

POSGRADO DERECHO PROCESAL CONTEMPORÁNEO

**LÍNEA JURISPRUDENCIAL – LA ACCIÓN POPULAR COMO VÍA PROCESAL
IDÓNEA PARA DISCUTIR LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

ASESORA

Dra. MÓNICA MARÍA BUSTAMANTE RUA

AUTORES

**JORGE LEÓN ARANGO FRANCO
CLAUDIA MARIA GUTIERREZ VILLA
TATIANA ROJAS QUINTERO**

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN

Medellín, 2010

LÍNEA JURISPRUDENCIAL

a). Problema jurídico:

¿Es la acción popular una vía procesal idónea para discutir la legalidad (anular) de los actos administrativos?

b). Polos de respuesta

Al interior del Consejo de Estado, se han dado varias discusiones sobre la procedencia de la acción popular para cuestionar la legalidad de los actos administrativos, cobijados con la presunción de legalidad y en caso de ser ilegales, anularlos. Nada diferente se advierte en la evolución jurisprudencial que, a lo largo de la vigencia de la ley 472 de 1998, ha acompañado el debate, al interior de las distintas Secciones del Consejo de Estado.

En razón a ello, dicha corporación ha oscilado entre cuatro vertientes respecto del manejo de este tema, a saber:

- 1) Tesis restrictiva
- 2) Tesis amplia;
- 3) Tesis intermedia y,
- 4) Tesis de criterio finalístico.

1. Tesis restrictiva: No permite la discusión de la legalidad del acto administrativo en la acción popular, bajo el entendido de que para ello existen las acciones contencioso administrativas de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho.

Niega las atribuciones del juez popular para anular actos administrativos, sobre la base de la presunción de legalidad de los mismos y de la existencia de otros medios judiciales (contenciosos objetivo y subjetivo) creados justamente para enervar dicha presunción ante la jurisdicción contenciosa, o lo que es igual, la acción popular no está establecida para definir la legalidad de actos administrativos, en tanto no se pueden controvertir por cuanto pueden ser atacados mediante acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, a través de las cuales los interesados pueden alegar y demostrar que con la expedición de los actos impugnados la administración violó normas de orden superior a las que debía sujetarse.

2. Tesis amplia: Defiende la procedencia de la acción sin ninguna cortapisa o condicionamiento frente al análisis de la legalidad del acto administrativo, y admite la anulación del mismo.

El juez de la acción popular está dotado de competencia para anular el acto administrativo, cuando quiera que éste viole un derecho colectivo, o lo que es igual, permite atacar el acto administrativo mediante acciones populares, logrando incluso su nulidad, aunque no siempre se haya expuesto explícitamente.

3. Tesis intermedia: Admite la procedencia de la acción, pero condicionada al límite de la decisión, siendo viable suspender los efectos del acto, pero no la anulación, que sólo corresponde al juez de la acción ordinaria.

4. Tesis con criterio finalístico: Admite la acción pero teniendo en cuenta la finalidad que persiga el actor, de tal suerte que sólo puede anularse el acto administrativo que amenace o transgreda el derecho colectivo, siendo improcedente cuando se trata de un estudio de legalidad, propio de las acciones contencioso administrativas, en las que se enerva las presunciones del acto administrativo bajo el límite de la jurisdicción rogada.

c) Sentencia arquimédica o punto de apoyo

Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, del 21 de febrero de 2007, expediente 2005- 00355 (AP). C. P.: Dr. Enrique Gil Botero.

El Consejo de Estado, en esta providencia, hace referencia a las siguientes sentencias, determinando además el criterio establecido en ellas:

Sentencia del 12 de julio de 2001, Ep. AP 114
Sentencia del 19 de julio de 2001, Exp. AP-047;
Sentencia del 9 de febrero de 2001, Ep. AP-001
Sentencia del 3 de diciembre de 2001, Exp. AP-102;
Sentencia del 7 de abril de 2000, Exp. AP- 026
Sentencia del 9 de noviembre de 2001, Exp. AP-194.
Sentencia del 6 de octubre de 2005, Exp. AP-00135
Sentencia del 18 de mayo de 2000, Exp. AP-038
Sentencia del 5 de julio de 2001, Exp. AP-107

d). Elaboración del nicho citacional

Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, del 21 de febrero de 2007, expediente 25000-23-25-000-2005-00355-01(AP) C. P.: Dr. Enrique Gil Botero.¹

Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, del 6 de octubre de 2005, expediente 13001-23-31-000-2002-00135-01(AP). C. P.: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.²

e) Aplicación de la ingeniería de reversa

1. Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, del 21 de febrero de 2007, expediente 25000-23-25-000-2005-00355-01(AP), C. P.: Dr. Enrique Gil Botero.³

¹ Ver anexo No. 20

² Ver anexo No. 1

³ Ver anexo No. 20

1.1. Sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, del 6 de octubre de 2005, expediente 13001-23-31-000-2002-00135-01(AP) C. P.: Dra. Ruth Stella Correa Palacio (Tesis Intermedia)⁴

1.1.1. Sentencia del Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección “B”, del 12 de julio de 2001, C. P.: Tarsicio Cáceres Toro, Exp. 17001-23-31-000-2000-0981-01 (AP-114) (Tesis restrictiva)⁵

1.1.2. Sentencia del Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta, del 19 de julio de 2001, C. P.: Dr. Germán Ayala Mantilla, Exp. 25000-23-25-000-2000-0014-01(AP-047) (Tesis restrictiva)⁶

1.1.3. Sentencia del Consejo de Estado - Sección Cuarta, del 7 de abril de 2000, C. P.: Julio Enrique Correa Restrepo Exp. AP-026 (Tesis Amplia)⁷

1.1.4. Sentencia del Consejo de Estado - Sección Tercera, del 18 de mayo de 2000, C.P.: Jesús María Carrillo Ballesteros Exp. AP-038 (Criterio Finalístico)⁸

1.1.5. Sentencia del Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección A, del 5 de julio de 2001, C.P.: Dr. Alberto Arango Mantilla Exp. 08001-23-31-000-2001-0165-01(AP-107) (Criterio Finalístico)⁹

f) Análisis cuantitativo y cualitativo de las citas

Para el trabajo propuesto, se tomó un universo de veintiséis sentencias¹⁰, de las cuales, se consideraron como relevantes ocho sentencias, en razón a la identidad fáctica y la ratio decidendi en cada uno de ellas como eje central para adoptar la decisión. Las demás sentencias, luego de su estudio, fueron clasificadas como no importantes, en razón a la referencia tangencial o de obiter dicta del tema central objeto de la línea jurisprudencial.

Es de destacar que las citas que se hacen dentro de las providencias analizadas, pueden ser clasificadas como conceptuales, puesto que el referente que se hace a ellas, se orienta en este sentido y no en el sentido de dar soporte a la decisión.

g) Identificación de la sentencia hito y análisis de la misma.

Sentencia hito de la tesis amplia: Consejo de Estado - Sección Cuarta, sentencia del 7 de abril de 2000, C. P.: Julio Enrique Correa Restrepo Exp. AP-026, Demandante: Edison Alberto Pedreros Buitrago, Demandado: Banco de la República y Superintendencia Bancaria.

⁴ Ver anexo No. 1

⁵ Ver anexo No. 22

⁶ Ver anexo No. 23

⁷ Ver anexo No. 24

⁸ Ver anexo No. 4

⁹ Ver anexo No. 21

¹⁰ Sentencias que se encuentran referenciadas como anexos a este trabajo

Tesis	Amplia
Radicado	AP-026
Fecha de la sentencia	7 de abril de 2000
Actor Popular	Edison Alberto Pedreros Buitrago
Demandado	Banco de la República y Superintendencia Bancaria
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera
Decisión en primera instancia	<p>El Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera denegó las pretensiones de la acción popular.</p> <p>En sus argumentos hizo referencia al articulado de la Ley 472 de agosto 5/98, para establecer la procedencia de la presente acción popular, para desechar los argumentos expuestos por las demandadas, al concluir que en la acción popular prima la defensa del derecho colectivo "independientemente de la forma como se produzca la amenaza o violación, que formalmente está contenida en un acto administrativo". Asimismo que ante esta jurisdicción, en la acción popular, puede inclusive discutirse la legalidad del acto y en la misma, podrá ordenarse la medida de la suspensión provisional, si es del caso. Aclaró, que cuando el acto administrativo es cuestionado jurídicamente por aspectos ajenos a un derecho e interés colectivo, no procede la acción popular, sino las acciones contenciosas administrativas ordinarias y concluyó que en el presente caso, se discutía un acto administrativo que amenazaba un derecho e interés colectivo.</p> <p>En lo de fondo, señaló que a la fecha de la presentación de la acción popular ya existía la Resolución Externa 10 de 1999, proferida por la Junta Directiva del Banco de la República, a través de la cual se dio cumplimiento a las providencias judiciales en que se fundamenta el actor, por lo que consideró que no procedía acceder a la declaración impetrada contra el Banco de la República. Y de la misma forma al no prosperar la pretensión principal declarativa, expresó que "tampoco son de recibo las pretensiones consecuenciales, solicitadas".</p>
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, M.P.: Dr. Julio Enrique Correa Restrepo.
Decisión en segunda instancia	El Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Cuarta confirmó la sentencia del 18 de febrero del año 2000, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera.
Derechos analizados:	Derecho de los consumidores y usuarios.
Lo solicitado	Inicialmente fue interpuesta la acción popular para que se declarara el incumplimiento del Banco de la República del literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, y de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en el sentido de ordenar

	<p>determinar el valor de la UPAC exclusivamente con el IPC y se exigiera la realización de las conductas necesarias para evitar que se vuelvan a vulnerar los derechos colectivos de los usuarios del sistema UPAC.</p> <p>Posteriormente, en la audiencia de pacto de cumplimiento y en la intervención del coadyuvante, pretendió la parte actora que se ordenara a la Junta Directiva del Banco de la República la determinación de la UPAC exclusivamente con el IPC y con efectos retroactivos a partir del año de 1993, conforme lo dispone la sentencia del 21 de mayo de 1999 Rad. 9280. C.P. Dr. Daniel Manrique Guzmán.</p>
Hechos jurídicos	<p>Indicó el actor popular que las demandadas no han cumplido con la obligación de ajustarlo con el IPC, por el contrario han incluido otros factores para que no bajen necesariamente las mensualidades de los deudores del sistema UPAC, razón por la cual el comportamiento del valor de la UPAC no ha descendido como debía ser, por lo que contrarían las sentencias C-383 de 1999 de la Corte Constitucional y la sentencia del Consejo de Estado del 21 de mayo de 1999 - Exp.9280.</p> <p>Dijo igualmente que los créditos relacionados con ese sistema se han venido liquidando y pagando en sus mensualidades correspondientes hasta la fecha de hoy con una cifra equivocada, pues el Banco ha incumplido el mandato legal y esto ha afectado a todos los usuarios de este sistema que han pagado sus mensualidades con base en la determinación del UPAC realizada por el Banco.</p>
Motivación jurídica de la decisión	<p>En la acción popular prima la defensa del derecho colectivo, independientemente de la forma como se produzca la amenaza o violación, que formalmente está contenida en un acto administrativo.</p> <p>El artículo 9º de la Ley 472 de 1998 establece que <i>“las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos”</i>. De lo anterior, así como de otros artículos de la misma ley, se desprende que las decisiones en esta clase de acciones son básicamente declarativas, y por ello, son procedentes contra actos de la administración, aún mediando que contra ellos procedan las acciones contenciosas administrativas.</p> <p>Ante la jurisdicción contenciosa administrativa, en la acción popular, puede inclusive discutirse la legalidad del acto y en la misma, podrá ordenarse la medida de la suspensión provisional, si es del caso, toda vez que la acción popular es el medio procesal para la protección de intereses y derechos colectivos y se ejerce para <i>“evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”</i>. Situaciones, que fueron contempladas por el legislador al expedir la Ley 546 de 1999.</p>
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las	No aplica

aclaraciones	
Remisiones	Sin remisiones a otras sentencias.

Sentencia hito de la tesis restrictiva: Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección “B”, sentencia del 12 de julio de 2001, C. P.: Tarsicio Cáceres Toro, Exp. 17001-23-31-000-2000-0981-01 (AP-114), Demandante: Francisco Javier Uribe Vélez, Demandado: Municipio de Riosucio

Tesis	Restrictiva
Radicado	17001-23-31-000-2000-0981-01 (AP-114)
Fecha de la sentencia	12 de julio de 2001
Demandante	Francisco Javier Uribe Vélez
Demandado	Municipio de Riosucio
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo de Caldas
Decisión en primera instancia	El Tribunal Administrativo de Caldas negó las súplicas de la demanda, al considerar que el demandante cuestionaba el Dec. 007 del 28 de marzo del 2000, por estimarlo violatorio de la Ley 9 de 1989 al autorizar el que el demandante denomina cambio de destinación de las vías adyacentes al parque la Candelaria de Riosucio, Caldas, no era ésta la acción la que se debió haber invocado ya que éste no es el “Thema Decidendum”, propio de la acción, y por lo mismo no puede aspirar a que el acto administrativo sea retirado del ámbito jurídico local a través del ejercicio de esta acción.
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, M.P.: Dr. Tarsicio Cáceres Toro
Decisión en segunda instancia	El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda confirmó la sentencia del 17 de abril del 2001 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas
Derechos analizados:	Goce del espacio público
Lo solicitado	Ordenar al alcalde del municipio de Riosucio, abstenerse de dar aplicación al decreto 007 del 28 de marzo de 2000, en el sentido de no continuar con las obras de peatonalización en el parque La Candelaria de ese municipio.
Hechos jurídicos	Se indicó que el parque y la plaza La Candelaria constituyen un bien público. El municipio de Riosucio realiza remodelación de dicho parque y la plaza, incluyendo la afectación de calles, andenes y demás elementos arquitectónicos. Con el decreto 007 de 2000 el alcalde estableció la autorización de la afectación de dichos bienes.

