361-01(AP)
Contaminación	2	23001-23-33-000-2013-00361-01(AP)
Sentencia		
- Medidas definitivas	3	85001-23-33-000-2014-00129-03(AP)

Medidas cautelares	3	85001-23-33-000-2014-00129-03(AP)
Garantías procesales	3	85001-23-33-000-2014-00129-03(AP)
Infancia y adolescencia	4	76001-23-33-000-2017-01201-01(AP)
Limpiaparabrisas	4	76001-23-33-000-2017-01201-01(AP)
Extra petita y ultra petita	4	76001-23-33-000-2017-01201-01(AP)
Regulación del uso de suelo	4	76001-23-33-000-2017-01201-01(AP)

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

Acción de clase	3	17001-23-31-000-2002-0079-01(AG-038)
Acción de grupo - Caducidad	4	54001-23-31-000-2001-00184-01(AG)
Acción de grupo	12	23001-23-31-000-2003-00650-02(AG)
Acción popular - Caducidad	11	25000-23-25-000-2001-09005-01(AG)
Acompañamiento urbanístico	11	25000-23-25-000-2001-09005-01(AG)
Acto público de reconocimiento de responsabilidad	15	73001-23-31-000-2011-00606-01(AG)
Actos administrativos generadores del daño	12	23001-23-31-000-2003-00650-02(AG)
Afectación de viviendas aledañas	10	52001-23-31-000-2004-00605-02(AG)
Ataque a estación de policía	10	52001-23-31-000-2004-00605-02(AG)
Concesión de fuente hídrica	14	76001-23-31-000-2003-00834-02(AG)
Condena en costas	15	73001-23-31-000-2011-00606-01(AG)
Condiciones uniformes para la procedencia de la acción de grupo	8	25000-23-25-000-2002-00025-02(AG)
Contaminación de ríos	6	52001-23-31-000-2002-00226-01(AG)
Contrato de condiciones uniformes	13	25000-23-24-000-2000-00016-01(AG)
Contrato de servicios públicos	13	25000-23-24-000-2000-00016-01(AG)
Contratos de adhesión	13	25000-23-24-000-2000-00016-01(AG)
Cosa juzgada	2	25000-23-24-000-1999-0004-01(AG)
Daño ambiental	6	52001-23-31-000-2002-00226-01(AG)
Daño especial	10	52001-23-31-000-2004-00605-02(AG)
Derramamiento de crudo	6	52001-23-31-000-2002-00226-01(AG)
Desalojo por ocupación ilegal	1	AG-003
Desplazamiento forzado	9	25000-23-27-000-2002-00004-01(AG)
Desplazamiento forzado	7	25000-23-26-000-2001-00213-01(AG)
Error judicial	15	73001-23-31-000-2011-00606-01(AG)
Estudio de suelos	2	25000-23-24-000-1999-0004-01(AG)
Excepción de inconstitucionalidad	7	25000-23-26-000-2001-00213-01(AG)
Facturación	12	23001-23-31-000-2003-00650-02(AG)
Fallas estructurales	2	25000-23-24-000-1999-0004-01(AG)
Filo Gringo	9	25000-23-27-000-2002-00004-01(AG)
Fondo de Garantías de Instituciones Financieras	8	25000-23-25-000-2002-00025-02(AG)

Grupo - Concepto	3	17001-23-31-000-2002-0079-01(AG-038)
Incursión paramilitar	9	25000-23-27-000-2002-00004-01(AG)
Incursión paramilitar	7	25000-23-26-000-2001-00213-01(AG)
Indemnización de perjuicios materiales	2	25000-23-24-000-1999-0004-01(AG)
Inestabilidad del terreno	11	25000-23-25-000-2001-09005-01(AG)
Integración del grupo afectado	14	76001-23-31-000-2003-00834-02(AG)
Interpretación del contrato	13	25000-23-24-000-2000-00016-01(AG)
Jurisdicción indígena	15	73001-23-31-000-2011-00606-01(AG)
Legitimación en la causa	3	17001-23-31-000-2002-0079-01(AG-038)
Legitimación en la causa por activa	11	25000-23-25-000-2001-09005-01(AG)
Negligencia	11	25000-23-25-000-2001-09005-01(AG)
Objeciones al dictamen pericial	11	25000-23-25-000-2001-09005-01(AG)
Ocupación de espacio público	1	AG-003
Oleoducto Transandino	6	52001-23-31-000-2002-00226-01(AG)
Omisión de las funciones	9	25000-23-27-000-2002-00004-01(AG)
Pérdida de oportunidad	4	54001-23-31-000-2001-00184-01(AG)
Perjuicios morales	7	25000-23-26-000-2001-00213-01(AG)
Reconexión del servicio público domiciliario	13	25000-23-24-000-2000-00016-01(AG)
Reducción de caudal de río	14	76001-23-31-000-2003-00834-02(AG)
Responsabilidad del Estado por demoras injustificadas en los procesos de liquidación	8	25000-23-25-000-2002-00025-02(AG)
Responsabilidad por omisión	6	52001-23-31-000-2002-00226-01(AG)
Sentencia - Efectos de los fallos de constitucionalidad de la Corte Constitucional	5	25000-23-27-000-2002-00014-01(AG)
Servicio de alumbrado público	12	23001-23-31-000-2003-00650-02(AG)
Servicios públicos	12	23001-23-31-000-2003-00650-02(AG)
Suspensión del servicio público domiciliario	13	25000-23-24-000-2000-00016-01(AG)
Título profesional - Imposibilidad de obtener título profesional	4	54001-23-31-000-2001-00184-01(AG)
Urbanización Ciudadela Parque de La Roca	11	25000-23-25-000-2001-09005-01(AG)
Uso de aguas	14	76001-23-31-000-2003-00834-02(AG)