	Las construcciones impiden la circulación de vehículos, con lo cual se viola la Ley 9° de 1989 por el cambio de destinación no autorizado al alcalde.
Motivación jurídica de la decisión	<p>La acción popular no es la vía pertinente para lograr la invalidez de un acto administrativo, pues para solicitar la nulidad del mismo se debe invocar la acción de nulidad o la de nulidad y restablecimiento del derecho según el caso.</p> <p>Ahora, en razón a que el actor en el presente proceso adujo existir una actuación pendiente, argumentó el Consejo de Estado que el actor deberá estar a la espera de lo resuelto dentro del proceso de nulidad del acto, pues reitera que la acción popular no es la que corresponde para efectuar la nulidad de un acto administrativo, cualquiera que él sea.</p>
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las aclaraciones	No aplica
Remisiones	Sin remisiones a otras sentencias.

Sentencia hito de la tesis intermedia: Consejo de Estado - Sección Tercera, sentencia del 6 de octubre de 2005, C.P.: Ruth Stella Correa Palacio Radicado: 13001-23-31-000-2002-00135-01(AP). AP-135, Demandante: Personería Distrital de Cartagena de Indias, Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

Tesis	Intermedia
Radicado	13001-23-31-000-2002-00135-01(AP)
Fecha de la sentencia	6 de octubre de 2005
Demandante	Personería Distrital de Cartagena de Indias
Demandado	Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo de Cartagena
Decisión en primera instancia	<p>El Tribunal Administrativo de Cartagena luego de realizar un estudio sobre el derecho urbano enmarcado en la ley 9 de 1989 y la ley 388 de 1997 y sobre la ley 152 de 1994 en lo que tiene que ver con la elaboración de los planes de desarrollo, consideró que los llamados "corredores culturales", no constituyen una decisión aislada ni ilegal, sino que están enmarcados en el programa de gobierno 2001-2003, sometido a consideración del Concejo Distrital que le impartió su aprobación con el Acuerdo No. 14 expedido el 14 de mayo de 2001.</p> <p>Concluyó el que no se habían violado los derechos colectivos de los</p>

	habitantes del centro de la ciudad dado que las decisiones cuestionadas son el producto del ejercicio de una función constitucional y legalmente establecida, que le corresponde al alcalde, quien la ejerció con observación de todas las instancias que contempla la ley orgánica de planeación.
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P.: Dra. Ruth Stella Correa Palacio
Decisión en segunda instancia	<ul style="list-style-type: none"> • Revocó la sentencia de primera instancia que fue desfavorable a las súplicas de la demanda y, en su lugar, dispuso: • Conceder la protección del derecho del goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público. • Ordenar al demandado abstenerse de ejecutar, seis meses después de la fecha en que se notifique esta sentencia, el decreto 0023 de enero 16 de 2003. • Conceder un incentivo de 50 salarios mínimos legales al actor popular. • Remitir copia de la providencia a la Defensoría del pueblo, para que se incluya en el Registro Público Centralizado de Acciones Populares y de Grupo.
Derechos analizados:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Moralidad administrativa 2. Goce y disfrute del espacio público y de los bienes de uso público
Lo solicitado	Se decrete la inaplicación de los Decretos 1166 del 19 de diciembre de 2001, 0035/2002 y 0241 del 9 de abril/2002 por considerar que violan el ordenamiento jurídico vigente y como consecuencia, ordenar a la demandada la cesación de todo acto o hecho de la administración que impida el libre tránsito, uso y goce de varias calles (calzadas) de Cartagena.
Hechos jurídicos	<p>El alcalde de Cartagena, mediante los decretos Nos. 1166 de 19 de diciembre de 2001, 035 de 21 de enero de 2002 y 0241 de 9 de abril de 2002, peatonalizó el centro amurallado, con los denominados "<i>Corredores Culturales y Zonas de Influencia</i>", y estableció sanciones económicas para los infractores de tal prohibición</p> <p>Esas medidas, que en un primer momento revestían una aparente temporalidad, realmente tienen carácter definitivo, con lo cual se limita y suspende el ejercicio de la libertad de locomoción y tránsito de las personas que deben o desean transitar por el sector valiéndose de medios de transporte particular o público, al extremo, de que en algunos casos hasta las ambulancias encuentran el acceso restringido.</p> <p>Señala el demandante que son los concejos municipales los que tienen las funciones de reglamentar los usos del suelo y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. Razón por la cual, en la expedición de los actos cuestionados se incurrió en ilegalidades, como quiera que esta materia es ajena a la competencia del alcalde.</p>
Motivación jurídica de la decisión	Aceptó la procedencia de la acción popular frente a los actos administrativos, cuando quiera que un acto administrativo viole o amenace los derechos colectivos; pero restringe los poderes del juez de la acción popular a la suspensión del acto vulnerante, negándole

	<p>toda potestad de anulación frente a ellos, toda vez que esta potestad sólo se puede ejercer a través de las acciones de simple nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho, debido a que, en la ley 472 de 1998, no se le confirió al juez la facultad expresa para adoptar esta clase de medidas.</p> <p>Indica que el artículo 34 de la ley 472 de 1998 no atribuye al juez contencioso administrativo la potestad de anular los actos. En este sentido, el juez sólo puede impartir "ordenes" de hacer o de no hacer, categoría dentro de la cual cabe ordenar la abstención de la ejecución de los actos administrativos, pero no la de anularlos. A esta conclusión se llega, por la aplicación del principio de legalidad, que rige los poderes del juez, y por la presunción de legalidad propia del acto administrativo.</p>
Tiene salvamento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Salvamento parcial de voto de la Dra. Maria Elena Giraldo Gómez 2. Salvamento de voto del Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez
Resumen del salvamento	<p>Salvamento parcial de voto de la Dra. María Elena Giraldo Gómez</p> <p>La Dra. Maria Elena Giraldo Gómez salvó voto parcialmente indicando que no compartía la decisión de "ordenar al demandado abstenerse de ejecutar, seis meses después de la fecha en que se notifique esta sentencia, el decreto 0023 de enero 16 de 2003". En tanto consideró que debió disponerse la "restitución de las cosas a su estado anterior, declarando la nulidad de los decretos del alcalde de Cartagena porque en el proceso se estableció tanto la conducta vulneradora, hacia el pasado, como amenazadora, hacia el futuro, del ordenamiento jurídico de los derechos colectivos y de otros"</p> <p>Para sustentar su posición, en resumen manifestó lo siguiente:</p> <p>Procede la anulación de los actos administrativos en un proceso de acción popular en razón a que el artículo 2º de la ley 472 dispone, en el segundo inciso, que "Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible". Y según el artículo 9 ibídem las acciones populares proceden "contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos". Son acción, entre otros, los actos administrativos que se presumen legales y veraces; y, por tanto, para poder concluir su infracción al ordenamiento jurídico por quebranto o amenaza de derechos colectivos o de otros es necesario que conculquen las disposiciones superiores a las que se someten.</p> <p>Indica además que no es jurídico, que frente a una conducta, comprobada por el juez, vulneradora desde el pasado y amenazadora hacia el futuro del ordenamiento jurídico superior en derechos colectivos, la decisión judicial sea la de ordenarle a la administración "abstenerse de ejecutar", sin una decisión previa que enerve su legalidad, porque sin ésta el acto administrativo se sigue presumiendo legal y entonces no se podría afirmar la vulneración de derechos o</p>

	<p>intereses que se regulan en normas superiores, y sólo disponer su cesación futura.</p> <p>Finaliza remitiéndose la jurisprudencia de la Sección Tercera respecto a que la anulación de actos administrativos en acciones populares sí es posible, y con fuente jurídica en la ley 472 de 1998, cuando señala que las acciones populares se ejercen para restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.</p> <p>Salvamento de voto del Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez</p> <p>Para el Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez, si es posible anular actos administrativos por medio de la acción popular, porque el artículo 34 de la ley 472 de 1998 contempla esa posibilidad, siempre que, siendo ilegal, además viole o amenace violar los derechos colectivos.</p> <p>Indica además que en el citado artículo no se establece un catálogo taxativo de medidas que deba adoptar el juez para proteger los derechos colectivos, sino que se trata de una serie de nociones, cargadas semánticamente de conceptos jurídicos indeterminados, que permiten encontrar, dentro de ellas, muchas posibilidades de acción para el juez.</p> <p>Y que el artículo 10 prevé la posibilidad de que los actos administrativos violen los derechos colectivos y, por eso mismo, autoriza que sean controlados en ejercicio de la acción popular, para lo cual no es requisito agotar la vía gubernativa, de donde se sigue que, al ser sometidos al análisis de su contenido y efectos, sea posible anularlos, si es el caso, para proteger los mentados derechos.</p>
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las aclaraciones	No aplica
Remisiones	<p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 6 de diciembre de 2001, Radicación número: 07001-23-31-000-2001-0002-01(AP-282), Actor: Adalberto Enrique Jaimes Ochoa, C. P. Manuel Santiago Urueta Ayola.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección "B" Sentencia de febrero 17 de 2000, Radicación número: AP- 013, Actor: José Gregorio Granados Hernández, Demandado: Gobernador Norte de Santander</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 31 de marzo de 2000, Exp. AP 005, Actor: Francia Banda y otros, C.P. Daniel Manrique Guzmán</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Sentencia de 18 de mayo de 2000, Exp. AP 036, Actor: Asociación Biobosque, Demandado: Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, Departamento del Medio Ambiente y la Curaduría Urbana No. 2, C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda.</p>

	<p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 18 de mayo de 2000, Exp. AP 038, Actor: Presidentes Juntas de Acción Comunal El Chamizo, Yarumales y Obando (Cauca), C.P. Jesús María Carrillo;</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección "B", Sentencia de 1 de junio de 2000, Exp. AP 047, Actor: Red de veeduría ciudadana de Cartagena de Indias, Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, C.P. Carlos A. Orjuela Góngora; SECCION PRIMERA Sentencia de 6 de julio de 2001, Radicación número: AP-123, Actor: Red Ver, Demandado: ETB, C.P. Camilo Arciniegas Andrade.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 19 de julio de 2001, Radicación número: 68001-23-15-000-2000-1684-01(AP-085), Actor: Defensoría del Pueblo-Regional Santander, C.P. Ligia López Díaz.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Auto de octubre 5 de 2001, Radicación número: 25000-23-26-000-2000-0257-01(AP), Actor: Cooperativa especializada de educación barrio Carvajal Ltda., C.P. María Inés Ortiz Barbosa.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 3 de diciembre de 2001, Radicación número: AP-102, Actor: Mauricio Iván Torres Munevar, Demandado: Instituto Departamental de Tránsito y Transportes del Meta, C.P. Ligia López Díaz.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia de 13 de septiembre de 2002, Actor: Dorance Cure, Exp. AP 575, C.P. Darío Quiñones.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 2 de octubre de 2002, Radicación número: 66001-23-31-000-2000-0744-02, Actor: Juan José Baena Restrepo y Otro, Referencia: AP - 0744 (Número interno: 612), C.P. María Elena Giraldo Gómez;</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia de 24 de julio de 2.003, Radicación número: 73001-23-31-000-2002-0636-01, Actor: Jorge Enrique Hernández Acosta, Referencia: Radicado interno número 606, C. P. Denise Duviau de Puerta.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 5 de febrero de 2004, Radicación número: 70001-23-31-000-2002-00874-01(AP), Actor: Darío Alvis Gonzalez, C. P. Rafael E. Ostau De Lafont Planeta.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera Sentencia de 19 de febrero de 2004, Radicación núm.: 52001 2331 000 2002 00559 01, Actor: Luis Carlos España Gómez, C. P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta. Vid.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección</p>
--	--

	<p>Cuarta, Sentencia de 7 de abril de 2000, Exp. AP 026, Actor Edison Alberto Pedreros Buitrago, Demandado: Banco de la República C.P. Julio E. Correa Restrepo.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 14 de abril de 2000, Exp. AP 028; Actor: Eliécer Muñoz, C.P. Delio Gómez Leyva.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 9 de noviembre de 2000, Exp. AP 119, Actor: Carlos Trujillo Solarte y otros, C. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto de 1 de febrero de 2001, Exp. AP.-148, Actor: Fundación para la defensa del Interés Público "Fundepublico", C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia de 9 de noviembre de 2001, Exp. AP 194, Actor: Rodolfo Puentes Suárez y otros, C.P. Darío Quiñones.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia de 28 de febrero de 2002, Radicación número: 13001-23-31-000-2000-9004-01(AP-342), Actor: Jorge Piedrahita Aduen, Demandado: Distrito de Cartagena de Indias, C.P. Roberto Medina López.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Sentencia de marzo 21 de 2002, Radicación número: 25000-23-26-000-2001-9093-01(AP-285), Actor: Julio César García Vásquez y otro, Demandado: Codensa y otros, C. P. Jesús María Carrillo Ballesteros.</p> <p>Auto de 16 de junio de 2003, REF. Expediente No.250002326000 2002 0249 01, Actor: Corporación Cámara de Televisión Comunicación y Recreación, Demandado Registraduría Nacional del Estado Civil y Ministerio de Comunicaciones, C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 28 de agosto de 2003, Radicación número: 25000-23-24-000-2002-90178-01(AP-90178), Actor: Carlos Germán Farfán Patiño, Demandado: Caja de Compensación Familiar – Compensar, C. P. Ligia López Díaz.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Radicación número: 25000-23-27-000-2002-02693-01, Actor: John Freddy Bustos Lombana, Referencia: AP – 02693, C.P. María Elena Giraldo Gómez.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 9 de septiembre de 2004, Exp. AP 571, Actor: Mario Efrén Sarmiento y otros, C.P. María Elena Giraldo Gómez.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 2 de junio de 2005, Radicación número: 76001-23-31-000-2004-00454-01, Actores: Integrantes de la Organización</p>
--	--

	<p>Cabildo Interdisciplinario del Medio Ambiente, Referencia: AP – 00454, C.P. María Elena Giraldo Gómez.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 27 de julio de 2005, Radicación número: AP-250002325000200400787 01, Actor: Heli Bocanegra y otros, Demandando: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y otros, C. P. Alier E. Hernández Enríquez.</p>
Implicaciones de la decisión de la sala:	<p>Como consecuencia de la postura asumida por la Sala, se dejó en una especie de "zona gris" el acto acusado, porque ordenó su suspensión provisional, pero no condicionó la permanencia de esta medida a la realización de alguna gestión o a la toma de alguna decisión.</p> <p>La decisión de la Sala termina atentando contra la autonomía de las acciones populares y las subordina a las demás, porque si esta acción es principal, dicha característica debe reflejarse, incluso, en los poderes que tiene el juez cuando asume el control y la protección de un derecho colectivo violado o amenazado por un acto administrativo.</p>

Sentencia hito de la tesis finalista: Consejo de Estado - Sección Tercera, sentencia del 21 de febrero de 2007, C.P.: Enrique Gil Botero Exp. 25000-23-25-000-2005-00355-01(AP), Demandante: Mauricio Rodríguez Echeverry, Demandado: Nación Ministerio de la Protección Social - Fondo de Solidaridad y Garantía

Tesis	Finalista
Radicado	25000-23-25-000-2005-00355-01(AP)
Fecha de la sentencia	21 de febrero de 2007
Demandante	Mauricio Rodríguez Echeverry
Demandado	Nación Ministerio de la Protección Social - Fondo de Solidaridad y Garantía
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda C
Decisión en primera instancia	El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda C, mediante sentencia del 12 de mayo de 2005, instó al Ministerio de la Protección Social y al Consorcio Fisalud conformado por Fiducolumbia S.A., Fiduciaria La Previsora S.A. y Fiducafe S.A., para que agilizaran en tiempo el trámite de los recobros que cumplen con los requisitos legales y reglamentarios con el fin de dar cumplimiento al plazo de 2 meses fijados en la Resolución 03797 del 11 de noviembre de 2004 y evitar la prórroga indefinida del pago de los recobros por medicamentos no POS y fallos de tutela, en torno a garantizar una eficiente prestación del servicio de salud; no obstante negó las demás pretensiones de la demanda.
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Tercera, M.P.: Dr. Enrique Gil Botero.
Decisión en segunda	El Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección

<p>instancia</p>	<p>Tercera revocó parcialmente la sentencia proferida el 12 de mayo de 2005, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda C, en su lugar dispuso:</p> <p>Amparó los derechos colectivos a la moralidad administrativa, acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el derecho a la salubridad y seguridad públicas y al servicio público de salud y a que su prestación sea eficiente y oportuna, en los términos analizados en la parte motiva.</p> <p>Ordenó al Ministerio de la Protección Social y al Consorcio Fisalud conformado por Fiducolumbia S.A., Fiduciaria La Previsora S.A. y Fiducafe S.A., que los trámites de los recobros y las cuentas de cobro se realicen en el tiempo previsto en la resolución 3797 de 2004 -o las que la han adicionado, modificado o derogado-, tratándose de procedimientos administrativos que se inician a partir de la fecha.</p> <p>Sobre los trámites que están en mora ordenó adelantarse en un plazo máximo de dos (2) meses, contados desde la ejecutoria del fallo y los pagos que están en mora, porque cumplen con los requisitos de las resoluciones vigentes, deben efectuarse en un término máximo de un (1) mes.</p> <p>Negó las demás pretensiones de la demanda.</p>
<p>Derechos analizados:</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Derecho a la moralidad administrativa 2. Derecho al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública 3. Derecho al patrimonio público
<p>Lo solicitado</p>	<p>Solicitó el actor popular, anular la resolución 003797 de noviembre 11 de 2004, del Ministerio de la Protección Social, por la cual se reglamentan los Comités Técnico-Científicos y se establece el procedimiento de recobro ante el Fondo de Solidaridad y Garantía, FOSYGA, por concepto de suministro de medicamentos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, POS y de fallos de tutela.</p> <p>Ordenar al Ministerio de la Protección Social definir un procedimiento para el recobro de medicamentos no Pos y fallos de tutela, acorde con el principio de legalidad del artículo 29 y el principio de la buena fe del artículo 83 de la Constitución Política y del Decreto Legislativo 2150 de 1995, y con los solos requerimientos legales del artículo 13 del decreto ley 1281 de 2002.</p> <p>Ordenar al Ministerio de la Protección Social y al administrador fiduciario del FOSYGA el pago inmediato, a las Entidades Promotoras de Salud EPS y demás Entidades Obligadas a Compensar EOC, de la totalidad de las cuentas de recobro por medicamento no Pos y fallos de tutela presentadas hasta la fecha de la sentencia con el lleno de los requisitos, cualquiera sea su antigüedad.</p> <p>Ordenar al Ministerio de la Protección Social y al administrador Fiduciario del FOSYGA dar trámite inmediato y estudiar en consecuencia la totalidad de las cuentas de recobro presentadas hasta la fecha de la sentencia, y aprobar todas las cuentas debidamente soportadas o formular glosas a las mismas, todo esto dentro de un plazo prudencial</p>

	que estimo no superior a dos (2) meses.
Hechos jurídicos	<p>Frente al derecho a la moralidad administrativa dijo:</p> <p>El Fondo de Seguridad y Garantía "FOSYGA" mantiene congelados una gran cantidad de recursos del sistema de seguridad social en salud, los cuales adeuda a las Entidades Promotoras de Salud "EPS", y a las Entidades Obligadas a Compensar "EOC", por concepto de recobros de medicamentos no Pos y fallos de tutela, en los que se ordena repetir contra ese Fondo.</p> <p>El monto de lo adeudado, y el estado actual de las cuentas de recobro por esos rubros, aún está por establecerse, por parte del Ministerio, quien se ha negado a suministrar dichas cifras y no ha informado sobre la antigüedad de las respectivas cuentas.</p> <p>La Defensoría del Pueblo adelantó un estudio denominado "Tutela y el derecho a la salud causas de las tutelas en salud", en el cual analizó el período comprendido entre 1999 y el primer trimestre de 2003. Encontró que se decidieron 87.300 casos de tutela, por negación de servicios de salud, que no estaban comprendidos en el Pos. En este informe se recomendó hacer del Fosyga un instrumentos sencillo y ágil que no demore, indefinidamente, los reembolsos que se le ordenan y transcribió el siguiente aparte: "No se concibe que un fondo fiduciario diseñado para garantizar 'pronto y oportuno pago' se haya convertido en el mayor y más pertinaz deudor del sistema (situación que aducen las EPS y ARS para justificar también su incumplimiento)"</p> <p>La resolución 3797 de 2004, del Ministerio de la Protección Social, establece y define el procedimiento antes regulado por la resolución 2312 de 1998, pero añade exigencias que, a juicio del actor, son caprichosas, como la presentación de copias autenticadas de la primera copia auténtica de la sentencia con constancia de ejecutoria y la exigencia de otros documentos, que incluso reposan en los archivos de la entidad.</p> <p>Además, el Ministerio de la Protección Social con esas resoluciones creó, sin poder hacerlo, nuevos requisitos para su protección y funcionamiento, lo cual dificultó el procedimiento de recobros que determinaba la anterior resolución -la número 2312 de 1998-.</p> <p>La resolución 3797 de 2004 entorpece el flujo del recurso de la seguridad social, por lo cual, a juicio del actor, "se están acumulando cada vez más solicitudes de reconocimiento y pago de recobros, con enormes sumas de dinero represado de por medio, lo que puede convertirse, repito, en factor generador de corrupción, cuando es precisamente lo que las normas del estatuto antitrámite han querido evitar".</p> <p>Frente a la violación al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, dijo:</p> <p>Para las enfermedades de alto riesgo se requiere de una estructura financiera que permita a las EPS y a las EOC acceder, sin demora, a los recursos que se requieran para tal efecto, porque al ser congelados, si bien producen rendimientos financieros, afectan el flujo</p>

	<p>de caja de las entidades referidas, situación que impide garantizar, a todas las personas, el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, conforme al artículo 49 de la Constitución Política.</p> <p>En relación con la violación a los derechos a la salubridad y seguridad públicas se dijo:</p> <p>Para enfrentar la situación de los recobros al Fosyga, el Ministerio de la Protección Social suscribió los contratos adicionales 01 y 03 al contrato principal 255 de 2000, con el Consorcio Fisalud, pero resultó insuficiente para evacuar dichas cuentas de recobro.</p> <p>El informe de la Defensoría del Pueblo advierte de las amenazas contra el derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas.</p> <p>Respecto al acceso al servicio público de salud, y a que su prestación sea eficiente y oportuna, dijo que por las razones antes enunciadas se ve entorpecido, por parte de las mismas entidades encargadas de garantizarlo.</p> <p>Frente a la defensa del patrimonio público:</p> <p>Las EPS, y demás EOC acreedoras de la Nación, deben exigir el reconocimiento y pago de los intereses moratorios, por las sumas adeudadas, y la correspondiente corrección monetaria, e incluso, la indemnización de perjuicios que se les ocasionen por la mora en el pago de las acreencias, pues es inminente el detrimento patrimonial del Estado, como consecuencia del retraso en la cancelación de lo adeudado.</p> <p>El Ministerio de la Protección Social incumplió su deber, al no tomar las medidas y acciones necesarias para garantizar el flujo efectivo de los recursos, y la viabilidad financiera del sistema de seguridad social en salud, al no contar con un procedimiento ágil, expedito y sin trabas, siendo un imperativo constitucional velar porque los recursos de la seguridad social en salud cumplan su cometido, sin demora.</p>
<p>Motivación jurídica de la decisión</p>	<p>En esta ocasión, la Sección Tercera del Consejo de Estado indicó que es viable analizar la legalidad de los actos administrativos, al interior de la acción popular, pero condicionado a que esa manifestación de voluntad sea causa directa de la amenaza o vulneración del derecho colectivo.</p> <p>Aceptó la procedencia de la acción popular frente a la manifestación de voluntad de la administración, cuando con ésta se vulneran derechos o intereses colectivos, así, resulta posible para el juez declarar, incluso, la nulidad del acto administrativo transgresor de derechos colectivos, en aplicación de los poderes del juez de la acción popular, previstos en los artículos 2 y 34 de la ley 472 de 1998.</p> <p>La concurrencia o paralelismo entre la acción popular y la acción contencioso administrativa ordinaria, frente a un acto administrativo, no debe constituirse en cortapisa para el trámite y prosperidad de ninguna de ellas, pues, se reitera, habrá que atender a la finalidad de</p>

	<p>cada una de esas acciones.</p> <p>Tampoco puede admitirse que la concurrencia de ambas acciones - popular y ordinaria contencioso administrativa- lleve a un evento de prejudicialidad, porque una no influye ni depende de la otra, de ahí que la prosperidad de la acción popular frente a la declaratoria de nulidad del acto administrativo, por violentar los derechos colectivos, no puede ser óbice para que el juez contencioso administrativo se abstraiga de pronunciarse sobre la legalidad del acto que se hace mediante las acciones contenciosas, previstas en los artículos 84 y 85 del C. C. A.; más aún, cuando la acción popular no está contemplada para restablecer el derecho particular, como acontece en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ni para proteger, en abstracto, el ordenamiento jurídico, finalidad propia de la acción de nulidad, que no puede asumir el juez popular.</p> <p>La acción popular, tal como está concebida en la Constitución y la ley, proyecta sus posibilidades hacia la protección de valores superiores y de interés universal, que sobrepasan los intereses particulares o individuales e, incluso, de mera protección abstracta del ordenamiento jurídico, sin entrar en contradicción con el objeto de las demás acciones contenciosas. Esto, en virtud del mandato constitucional y legal que impuso la protección de esta categoría de derechos.</p>
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	La sentencia analizada tiene dos aclaraciones de voto, una de la Dra. Ruth Stella Correa Palacio y otra del Dr. Ramiro Saavedra Becerra
Resumen de las aclaraciones	<p>Aclaración de voto de la Dra. Ruth Stella Correa Palacio:</p> <p>La Dra. Ruth Stella Correa Palacio, aunque compartió la decisión adoptada por la mayoría de los magistrados, aclaró el voto en relación con la afirmación contenida en la sentencia en el sentido que el juez en la acción popular puede llegar a anular actos administrativos.</p> <p>En ese sentido indicó, que si bien la conducta vulnerante del derecho o interés colectivo, bien puede concretarse en un acto administrativo, ello no lleva consigo la facultad del juez encargado de decidir la acción popular, de anular tales actos administrativos. Su competencia está circunscrita a dar una orden de hacer o no hacer, con miras a lograr la efectiva protección del derecho.</p> <p>Aclara, que está fuera de discusión la procedencia de la acción popular contra actos administrativos que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos, tal y como se desprende de los artículos 9, 10, 15 y 18 ordinal b) de la ley 472. Lo que no resulta evidente, es la competencia del juez popular para proceder a anularlos. La regla contenida en el artículo 34 eiusdem, que prescribe que la sentencia <i>“que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o no hacer...y exigir</i></p>

la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible", en modo alguno puede entenderse como la habilitación para declarar la nulidad de un acto administrativo, declaración que no es propia de los fines, móviles o motivos de esta acción constitucional, en tanto su telos no es el enjuiciamiento sobre la legalidad del acto administrativo, sino la protección de un derecho e interés colectivo. Los fines, móviles o motivos de este medio procesal son básicamente preventivos e impeditivos (arts. 2º inc. 2º, 9 y 17 ley 472), y sólo de manera excepcional indemnizatorios, finalidad reparatoria que se ha previsto sólo a favor de la entidad pública no culpable encargada de velar por el derecho o interés colectivo (art. 34 ley 472). O lo que es igual, no es propio de la acción popular ordenar el restablecimiento de los derechos subjetivos. El principio de la congruencia, que debe observar todo juzgador y que impone que toda sentencia debe resultar armónica, consonante y concordante con las pretensiones formuladas en la demanda, y en las demás oportunidades que el ordenamiento procesal contempla, está a su vez limitado por el fin, móvil o motivo que cada acción permite. En tratándose de la acción popular está circunscrito a lo dispuesto por el artículo 34 de la ley 472, norma que al establecer el contenido de la sentencia en la acción popular marca las pretensiones que se pueden incoar a través de la misma. De ahí que, en cuanto atañe a una conducta vulnerante plasmada en actos administrativos, o lo que es igual a la actuación que se ha venido concretando a través de actos administrativos, el juez popular sólo está facultado para impartir órdenes de hacer o no hacer, incluyendo la de que las autoridades se abstengan de ejecutar los efectos de tales actos, sin que se le haya atribuido la competencia para anularlos, lo cual no impide que pueda entrar a revisar su legalidad, cuando la vulneración del derecho colectivo se acusa precisamente como consecuencia de la ilegalidad del acto, sin que en ese caso su decisión pueda superar la orden de suspender los efectos del mismo. Nótese cómo el tenor de la norma es imperativo: "orden de hacer o no hacer" "exigir la realización de conductas...". La preceptiva está redactada de tal forma que si bien deja un amplísimo margen de maniobra para que el juez imparta las órdenes necesarias para lograr la tutela efectiva de los derechos colectivos -y así debe ser en tanto el carácter difuso de los mismos impediría prever todas las situaciones que podrían ser objeto de decisión en la sentencia favorable-, sin embargo, de ella no se deduce -ni por asomo- que haya atribución alguna del juez para entrar a definir la legalidad del acto administrativo, mediante una sentencia de anulación.

Aclaración de voto del Dr. Ramiro Saavedra Becerra

El Dr. Ramiro Saavedra Becerra, aunque compartió la decisión adoptada por la mayoría en la providencia, referida a revocar la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en su lugar, amparar los derechos colectivos vulnerados, aclaró el voto en el sentido de señalar que, , la Sala dice que es posible declarar la nulidad de actos administrativos mediante acciones populares, en aplicación de los poderes del juez previstos en el artículo 2 y 34 de la ley 472 de 1998, no obstante estas normas no otorgan una competencia expresa como sí lo hace el Código Contencioso Administrativo.

	<p>Por ello, en respeto al principio de legalidad, debe concluirse que por regla general, la competencia para declarar la nulidad de actos administrativos la tiene el juez contencioso en sede de acción de nulidad y nulidad y restablecimiento y no mediante la acción popular. No obstante lo anterior, pienso que es posible armonizar estas dos vías procesales, en aquellos casos que presentan un punto de encuentro, lo que se constituiría en una excepción a la regla general planteada, que se da cuando dentro del vicio de nulidad del que adolece el acto, es donde se genera la vulneración de los derechos colectivos, por lo que la medida consecuente que debe adoptar el juez popular en la sentencia, tendiente al restablecimiento del derecho, es la declaratoria de nulidad del acto administrativo (de acuerdo con el artículo 34 de la ley 472). Acá se evidencia una relación directa entre la declaratoria de nulidad del acto y la protección de los derechos colectivos vulnerados, lo que implica que de forma más factible se pueda deducir del artículo 2 y 34 de la ley 472 de 1998, la competencia del juez contencioso administrativo para declarar la nulidad del acto administrativo. Es entonces la relación entre el vicio de nulidad y las consecuencias nocivas directas sobre los derechos colectivos, lo que obliga al juez a optar por su declaratoria, en pro además, de la vigencia del derecho sustancial y del principio de economía procesal.</p>
<p>Remisiones</p>	<p>El Consejo de Estado, en la sentencia objeto de estudio, hace referencia a las siguientes sentencias, determinando además el criterio establecido en ellas:</p> <p>Sentencia del 12 de julio de 2001, Ep. AP 114 Sentencia del 19 de julio de 2001, Exp. AP-047; Sentencia del 9 de febrero de 2001, Ep. AP-001 Sentencia del 3 de diciembre de 2001, Exp. AP-102; Sentencia del 7 de abril de 2000, Exp. AP- 026 Sentencia del 9 de noviembre de 2001, Exp. AP-194. Sentencia del 6 de octubre de 2005, Exp. AP-00135 Sentencia del 18 de mayo de 2000, Exp. AP-038 Sentencia del 5 de julio de 2001, Exp. AP-107</p>

h). Sentencias no importantes

Luego del estudio de las sentencias, fueron clasificadas como no importantes, las siguientes, en razón a la referencia tangencial o de obiter dicta del tema central objeto de la línea jurisprudencial:

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección "B" Sentencia de febrero 17 de 2000, Radicación número: AP- 013, Actor: José Gregorio Granados Hernández, Demandado: Gobernador Norte de Santander.¹¹

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 31 de marzo de 2000, Exp. AP 005, Actor: Francia Banda y otros, C.P. Daniel

¹¹ Ver anexo No. 2

Manrique Guzmán.¹²

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera Sentencia de 19 de febrero de 2004, Radicación núm.: 52001 2331 000 2002 00559 01, Actor: Luis Carlos España Gómez, C. P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta. Vid.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Radicación número: 25000-23-27-000-2002-02693-01, Actor: John Freddy Bustos Lombana, Referencia: AP – 02693, C.P. María Elena Giraldo Gómez

i) Subregla o ratio decidendi de la sentencia hito

Sentencia hito de la tesis amplia: Consejo de Estado - Sección Cuarta, sentencia del 7 de abril de 2000, C. P.: Julio Enrique Correa Restrepo Exp. AP-026, Demandante: Edison Alberto Pedreros Buitrago, Demandado: Banco de la República y Superintendencia Bancaria.

Ratio Decidendi: En la acción popular prima la defensa del derecho colectivo, independientemente de la forma como se produzca la amenaza o violación, que formalmente está contenida en un acto administrativo.

El artículo 9º de la Ley 472 de 1998 establece que "*las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos*". De lo anterior, así como de otros artículos de la misma ley, se desprende que las decisiones en esta clase de acciones son básicamente declarativas, y por ello, son procedentes contra actos de la administración, aún mediando que contra ellos procedan las acciones contenciosas administrativas.

Ante la jurisdicción contenciosa administrativa, en la acción popular, puede inclusive discutirse la legalidad del acto y en la misma, podrá ordenarse la medida de la suspensión provisional, si es del caso, toda vez que la acción popular es el medio procesal para la protección de intereses y derechos colectivos y se ejerce para "*evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible*". Situaciones, que fueron contempladas por el legislador al expedir la Ley 546 de 1999.

Sentencia hito de la tesis restrictiva: Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección "B", sentencia del 12 de julio de 2001, C. P.: Tarsicio Cáceres Toro, Exp. 17001-23-31-000-2000-0981-01 (AP-114), Demandante: Francisco Javier Uribe Vélez, Demandado: Municipio de Riosucio.¹³

¹² Ver anexo No. 6

¹³ Ver anexo 22

Ratio Decidendi: La acción popular no es la vía pertinente para lograr la invalidez de un acto administrativo, pues para solicitar la nulidad del mismo se debe invocar la acción de nulidad o la de nulidad y restablecimiento del derecho según el caso.

Ahora, en razón a que el actor en el presente proceso adujo existir una actuación pendiente, argumentó el Consejo de Estado que el actor deberá estar a la espera de lo resuelto dentro del proceso de nulidad del acto, pues reitera que la acción popular no es la que corresponde para efectuar la nulidad de un acto administrativo, cualquiera que él sea.

Sentencia hito de la tesis intermedia: Consejo de Estado - Sección Tercera, sentencia del 6 de octubre de 2005, C.P.: Ruth Stella Correa Palacio Radicado: 13001-23-31-000-2002-00135-01(AP). AP-135, Demandante: Personería Distrital de Cartagena de Indias, Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.¹⁴

Ratio Decidendi: Procede la acción popular frente a los actos administrativos, cuando quiera que un acto administrativo viole o amenace los derechos colectivos; pero restringe los poderes del juez de la acción popular a la suspensión del acto vulnerante, negándole toda potestad de anulación frente a ellos, toda vez que esta potestad sólo se puede ejercer a través de las acciones de simple nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho, debido a que, en la ley 472 de 1998, no se le confirió al juez la facultad expresa para adoptar esta clase de medidas.

El artículo 34 de la ley 472 de 1998 no atribuye al juez contencioso administrativo la potestad de anular los actos; en este sentido, el juez sólo puede impartir "ordenes" de hacer o de no hacer, categoría dentro de la cual cabe ordenar la abstención de la ejecución de los actos administrativos, pero no la de anularlos. A esta conclusión se llega, por la aplicación del principio de legalidad, que rige los poderes del juez, y por la presunción de legalidad propia del acto administrativo.

Sentencia hito de la tesis finalista: Consejo de Estado - Sección Tercera, sentencia del 21 de febrero de 2007, C.P.: Enrique Gil Botero Exp. 25000-23-25-000-2005-00355-01(AP), Demandante: Mauricio Rodríguez Echeverry, Demandado: Nación Ministerio de la Protección Social - Fondo de Solidaridad y Garantía.¹⁵

Ratio Decidendi: En esta ocasión, la Sección Tercera del Consejo de Estado indicó que es viable analizar la legalidad de los actos administrativos, al interior de la acción popular, pero condicionado a que esa manifestación de voluntad sea causa directa de la amenaza o vulneración del derecho colectivo.

Aceptó la procedencia de la acción popular frente a la manifestación de voluntad de la administración, cuando con ésta se vulneran derechos o intereses colectivos, así, resulta posible para el juez declarar, incluso, la nulidad del acto administrativo

¹⁴ Ver anexo 1

¹⁵ Ver anexo No. 20

transgresor de derechos colectivos, en aplicación de los poderes del juez de la acción popular, previstos en los artículos 2 y 34 de la ley 472 de 1998.

La concurrencia o paralelismo entre la acción popular y la acción contencioso administrativa ordinaria, frente a un acto administrativo, no debe constituirse en cortapisa para el trámite y prosperidad de ninguna de ellas, pues, se reitera, habrá que atender a la finalidad de cada una de esas acciones.

Tampoco puede admitirse que la concurrencia de ambas acciones -popular y ordinaria contencioso administrativa- lleve a un evento de prejudicialidad, porque una no influye ni depende de la otra, de ahí que la prosperidad de la acción popular frente a la declaratoria de nulidad del acto administrativo, por violentar los derechos colectivos, no puede ser óbice para que el juez contencioso administrativo se abstraiga de pronunciarse sobre la legalidad del acto que se hace mediante las acciones contenciosas, previstas en los artículos 84 y 85 del C. C. A.; más aún, cuando la acción popular no está contemplada para restablecer el derecho particular, como acontece en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ni para proteger, en abstracto, el ordenamiento jurídico, finalidad propia de la acción de nulidad, que no puede asumir el juez popular.

La acción popular, tal como está concebida en la Constitución y la ley, proyecta sus posibilidades hacia la protección de valores superiores y de interés universal, que sobrepasan los intereses particulares o individuales e, incluso, de mera protección abstracta del ordenamiento jurídico, sin entrar en contradicción con el objeto de las demás acciones contenciosas. Esto, en virtud del mandato constitucional y legal que impuso la protección de esta categoría de derechos.

j) Gráfica de la línea jurisprudencial

Si	Es la acción popular una vía procesal idónea para discutir la legalidad de los actos administrativos?				No
	T. Amplia	T. Finalista	T. Intermedia	T. Restrictiva	
	<p>X (Sent. 27-07-05, exp. AP. 787-04.)</p> <p>X Sent. 02-09-04, exp. AP- 2693-02.)</p> <p>X</p>	<p>X (Sent. 21-02-07, exp. AP-355-05)</p>	<p>X (Sent. 21-02-08, exp. AP- 230-04)</p> <p>X (Sent. 06-10-05, exp. AP. 135-02.)</p>	<p>X (Sent. 16-02-06, exp. AP 1345-03.)</p>	

	<p>(Sent. 19-02-04, exp. AP. 559-02) X (Sent. 05-02-04, exp. AP. 874-02) X Sent. 28-07-03, exp. AP. 90178- 02.) X (Auto 16-06-03, exp. AP. 249-02.) X (Sent. 21-03-02, exp. AP. 285-01.) X Sent. 28-02-02, exp. AP 342-02.)</p> <p>X (Sent. 09-11-01, exp. AP 1994.)</p> <p>X (Auto 01-02-01, exp. AP 148) X (Sent. 09-11-00, exp. AP-119)</p>	<p>X (Sent. 05-07-01, exp. AP-107)</p>		<p>X (Sent. 06-12-01, exp. AP 282-1.) X (Sent. 03-12-01, exp. AP 102.)</p> <p>X (Auto 05-10-01, exp. AP. 257-00.) X (Sent. 19-07-01, exp. AP-047.) X (Sent. 19-07-01, exp. AP-085-00.) X (Sent. 12-07-01, exp. AP-114) X (Sent. 06-07-01, exp. AP-123)</p> <p>X (Sent. 09-02-01, exp. AP-001)</p> <p>X (Sent. 18-05-00,</p>	
--	--	--	--	---	--

	X (Sent. 07-04-00, exp. No. AP-026)			exp. AP-036) X (Sent. 31-03-00, exp. No. AP-005) X (Sent. 17-02-00, exp. AP-013)	
--	---	--	--	--	--

k) Línea con balance constitucional, cambio incremental o descensos agudos

No aplica.

l) Conclusiones

La interpretación de las distintas secciones del Consejo de Estado sobre el alcance de las competencias del juez popular en punto de anulación de actos administrativos no ha sido uniforme, y sus diversos criterios pueden agruparse en dos grandes líneas jurisprudenciales.

Una primera postura del Consejo de Estado, que podría calificarse de "**restrictiva**", niega las atribuciones del juez popular para anular actos administrativos, sobre la base de la presunción de legalidad de los mismos y de la existencia de otros medios judiciales (contenciosos objetivo y subjetivo) creados justamente para enervar dicha presunción ante la jurisdicción contenciosa, o lo que es igual, la acción popular no está establecida para definir la legalidad de actos administrativos, en tanto no se pueden controvertir por cuanto pueden ser atacados mediante acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, a través de las cuales los interesados pueden alegar y demostrar que con la expedición de los actos impugnados la administración violó normas de orden superior a las que debía sujetarse.

Criterio que encuentra respaldo en un sector de nuestra doctrina: Tamayo Jaramillo, Javier, Las acciones populares y de grupo en la responsabilidad civil, Editorial Diké, Medellín, 1ª edición, 2001, pág. 111 y ss.

En contraste, una segunda tendencia jurisprudencial, que podría denominarse "**amplia**", encuentra que el juez de la acción popular está dotado de competencia para anular el acto administrativo, cuando quiera que éste viole un derecho colectivo, o lo que es igual, permite atacar el acto administrativo mediante acciones populares, logrando incluso su nulidad.

Algunos autores respaldan esta postura: Hernández Enríquez, Alier E. La presunción de legalidad de los actos administrativos y de validez de los contratos estatales en las acciones populares, Instituto Antioqueño de responsabilidad civil y del Estado, octubre de 2001; Bejarano Guzmán, Ramiro, Procesos declarativos, tercera edición, Temis, Bogotá, 2005, p. 182; Botero Aristizabal, Luis Felipe, Acción popular y nulidad de actos

administrativos, Serie LEX Nova, Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y Ed. Legis, Bogotá, primera edición, 2004, pág. 85 y ss.

m) Anexos:

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 1

Consejo de Estado - Sección Tercera, sentencia del 6 de octubre de 2005, C.P.: Ruth Stella Correa Palacio Radicado: 13001-23-31-000-2002-00135-01(AP). AP-135, Demandante: Personería Distrital de Cartagena de Indias, Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

Tesis	Intermedia
Radicado	13001-23-31-000-2002-00135-01(AP)
Fecha de la sentencia	6 de octubre de 2005
Demandante	Personería Distrital de Cartagena de Indias
Demandado	Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo de Cartagena
Decisión en primera instancia	<p>El Tribunal Administrativo de Cartagena luego de realizar un estudio sobre el derecho urbano enmarcado en la ley 9 de 1989 y la ley 388 de 1997 y sobre la ley 152 de 1994 en lo que tiene que ver con la elaboración de los planes de desarrollo, consideró que los llamados "<i>corredores culturales</i>", no constituyen una decisión aislada ni ilegal, sino que están enmarcados en el programa de gobierno 2001-2003, sometido a consideración del Concejo Distrital que le impartió su aprobación con el Acuerdo No. 14 expedido el 14 de mayo de 2001.</p> <p>Concluyó el que no se habían violado los derechos colectivos de los habitantes del centro de la ciudad dado que las decisiones cuestionadas son el producto del ejercicio de una función constitucional y legalmente establecida, que le corresponde al alcalde, quien la ejerció con observación de todas las instancias que contempla la ley orgánica de planeación.</p>
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Tercera, M.P.: Dra. Ruth Stella Correa Palacio
Decisión en segunda instancia	<ul style="list-style-type: none"> • Revocó la sentencia de primera instancia que fue desfavorable a las súplicas de la demanda y, en su lugar, dispuso: • Conceder la protección del derecho del goce del espacio

	<p>público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ordenar al demandado abstenerse de ejecutar, seis meses después de la fecha en que se notifique esta sentencia, el decreto 0023 de enero 16 de 2003. • Conceder un incentivo de 50 salarios mínimos legales al actor popular. • Remitir copia de la providencia a la Defensoría del pueblo, para que se incluya en el Registro Público Centralizado de Acciones Populares y de Grupo.
Derechos analizados:	<p>1. Moralidad administrativa 2. Goce y disfrute del espacio público y de los bienes de uso público</p>
Lo solicitado	<p>Se decrete la inaplicación de los Decretos 1166 del 19 de diciembre de 2001, 0035/2002 y 0241 del 9 de abril/2002 por considerar que violan el ordenamiento jurídico vigente y como consecuencia, ordenar a la demandada la cesación de todo acto o hecho de la administración que impida el libre tránsito, uso y goce de varias calles (calzadas) de Cartagena.</p>
Hechos jurídicos	<p>El alcalde de Cartagena, mediante los decretos Nos. 1166 de 19 de diciembre de 2001, 035 de 21 de enero de 2002 y 0241 de 9 de abril de 2002, peatonalizó el centro amurallado, con los denominados "<i>Corredores Culturales y Zonas de Influencia</i>", y estableció sanciones económicas para los infractores de tal prohibición</p> <p>Esas medidas, que en un primer momento revestían una aparente temporalidad, realmente tienen carácter definitivo, con lo cual se limita y suspende el ejercicio de la libertad de locomoción y tránsito de las personas que deben o desean transitar por el sector valiéndose de medios de transporte particular o público, al extremo, de que en algunos casos hasta las ambulancias encuentran el acceso restringido.</p> <p>Señala el demandante que son los concejos municipales los que tienen las funciones de reglamentar los usos del suelo y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. Razón por la cual, en la expedición de los actos cuestionados se incurrió en ilegalidades, como quiera que esta materia es ajena a la competencia del alcalde.</p>
Motivación jurídica de la decisión	<p>Aceptó la procedencia de la acción popular frente a los actos administrativos, cuando quiera que un acto administrativo viole o amenace los derechos colectivos; pero restringe los poderes del juez de la acción popular a la suspensión del acto vulnerante, negándole toda potestad de anulación frente a ellos, toda vez que esta potestad sólo se puede ejercer a través</p>

	<p>de las acciones de simple nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho, debido a que, en la ley 472 de 1998, no se le confirió al juez la facultad expresa para adoptar esta clase de medidas.</p> <p>Indica que el artículo 34 de la ley 472 de 1998 no atribuye al juez contencioso administrativo la potestad de anular los actos. En este sentido, el juez sólo puede impartir "órdenes" de hacer o de no hacer, categoría dentro de la cual cabe ordenar la abstención de la ejecución de los actos administrativos, pero no la de anularlos. A esta conclusión se llega, por la aplicación del principio de legalidad, que rige los poderes del juez, y por la presunción de legalidad propia del acto administrativo.</p>
<p>Tiene salvamento</p>	<p>1. Salvamento parcial de voto de la Dra. Maria Elena Giraldo Gómez</p> <p>2. Salvamento de voto del Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez</p>
<p>Resumen del salvamento</p>	<p>Salvamento parcial de voto de la Dra. María Elena Giraldo Gómez</p> <p>La Dra. Maria Elena Giraldo Gómez salvó voto parcialmente indicando que no compartía la decisión de <i>"ordenar al demandado abstenerse de ejecutar, seis meses después de la fecha en que se notifique esta sentencia, el decreto 0023 de enero 16 de 2003"</i>. En tanto consideró que debió disponerse la <i>"restitución de las cosas a su estado anterior, declarando la nulidad de los decretos del alcalde de Cartagena porque en el proceso se estableció tanto la conducta vulneradora, hacia el pasado, como amenazadora, hacia el futuro, del ordenamiento jurídico de los derechos colectivos y de otros"</i></p> <p>Para sustentar su posición, en resumen manifestó lo siguiente:</p> <p>Procede la anulación de los actos administrativos en un proceso de acción popular en razón a que el artículo 2º de la ley 472 dispone, en el segundo inciso, que <i>"Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible"</i>. Y según el artículo 9 ibídem las acciones populares proceden <i>"contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos"</i>. Son acción, entre otros, los actos administrativos que se presumen legales y veraces; y, por tanto, para poder concluir su infracción al ordenamiento jurídico por quebranto o amenaza de derechos colectivos o de otros es necesario que conculquen</p>

	<p>las disposiciones superiores a las que se someten.</p> <p>Indica además que no es jurídico, que frente a una conducta, comprobada por el juez, vulneradora desde el pasado y amenazadora hacia el futuro del ordenamiento jurídico superior en derechos colectivos, la decisión judicial sea la de ordenarle a la administración "abstenerse de ejecutar", sin una decisión previa que enerve su legalidad, porque sin ésta el acto administrativo se sigue presumiendo legal y entonces no se podría afirmar la vulneración de derechos o intereses que se regulan en normas superiores, y sólo disponer su cesación futura.</p> <p>Finaliza remitiéndose la jurisprudencia de la Sección Tercera respecto a que la anulación de actos administrativos en acciones populares sí es posible, y con fuente jurídica en la ley 472 de 1998, cuando señala que las acciones populares se ejercen para restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.</p> <p>Salvamento de voto del Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez</p> <p>Para el Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez, si es posible anular actos administrativos por medio de la acción popular, porque el artículo 34 de la ley 472 de 1998 contempla esa posibilidad, siempre que, siendo ilegal, además viole o amenace violar los derechos colectivos.</p> <p>Indica además que en el citado artículo no se establece un catálogo taxativo de medidas que deba adoptar el juez para proteger los derechos colectivos, sino que se trata de una serie de nociones, cargadas semánticamente de conceptos jurídicos indeterminados, que permiten encontrar, dentro de ellas, muchas posibilidades de acción para el juez.</p> <p>Y que el artículo 10 prevé la posibilidad de que los actos administrativos violen los derechos colectivos y, por eso mismo, autoriza que sean controlados en ejercicio de la acción popular, para lo cual no es requisito agotar la vía gubernativa, de donde se sigue que, al ser sometidos al análisis de su contenido y efectos, sea posible anularlos, si es el caso, para proteger los mentados derechos.</p>
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las aclaraciones	No aplica
Remisiones	Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 6 de diciembre de 2001,

	<p>Radicación número: 07001-23-31-000-2001-0002-01(AP-282), Actor: Adalberto Enrique Jaimes Ochoa, C. P. Manuel Santiago Urueta Ayola.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección "B" Sentencia de febrero 17 de 2000, Radicación número: AP- 013, Actor: José Gregorio Granados Hernández, Demandado: Gobernador Norte de Santander</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 31 de marzo de 2000, Exp. AP 005, Actor: Francia Banda y otros, C.P. Daniel Manrique Guzmán</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Sentencia de 18 de mayo de 2000, Exp. AP 036, Actor: Asociación Biobosque, Demandado: Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, Departamento del Medio Ambiente y la Curaduría Urbana No. 2, C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 18 de mayo de 2000, Exp. AP 038, Actor: Presidentes Juntas de Acción Comunal El Chamizo, Yarumales y Obando (Cauca), C.P. Jesús María Carrillo;</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección "B", Sentencia de 1 de junio de 2000, Exp. AP 047, Actor: Red de veeduría ciudadana de Cartagena de Indias, Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, C.P. Carlos A. Orjuela Góngora; SECCION PRIMERA Sentencia de 6 de julio de 2001, Radicación número: AP-123, Actor: Red Ver, Demandado: ETB, C.P. Camilo Arciniegas Andrade.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 19 de julio de 2001, Radicación número: 68001-23-15-000-2000-1684-01(AP-085), Actor: Defensoría del Pueblo-Regional Santander, C.P. Ligia López Díaz.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Auto de octubre 5 de 2001, Radicación número: 25000-23-26-000-2000-0257-01(AP), Actor: Cooperativa especializada de educación barrio Carvajal Ltda., C.P. María Inés Ortiz Barbosa.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 3 de diciembre de 2001, Radicación número: AP-102, Actor: Mauricio Iván Torres</p>
--	---

	<p>Munevar, Demandado: Instituto Departamental de Tránsito y Transportes del Meta, C.P. Ligia López Díaz.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia de 13 de septiembre de 2002, Actor: Dorance Cure, Exp. AP 575, C.P. Darío Quiñones.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 2 de octubre de 2002, Radicación número: 66001-23-31-000-2000-0744-02, Actor: Juan José Baena Restrepo y Otro, Referencia: AP - 0744 (Número interno: 612), C.P. María Elena Giraldo Gómez;</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia de 24 de julio de 2.003, Radicación número: 73001-23-31-000-2002-0636-01, Actor: Jorge Enrique Hernández Acosta, Referencia: Radicado interno número 606, C. P. Denise Duviau de Puerta.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 5 de febrero de 2004, Radicación número: 70001-23-31-000-2002-00874-01(AP), Actor: Darío Alvis Gonzalez, C. P. Rafael E. Ostau De Lafont Planeta.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera Sentencia de 19 de febrero de 2004, Radicación núm.: 52001 2331 000 2002 00559 01, Actor: Luis Carlos España Gomez, C. P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta. Vid.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 7 de abril de 2000, Exp. AP 026, Actor Edison Alberto Pedreros Buitrago, Demandado: Banco de la República C.P. Julio E. Correa Restrepo.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 14 de abril de 2000, Exp. AP 028; Actor: Eliécer Muñoz, C.P. Delio Gómez Leyva.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 9 de noviembre de 2000, Exp. AP 119, Actor: Carlos Trujillo Solarte y otros, C. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Auto de 1 de febrero de 2001, Exp. AP.-148, Actor: Fundación para la defensa del Interés Público "Fundepublico", C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia de 9 de noviembre de 2001, Exp. AP</p>
--	---

	<p>194, Actor: Rodolfo Puentes Suárez y otros, C.P. Darío Quiñones.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia de 28 de febrero de 2.002, Radicación número: 13001-23-31-000-2000-9004-01(AP-342), Actor: Jorge Piedrahita Aduen, Demandado: Distrito de Cartagena de Indias, C.P. Roberto Medina López.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Sentencia de marzo 21 de 2002, Radicación número: 25000-23-26-000-2001-9093-01(AP-285), Actor: Julio César García Vásquez y otro, Demandado: Codensa y otros, C. P. Jesús María Carrillo Ballesteros.</p> <p>Auto de 16 de junio de 2003, REF. Expediente No.250002326000 2002 0249 01, Actor: Corporación Cámara de Televisión Comunicación y Recreación, Demandado Registraduría Nacional del Estado Civil y Ministerio de Comunicaciones, C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 28 de agosto de 2003, Radicación número: 25000-23-24-000-2002-90178-01(AP-90178), Actor: Carlos German Farfán Patiño, Demandado: Caja de Compensación Familiar –Compensar, C. P. Ligia López Díaz.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Radicación número: 25000-23-27-000-2002-02693-01, Actor: John Freddy Bustos Lombana, Referencia: AP – 02693, C.P. María Elena Giraldo Gómez.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 9 de septiembre de 2004, Exp. AP 571, Actor: Mario Efrén Sarmiento y otros, C.P. María Elena Giraldo Gómez.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 2 de junio de 2005, Radicación número: 76001-23-31-000-2004-00454-01, Actores: Integrantes de la Organización Cabildo Interdisciplinario del Medio Ambiente, Referencia: AP – 00454, C.P. María Elena Giraldo Gómez.</p> <p>Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 27 de julio de 2005, Radicación número: AP-250002325000200400787 01, Actor: Heli Bocanegra y otros, Demandando: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y otros, C. P. Alier E. Hernández Enríquez.</p>
--	---

Implicaciones de la decisión de la sala:	<p>Como consecuencia de la postura asumida por la Sala, se dejó en una especie de "zona gris" el acto acusado, porque ordenó su suspensión provisional, pero no condicionó la permanencia de esta medida a la realización de alguna gestión o a la toma de alguna decisión.</p> <p>La decisión de la Sala termina atentando contra la autonomía de las acciones populares y las subordina a las demás, porque si esta acción es principal, dicha característica debe reflejarse, incluso, en los poderes que tiene el juez cuando asume el control y la protección de un derecho colectivo violado o amenazado por un acto administrativo.</p>
---	--

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 2

Consejo de Estado - Sección Segunda- Subsección B, sentencia del 17 de febrero de 2001, C.P.: Carlos Arturo Orjuela Góngora Exp. AP-013, Demandante: José Gregorio Granados Hernández, Demandado: Gobernación del Norte de Santander

Tesis	Restringida
Radicado	AP-013
Fecha de la sentencia	17 de febrero de 2001
Demandante	José Gregorio Granados Hernández
Demandado	Gobernación del Norte de Santander
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo del Norte de Santander
Decisión en primera instancia	El Tribunal Administrativo de del Norte de Santander denegó las pretensiones de la demanda fundándose en que a la fecha no existe pronunciamiento alguno sobre la eventual inmoralidad del Gobernador de Norte de Santander, traducida en la expedición de un acto con ostensible ánimo de daño. Y que tampoco existe providencia del contencioso administrativo atinente a la validez o nulidad del acto cuestionado.
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Segunda- Subsección B, M.P.: Dr. Carlos Arturo Orjuela Góngora
Decisión en segunda instancia	Revocó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander el veintidós (22) de noviembre de mil novecientos noventa y nueve (1999), por medio de la cual se denegaron las pretensiones y en su lugar dispuso declarar la improcedencia de la acción popular.

Derechos analizados:	La moralidad administrativa
Lo solicitado	<p>Estuvo encaminada a que se ordene al Gobernador de Norte de Santander revocar el decreto 001084 del 2 agosto de 1999, por medio del cual designó como Alcalde (e) del municipio de San José de Cúcuta al señor José Fernando Bautista Quintero.</p> <p>Se solicitó además que se ordenara al Gobernador designar a un miembro del movimiento Apertura Liberal para el cargo de Alcalde encargado de San José de Cúcuta, de la terna presentada por su representante legal, doctor Miguel Angel Flórez Rivera el día 23 de julio de 1999 y ratificada el 30 del mismo mes y año para los efectos del decreto 1122 de 1999, artículo 109 parágrafo 1º.</p>
Hechos jurídicos	<p>Alcalde Popular de San José de Cúcuta, está siendo investigado por la Fiscalía General de la Nación, quien le dictó medida de aseguramiento de detención domiciliaria, razón por la que el Gobernador del Norte de Santander tuvo que suspenderlo provisionalmente de su cargo.</p> <p>Suspendido el Alcalde Popular, debía el Gobernador, nombrar un Alcalde Encargado para San José de Cúcuta, de conformidad a lo estipulado en la Ley 136 de 1994 en su artículo 106, del mismo movimiento y filiación política del alcalde saliente, de terna que para el efecto presentara el movimiento al cual perteneciera el alcalde titular en el momento de la elección.</p> <p>Vencido el término para la presentación de terna, no se efectuó la misma, no obstante el 30 de julio de 1999, el Doctor Horacio Serpa Uribe, en su calidad de Representante legal del Partido Liberal, y sin estar habilitado legalmente según lo expuesto en el artículo 109 del decreto 1122 de 1999, presenta mediante fax enviado a la Gobernación de Norte de Santander, una terna compuesta por los doctores José Fernando Bautista, Marina Sierra De Rodríguez y José Vicente Carvajal.</p> <p>El doctor Jaime Dussan, en su calidad de Presidente del Partido Social Demócrata Colombiano, sin tener competencia legal presentó terna ante la Gobernación de Norte de Santander, compuesta por Rafael Camargo Santos, José Jacinto Silva y José Fernando Bautista Quintero.</p> <p>El doctor José Vicente Carvajal presentó vía fax el día 31 de julio de 1999 renuncia a la terna enviada por el representante legal Partido Liberal por considerar que no respondía a la realidad jurídica al no pertenecer al mismo movimiento político del Alcalde. También presentó dicha renuncia de manera personal en</p>

	<p>la Secretaría General de la Gobernación de Norte de Santander el día 02 de agosto de éste año siendo las 7:00 a.m.</p> <p>Así las cosas, la terna presentada por el doctor Horacio Serpa Uribe, quedó conformada sólo por dos ciudadanos, convirtiéndose en una terna además de extemporánea e ilegal, también incompleta; sin embargo el Gobernador escogió de esta terna al señor José Fernando Bautista Quintero, violando manifiestamente el procedimiento legal establecido para el caso en comento.</p> <p>A pesar de todas las pruebas documentales colocadas a conocimiento del Ejecutivo Departamental, éste mediante decreto No 001084 de agosto 02 del presente año, designó Alcalde del municipio de San José de Cúcuta al Doctor José Fernando Bautista Quintero, no obstante que en oficio radicado bajo el No 041844 de fecha 30 de julio de 1999 el Secretario General del Movimiento Apertura Liberal certificó que el doctor José Fernando Bautista Quintero no ha pertenecido ni pertenece a su movimiento político.</p>
Motivación jurídica de la decisión	<p>No acepta la procedencia de la acción popular frente a los actos administrativos, indicando que para este efecto existe un escenario procesal distinto.</p> <p>Manifiesta además que en el presente caso la acción procedente es la acción electoral, toda vez que el debate de las partes gira en torno a la interpretación y aplicación de la preceptiva aplicable a la hipótesis del alcalde designado por decreto del Gobernador, cuando quiera que el alcalde saliente haya obtenido el favor popular al amparo de una coalición de partidos y/o movimientos políticos.</p> <p>Que en razón de la naturaleza del asunto no queda otra alternativa más viable que la de esperar a que en sede contencioso administrativa se decida sobre la legalidad del acto combatido.</p> <p>Finalmente la Sala decide revocar la sentencia del proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander el veintidós (22) de noviembre de mil novecientos noventa y nueve (1999), por medio de la cual se denegaron las pretensiones y en su lugar dispuso declara la improcedencia de la acción</p>
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones

Resumen de las aclaraciones	No aplica
Remisiones	Sin remisiones a otras sentencias.

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 3

Consejo de Estado - Sección Segunda- Subsección A, sentencia del 18 de mayo de 2000, C.P.: Nicolás Pájaro Peñaranda Exp. AP-036, Demandante: Asociación Biobosque, Demandado: Distrito Capital de Santa Fe de Bogota, Departamento del Medio Ambiente y la Curaduría Urbana No. 2

Tesis	Restringida
Radicado	AP - 036
Fecha de la sentencia	18 de mayo de 2000
Demandante	Asociación Biobosque
Demandado	Distrito Capital de Santa Fe de Bogota, Departamento del Medio Ambiente y la Curaduría Urbana No. 2
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Decisión en primera instancia	El Tribunal Administrativo de Cundinamarca denegó la acción popular; al considerar que las acciones populares, no pueden desconocer las acciones ordinarias, y que la parte actora disponía de otros medios de defensa judicial, ya que en el presente caso se trataba de actos administrativos de contenido particular, al considerarse que son violatorios de la ley, puede intentarse por la administración distrital la revocatoria directa con el consentimiento de las firmas constructoras, y que si ello no se logra, entonces la parte actora tiene la posibilidad de acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A.
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda- Subsección A, M.P.: Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda
Decisión en segunda instancia	Confirmó la providencia del dieciséis (16) de marzo de dos mil (2000) proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que denegó la acción popular.
Derechos analizados:	1. Goce de un ambiente sano.

	<p>2. La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y el 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 área 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;</p> <p>3. El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.</p>
Lo solicitado	<p>1. Que se declare la nulidad el artículo 2º del Acuerdo 01 de 1999, por el cual declara el bosque como "Parque Natural Bosque de San Carlos".</p> <p>2. Que se declare que las demandadas son responsables del daño contingente sobre los derechos colectivos y al medio ambiente que puedan ocurrir con la transformación del bosque en parque.</p> <p>3. Que se ordene a las demandadas suspender las modificaciones inadecuadas que se realizan al bosque, hasta tanto se llegue a una concertación con la comunidad, por cuanto el bosque de San Carlos fue declarado patrimonio ecológico de la ciudad.</p> <p>4. Que se declaren nulas las resoluciones números CU2-98-134 del 6 de mayo y CU2-98-169 del 25 de junio, ambas de 1998, de la Curaduría Urbana No. 2, por medio de las cuales se aprueba el proyecto "Urbanización Bosques del Country".</p>
Hechos jurídicos	<p>El bosque de San Carlos patrimonio ecológico de la ciudad, mediante Acuerdo 01 de 1999, fue declarado como "Parque Natural" y la administración distrital expidió el decreto 1184 del 29 de junio de 1984 por medio del cual reglamentó la "zona institucional San Carlos".</p> <p>La Fundación Hospital San Carlos vendió en 1992 a la constructora Loma Linda Ltda parte de los terrenos y ésta a su vez, en 1997 lo transfirió a Inversiones Mazuera Asociados Ltda.</p> <p>Por resoluciones CU2-98-134 del 6 de mayo y su modificatoria CU2-98-169 del 25 de junio, ambas de 1998 de la Curaduría Urbana No. 2 de Bogotá, se aprobó el proyecto "Urbanización Bosques del Country", consistente en la construcción de 1100 apartamentos sin exigir previamente la licencia ambiental, violando con ello el artículo 49 de la ley 99 de 1993, el decreto reglamentario 1753 de 1994 y la resolución 655 de 1996.</p>
Motivación jurídica	El legislador, al regular las acciones populares, no instituyó un

de la decisión	<p>sistema que desconociera las acciones judiciales ordinarias, ni tampoco consagró una dualidad de procedimientos, por ello, si la parte actora dispone de otros medios de defensa judicial, debe utilizarlos de manera preferencial, por cuanto el juez de la acción popular no puede invadir la órbita de competencia que tiene el juez ordinario.</p> <p>La parte actora cuenta con la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo para demandar y en consecuencia no es procedente la acción popular para pretender la nulidad de actos administrativos.</p>
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las aclaraciones	No aplica
Remisiones	Sin remisiones a otras sentencias.

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 4

Consejo de Estado - Sección Tercera, sentencia del 18 de mayo de 2000, C.P.: Jesús María Carrillo Ballesteros Exp. AP-038, Demandante: Presidentes Juntas de Acción Comunal El Chamizo, Yarumales y Obando - Cauca, Demandado: Corporación Autónoma Regional del Cauca -C.R.C.

Tesis	Finalista
Radicado	AP-038
Fecha de la sentencia	18 de mayo de 2000
Demandante	Junta de Acción Comunal del Corregimiento o vereda El Chamizo, del Municipio de Padilla (Cauca)
Demandado	Corporación Autónoma Regional del Cauca -C.R.C.
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo del Cauca
Decisión en primera instancia	El Tribunal Administrativo del Cauca, mediante sentencia del 2 de marzo de 2.000, declaró improcedente la acción popular.
Conoció en	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo,

segunda instancia	Sección Tercera , M.P.: Dr. Jesús Maria Carrillo Ballesteros
Decisión en segunda instancia	El Consejo de Estado confirmó la sentencia proferida el 2 de marzo de 2000 por el Tribunal Administrativo del Cauca.
Derechos analizados:	Derecho a la libre competencia económica.
Lo solicitado	Que se ordene a la Corporación Autónoma Regional del Cauca otorgar licencia ambiental a la Sociedad Desarrollos Empresariales S.A. para el proyecto trapiche panelero, localizado en la vereda El Chamizo, municipio de Padilla (Cauca).
Hechos jurídicos	<p>La sociedad Desarrollos Empresariales Caucanos S.A., en escrito del 9 de febrero de 1998 (rdo. 00556) solicitó ante la Corporación Autónoma Regional del Cauca C.R.C. Licencia Ambiental para el Proyecto Trapiche Panelero, localizado en la vereda El Chamizo, Municipio de Padilla (Cauca), solicitud que fue resuelta negativamente por la C.R.C. mediante Resolución N° 0639 del 07 de Octubre de 1999</p> <p>Dicha negación vulnera los derechos al trabajo, a la libre competencia económica, a la iniciativa privada y libertad de empresa y a la participación de las comunidades negras.</p>
Motivación jurídica de la decisión	<p>Indicó que la verdadera intención de los demandantes es dejar sin efecto el acto administrativo contenido en la Resolución 0639 de octubre 7 de 1999, por medio de la cual se negó una licencia ambiental; acto administrativo se presume legal mientras no exista una decisión judicial que lo suspenda o lo anule, providencia que deberá adoptarse por vía diferente a la acción popular y dentro de un juicio procesalmente impulsado por quienes tengan la legitimidad para ello.</p> <p>Advirtió que la acción instaurada perdió sus cauces constitucionales y legales, pues en el fondo se persigue idéntico fin pero a través de la acción equivocada y que los demandantes confundieron las posibles consecuencias del acto administrativo cuya inaplicación pretenden, con la vulneración de derechos e intereses que deben ser autónomos y fácilmente identificables.</p>
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las	No aplica

aclaraciones	
Remisiones	Sin remisiones a otras sentencias.

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 5

Consejo de Estado - Sección Primera, sentencia del 6 de diciembre de 2001, C.P.: Manuel Santiago Urueta Ayola Exp. AP-282, Demandante: Adalberto Enrique Jaimes Ochoa, Demandado: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Interconexión Eléctrica "ISA", Comisión de Regulación de Energía y Gas "CREG" Y la Empresa de Energía Eléctrica de Arauca "ENELAR" E.S.P.

Tesis	Restrictiva
Radicado	AP-282
Fecha de la sentencia	6 de diciembre de 2001
Demandante	Adalberto Enrique Jaimes Ochoa
Demandado	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Interconexión Eléctrica "ISA", Comisión de Regulación de Energía y Gas "CREG" Y la Empresa de Energía Eléctrica de Arauca "ENELAR" E.S.P.
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo de Arauca
Decisión en primera instancia	El Tribunal Administrativo de Arauca accedió a las pretensiones de la demanda instaurada en ejercicio de la acción popular.
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Primera, M.P.: Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola
Decisión en segunda instancia	Consejo de Estado, Sección Primera en sentencia del seis (6) de diciembre del dos mil uno (2001), revocó la sentencia apelada y, en su lugar, denegó las pretensiones de la demanda.
Derechos analizados:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Derecho a la prestación eficiente de los servicios públicos de manera continua e ininterrumpida. 2. Derecho a la salubridad. 3. Derecho a la libre competencia.
Lo solicitado	Ordenar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios prestar el servicio público esencial de energía eléctrica de manera continua e ininterrumpida, tal como lo

	señalan las normas constitucionales y legales, así como dar estricto cumplimiento a la resolución de la misma Superintendencia, en la cual se sustenta la intervención mencionada, de modo que no se sigan vulnerando los derechos colectivos objeto de la acción.
Hechos jurídicos	<p>La CREG expidió las resoluciones núms. 070 de 1999 y 062 y 063 de 2000, mediante las cuales se establece la cancelación de unas garantías por parte de las empresas comercializadoras de energía eléctrica a favor del sistema de intercambios comerciales, con el objeto de amparar las restricciones que se producen en el proceso de generación y transmisión de energía eléctrica.</p> <p>Como quiera que la empresa incumplió tal pago, se impusieron las limitaciones de suministro de energía eléctrica a los habitantes del departamento.</p> <p>La mayoría de usuarios de la empresa se encuentra al día en el pago del servicio de energía eléctrica y sin embargo se ven perjudicados por tales interrupciones del servicio de energía eléctrica a partir del 19 de abril de 2001.</p>
Motivación jurídica de la decisión	Es improcedente la acción popular frente a los actos administrativos, puesto que la acción adecuada para ello es la de nulidad, misma que ya había sido intentada contra dichas resoluciones y que fue denegada.
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las aclaraciones	No aplica
Remisiones	Sin remisiones a otras sentencias.

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 6

Consejo de Estado - Sección Cuarta, sentencia del 31 de marzo de 2000, C.P.: Daniel Manrique Guzmán Exp. AP-005, Demandante: Francia Banda y Manuel Pimienta Varela, Demandado: CORELCA- Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica y PLANIEP- Plan de Inversiones Prioritarias de la Costa Atlántica

Tesis	Restictiva
--------------	------------

Radicado	AP-005
Fecha de la sentencia	31 de marzo de 2000
Demandante	Francia Banda y Manuel Pimienta Varela
Demandado	CORELCA- Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica y PLANIEP- Plan de Inversiones Prioritarias de la Costa Atlántica
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo de La Guajira
Decisión en primera instancia	El Tribunal Administrativo de La Guajira en providencia de enero 13 de 2000 no accedió a las pretensiones de la demanda.
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, M.P.: Dr. Daniel Manrique Guzmán
Decisión en segunda instancia	El Consejo de Estado, Sección Cuarta confirmó lo dispuesto en los numerales 1, 5 y 6 de la sentencia de 13 de enero de 200 del Tribunal Administrativo de La Guajira, que no accedía a las súplicas de la demanda y revocó lo dispuesto en los numerales 2, 3, y 4 que ordenaba a la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica; Corelca - PLANIEP, adoptar como medidas preventivas.
Derechos analizados:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Derecho a un ambiente sano. 2. Derecho a la moralidad administrativa 3. Derecho a la preservación y restauración del medio ambiente y la realización de una obra civil de interconexión eléctrica respetando las normas y disposiciones jurídicas
Lo solicitado	Que se declare a la demandada responsable de la vulneración o agravio y se le ordene restituir la llamada calle 15 de Riohacha a su estado anterior y que se ordene desmontar la obra de Interconexión Eléctrica.
Hechos jurídicos	- El Jefe de la División de Proyectos Especiales de la entidad demandada a través del oficio N°01094 de fecha 22 de agosto de 1997 remitido a Planeación Municipal de Riohacha (fl. 17 c. 2), solicitó a entidad rendir 'concepto acerca de la viabilidad de la ruta seleccionada' (se hace referencia a la obra 'línea de transmisión a 110 kv que interconectará la actual subestación Riohacha con una nueva subestación que estará localizada en el costado sur de la carretera Troncal del Caribe, en la salida hacia Santa Marta. La línea estará soportada en postes de concreto y torrecillas metálicas'), para el efecto adjuntó el plano general de la línea y los esquemas de las estructuras

	<p>contempladas en el diseño.</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Jefe del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, el 30 de abril de 1998, emitió "concepto favorable para la ruta por la calle 19" (V. fl. 19, c. 2). - Según informe de 18 de mayo de 1998 (fl. 20, c. 2) de la visita de inspección ocular practicada por funcionarios de la Corporación Autónoma Regional de la Guajira "Corpoguajira", al 'Barrio Rojas Pinilla, especialmente en la calle 19, entre carreras 15, 14 y 12 A', encontraron que 'Corelca-Planiep modificó las condiciones establecidas en el Documento de Evaluación y Manejo Ambiental para la ejecución del proyecto de construcción de la subestación Nueva Riohacha, especialmente en lo referente a su localización, y por ende, modificó el trazado de la línea de interconexión de la subestación Nueva Riohacha y la Subestación Riohacha' - Afirmó que el 27 de mayo de 1998, Corpoguajira "suspendió" los trabajos de tendido de redes mediante Resolución N°01717 de 1998. - El Gerente del Proyecto del Planiep mediante oficio 1289 de 1° de junio de 1998 (fl. 23, c. 2) dirigido al Gobernador de ese Departamento, solicitó la celebración de una reunión en la que participara él y las autoridades municipales (Alcalde, Secretario de Gobierno municipal, Corpoguajira, Defensor del Pueblo) y representantes de la comunidad presuntamente afectada con la obra, con el fin de absolver las inquietudes 'existentes con ocasión de la construcción de la línea de subtransmisión' y tener la oportunidad de exponer 'las características técnicas' y el posible impacto que cause la construcción y funcionamiento 'sobre la población asentada en el corredor de servidumbre de la línea'; petición formulada debido a que la obra se encontraba 'paralizada' por la oposición de la comunidad fundamentada en los 'severos daños a la salud de dicha comunidad y a la vegetación', que causará la construcción y la operación de la línea de conducción eléctrica. - Posteriormente, el 4 de junio siguiente, mediante oficio 1358 de 4 de junio de 1998 (fl. 25, c. 2) dirigido a la Secretaría de Planeación Municipal, el Jefe de la División de Proyectos Especiales, 'de acuerdo con lo convenido en la reunión sostenida en la tarde de ayer' y debido a que la comunidad reiteró su oposición 'al paso de la línea por la ruta seleccionada', viabilidad que había sido aprobada por esa Secretaría, sometió a consideración 'la viabilidad de la ruta alterna'. - El día 8 de junio de 1998, el Jefe del Departamento
--	---

Administrativo de Planeación Municipal, mediante oficio S.P.00063-98 (fl. 27) remitido al Jefe de División Proyectos Especiales Corelca-Planiep, "regaña" a la entidad porque 'se están ejecutando obras para el montaje de torres para el tendido de redes eléctricas de alto voltaje sobre la calle 15 desde la subestación en construcción', a pesar de que no se les ha otorgado el respectivo permiso, y le exige 'abstenerse' de continuar dichas obras; además le informa de las quejas formuladas por los moradores del sector.

- Afirmó que el 11 de junio de 1998 el Jefe de la Oficina Jurídica de Corpogujira, envía a Planeación Municipal, copia de la Resolución 01717 de 27 de mayo de 1998, a través de la cual se ordenó la suspensión temporal de las obras.

- A través de la Resolución N°2142 de 1° de julio de 1998 (fl. 37), Corpogujira aprueba desde el punto de vista ambiental el Nuevo Plan de Manejo presentado por el Planiep 'para la construcción de la Nueva Subestación Eléctrica Riohacha, en el nuevo sitio ...' y ordenó suspender 'los efectos jurídicos de artículo 1° de la Resolución 01717 de 1998'; y en el párrafo de la citada Resolución dispone: 'La suspensión temporal en cuanto al tendido de las redes de interconexión continuará en firme hasta tanto el Planiep presente a Corpogujira el diseño y trazado de las mismas y sea aprobado'

- El Jefe de División de Proyectos Especiales de la entidad demandada, mediante oficio N°1856 de 12 de agosto de 1998, remitió como complemento a la comunicación 1358, 'un ejemplar de los planos correspondientes a la ruta seleccionada' y copia de la Resolución N°002639 de 10 de agosto de 1998 expedida por Corpogujira. Agregó la parte accionante que "en efecto, la Resolución salió pero no señala ruta, ni los autos 0073 y 0088 del 10 y 27 de julio de 1998 respectivamente - 1998- dicen nada respecto de la ruta".

- La Alcaldesa de Riohacha mediante oficio del 20 de septiembre de 1998, dio respuesta a oficio de 31 de agosto de 1998 del Jefe División Proyectos Especiales Corelca - Planiep, informándole que solicitó al Secretario de Obras 'se traslade al sector que menciona con el fin de que haga todo lo pertinente para que estos trabajos continúen y además se ponga en contacto con Usted y tratar cualquier charla o decisión que tome con relación a la posición que asuma la comunidad'. La parte accionante consideró arbitrario tal actuación.

- Mediante oficio N°2322 de 7 de octubre de 1998 (fl. 30) remitido por el Jefe de Proyectos Especiales de Corelca-Planiep al Secretario de Obras Pública, teniendo en cuenta la comunicación antes referenciada de la Alcaldesa de ese municipio, se puso a 'su disposición para cualquier instrucción',

	<p>con el fin de 'reanudar la ejecución' de la obra, la cual se encuentra suspendida 'desde el pasado 23 de septiembre' por oposición de la comunidad.</p> <p>Finalmente afirmaron los accionantes que el 21 de octubre la alcaldía emitió concepto técnico favorable a la obra "de la ruta por la 15", hecho que consideran arbitrario; además señalan que "el señor Humberto Simancas, Administrador Ambiental de Consultores Unidos S. A. - Gercon Ltda., incurre virtualmente en el delito de Falsedad oficiando en octubre 30/98 a Corpoguajira informando que las obras se iniciarán el 3 de noviembre/98 y adjunta el Decreto 097/98, de octubre 28/98, de la Alcaldesa Carmen Garzón 'ordenando' la obra".</p> <p>Decisión: Confirmó lo dispuesto en los numerales 1, 5 y 6 de la sentencia de 13 de enero de 200 del Tribunal Administrativo de La Guajira, que no accedía a las súplicas de la demanda y revocó lo dispuesto en los numerales 2, 3, y 4 que ordenaba a la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica; Corelca - PLANIEP, adoptar como medidas preventivas.</p>
Motivación jurídica de la decisión	<p>Es improcedente la acción popular frente a los actos administrativos.</p> <p>En cuanto se controvierte la legalidad de algunos actos administrativos, los accionantes e intervinientes cuentan con las acciones procedentes para controvertir la actuación de la Administración, haciendo uso de los recursos propios ante la vía gubernativa, y una vez agotados acudir a la jurisdicción correspondiente para controvertir la legalidad de los actos proferidos con ocasión de la construcción de la mencionada obra, o el restablecimiento de los derechos presuntamente conculcados, igualmente ejercer en caso de la ocurrencia de perjuicios la correspondiente acción para obtener la indemnización a que considere tener derecho.</p> <p>La Acción Popular no puede convertirse en un mecanismo adicional o alternativo para obtener decisión favorable, sino que es un mecanismo excepcional para garantizar la protección de los derechos colectivos cuando resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades correspondientes o de los particulares.</p>
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las aclaraciones	No aplica

Remisiones	Sin remisiones a otras sentencias.
-------------------	------------------------------------

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 7

Consejo de Estado - Sección Primera, sentencia del 6 de julio de 2001, C.P.: Camilo Arciniegas Andrade Exp. AP-0123, Demandante: Red de Veedores y Veedurías Ciudadanas de Colombia, Demandado: Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fe de Bogota "ETB S.A. E.S.P."

Tesis	Restriictiva
Radicado	AP-0123
Fecha de la sentencia	6 de julio de 2001
Demandante	Red de Veedores y Veedurías Ciudadanas de Colombia
Demandado	Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fe de Bogota "ETB S.A. E.S.P."
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Cuarta)
Decisión en primera instancia	El Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Cuarta), mediante sentencia del 7 de septiembre de 2000, denegó las pretensiones de la demanda, por no hallar probado que la ETB hubiese vulnerado los derechos colectivos a la moralidad pública, el patrimonio y los derechos de los consumidores y usuarios del servicio público telefónico, habida consideración de que el proceso de enajenación de las acciones que posee la Alcaldía Mayor de Bogotá en la ETB, fue autorizado por el Concejo del Distrito Capital mediante Acuerdo 07 de junio 9 de 1998, que debe ser acatado mientras no sea suspendido o anulado por la jurisdicción contencioso administrativa, supuestos que en el sub judice no encontró demostrados.
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Primera , M.P.: Dr. Camilo Arciniegas Andrade
Decisión en segunda instancia	El Consejo de Estado, Sección Primera confirmó la sentencia del 7 de septiembre de 2000, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
Derechos analizados:	1. Derecho a la moralidad administrativa 2. Derecho a la defensa del patrimonio público 3. Derechos de los consumidores y usuarios del servicio público telefónico.

Lo solicitado	Ordenar a la ETB abstenerse de enajenar la propiedad accionaria de las Empresas Públicas socias de la ETB S.A. E.S.P.
Hechos jurídicos	<p>La ETB incumplió la obligación que establece la Resolución 0704 de la Superintendencia de Valores, pues no inscribió en la Bolsa de Valores las acciones materia de la enajenación con una antelación no inferior a seis (6) meses a la fecha de la operación.</p> <p>El Acuerdo 007 de 1998 que aprobó la privatización de la ETB fue impugnado ante el Consejo de Estado.</p> <p>En Acta No. 697 del 29 de julio de 1996 de la Junta Directiva consta que "para la ETB hay oculta una Red que es casi tan grande como la que conocemos oficialmente" y que "... se podría concluir que la empresa posee en pares libres sin instalar una capacidad potencial casi igual a la capacidad instalada, lo cual indicaría, además, que la escasez sería completamente artificial".</p> <p>Ello significa que existían líneas y pares sin inventariar que no fueron tenidos en cuenta en la valoración de la empresa, aspecto que es particularmente grave pues el principal criterio de avalúo es justamente el número de líneas y clientes. Tampoco se tuvieron en cuenta las inversiones efectuadas por ETB S.A. ESP en COMCELL y larga distancia.</p> <p>Resulta altamente inconveniente la venta de la ETB por cuanto su precio se ha caído en más del 60% desde la fecha de aprobación de su venta, haciendo aún más precarias las condiciones para el desprendimiento de uno de los mayores activos de la ciudadanía bogotana.</p> <p>La ETB es una de las empresas más rentables de la ciudad y los recursos de su venta se tienen destinados principalmente para el plan de desarrollo de la ciudad, es decir, en general no para inversiones.</p>
Motivación jurídica de la decisión	<p>El párrafo 1º. del artículo 1.2.5.18 de la Resolución 0704 del 15 de octubre de 1999 de la Superintendencia de Valores no era aplicable a la enajenación de las acciones del Distrito Capital en la ETB que se regía por el artículo 60 de la Constitución Política y una norma especial como la Ley 226 de 1995. La Resolución 0704 no gobierna las ofertas públicas dirigidas al sector solidario dentro de un proceso de privatización, salvo que el programa de enajenación así lo haya previsto o que, surtido el proceso de privatización se adelante una oferta pública en los términos previstos en la misma.</p> <p>Por lo demás, también quedó acreditado en el proceso que la ETB cumplió con la Ley 226 de 1995, y en particular con el</p>

	<p>requisito que su artículo 7º. establece, al incorporar al diseño del programa de enajenación, previo concurso a instituciones idóneas como el Consorcio Dresdner Kleinwort Benson, que llevó a cabo la valoración de la empresa.</p> <p>De igual modo, quedó también demostrado que cumplió con el requisito de valoración exigido por el artículo 7º. de la Ley 226 y que, a ese fin, siguió la metodología fijada por la Contraloría General de la República en su Resolución 04722 de 1999; la de suma de las partes o flujo de caja libre; la comparación con empresas similares en operaciones en bolsa de valores y la comparación con transacciones recientes de empresas similares.</p> <p>Para concluir, la Sala advierte que el Acuerdo 07 de 1998 está amparado por la presunción de legalidad, de manera que la sola existencia de demandas en su contra no permite tachar de ilegal el proceso de privatización de la ETB.</p> <p>Observa la Sala que escapa al ámbito propio de la acción popular las razones de conveniencia que pretenden controvertirse en este estrado, razón por la cual, se abstendrá de emitir pronunciamiento sobre tales argumentos.</p>
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las aclaraciones	No aplica
Remisiones	Sin remisiones a otras sentencias.

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 8

Consejo de Estado - Sección Cuarta, sentencia del 19 de julio de 2001, C.P.: Ligia López Díaz Exp. AP-085, Demandante: Defensoría del Pueblo-Regional Santander, Demandado: Municipio y Concejo Municipal de Bucaramanga.

Tesis	Restringida
Radicado	AP-085
Fecha de la sentencia	19 de julio de 2001
Demandante	Defensoría del Pueblo-Regional Santander

Demandado	Municipio y Concejo Municipal de Bucaramanga
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo de Santander
Decisión en primera instancia	El Tribunal Administrativo de Santander en sentencia de fecha 2 de marzo de 2001, negó las pretensiones de la demanda
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, M.P.: Dr. Ligia López Díaz
Decisión en segunda instancia	El Consejo de Estado, Sección Cuarta, confirmó la Sentencia de marzo 2 de 2001 proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Santander.
Derechos analizados:	1. Derechos de los consumidores y usuarios. 2. Moral administrativa.
Lo solicitado	Que se ordene al Municipio de Bucaramanga presentar el proyecto de Acuerdo para regular nuevamente el impuesto de alumbrado público, ajustado a las normas vigentes sobre la materia; y al Concejo Municipal, su estudio y aprobación.
Hechos jurídicos	El Acuerdo 090 de 1987 autorizó a la Electrificadora de Santander para efectuar el recaudo del Impuesto de Alumbrado Público, simultáneamente con el valor de la factura de energía. También dispuso que los dineros recaudados por concepto del impuesto, se destinarían al pago de energía consumida en el alumbrado público de la ciudad, como el de las calles, parques, zonas verdes, avenidas y demás áreas comunes del municipio de Bucaramanga y al pago de la factura por consumo de energía de las dependencias municipales.
Motivación jurídica de la decisión	Consideró esta corporación, que si bien, la Acción Popular no resulta improcedente por la existencia de otros medios de defensa judicial, tampoco se ha querido con ella instituir un sistema paralelo, que desconozca las acciones judiciales ordinarias, con mayor razón cuando éstas protegen adecuada y oportunamente la supremacía de la Constitución. Indicó además que el Municipio de Bucaramanga no ha vulnerado los derechos e intereses colectivos invocados, pues el cobro del impuesto se ha hecho con fundamento en el Acuerdo 090 de 1987, expedido por el Concejo, el cual goza de presunción de legalidad por no haber sido declarado nulo, ni haberse suspendido provisionalmente. Insistió el Consejo de Estado, en que el cobro se realiza con fundamento en el Acuerdo 090 de 1987, que goza de

	presunción de legalidad, por lo que si el demandante estimaba que este acto administrativo era contrario al artículo 13 de la Constitución Nacional, no era procedente que acudiera a la acción popular, la cual busca la protección de derechos de la colectividad y no ha sido establecida para definir la legalidad de los actos administrativos, cuando existen otras acciones como la pública de nulidad, incluso con medidas como la suspensión provisional del acto administrativo, que protegen adecuadamente la supremacía de las normas constitucionales y legales, en caso que sea procedente.
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las aclaraciones	No aplica
Remisiones	Sin remisiones a otras sentencias.

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 9

Consejo de Estado - Sección Cuarta, auto aclaratorio de sentencia del 5 de octubre de 2001, C.P.: Dra. María Inés Ortiz Barbosa Exp. 25000-23-26-000-2000-0257-01(AP), Demandante: Cooperativa Especializada de Educación Barrio Carvajal Ltda.

Tesis	Restictiva
Radicado	25000-23-26-000-2000-0257-01(AP)
Fecha del auto	5 de octubre de 2001
Demandante	Cooperativa Especializada de Educación Barrio Carvajal Ltda.
Demandado	El auto en estudio no identifica el demandado.
Conoció en primera instancia	El auto en estudio no identifica quien conoció en primera instancia.
Decisión en primera instancia	El auto en estudio no informa sobre la decisión en primera instancia, por tratarse de un auto aclaratorio de la sentencia proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el 24 de agosto de 2001.
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Cuarta , M.P.: Dr. María Inés Ortiz Barbosa.

Decisión del auto	Negó la solicitud de aclaración de la sentencia 24 de agosto de 2001, por encontrar que el aludido 'aparte' no influía en la sentencia.
Derechos analizados:	Si bien dentro del auto no se analiza ninguna clase de derechos, si hace mención a los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y la defensa del patrimonio público
Lo solicitado	El apoderado de la Asociación Provivienda de Trabajadores pidió la aclaración de la sentencia proferida por esta Sección el 24 de agosto de 2001 "a fin que se borre de la misma los apartes, donde considera Usted y demás (sic) Consejeros de Estado, que el bien trabado en la litis es de uso público, cuando la REAL VERDAD Y FATUTA (sic) es que no lo es" .
Hechos jurídicos	En este auto no se expresan los hechos por los cuales se interpuso la acción popular.
Motivación jurídica de la decisión	Si bien el auto se fundamenta en la posibilidad de adición, aclaración o corrección de las providencias y los requisitos para efectuarse, también hace una referencia al tema que nos ocupa en la línea jurisprudencial, y al respecto indica que la acción popular no es el mecanismo idóneo a través del cual se puede controvertir la legalidad o no de los actos administrativos, como lo pretende el solicitante sino que para obtener decisión sobre tal pretensión se deben ejercer las acciones previstas en el Código Contencioso Administrativo y formuladas dentro del término legal. Así las cosas finaliza diciendo que no es posible acudir al mecanismo de la aclaración de las providencias para pretender la resolución de aspectos que no son de competencia del juez popular.
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las aclaraciones	No aplica
Remisiones	Sin remisiones a otras sentencias.

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 10

Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Cuarta, sentencia del 3 de diciembre de 2001, C.P.: Dra. Ligia López Díaz Exp. AP-102, Demandante: Mauricio

Iván Torres Munevar, Demandado: Instituto Departamental de Tránsito y Transportes del Meta.

Tesis	Restictiva
Radicado	AP-102
Fecha de la sentencia	3 de diciembre de 2001
Demandante	Mauricio Iván Torres Munevar
Demandado	Instituto Departamental de Tránsito y Transportes del Meta.
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo del Meta
Decisión en primera instancia	El Tribunal Administrativo del Meta, en sentencia del 29 de mayo de 2001, negó las pretensiones de la demanda al considerar que para declarar la nulidad de los actos administrativos le corresponde al juzgador someterse al procedimiento que para estos menesteres señala la Ley y éste no es el objeto de la acción popular.
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, M.P.: Dr. Ligia López Díaz.
Decisión en segunda instancia	El Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, confirmó la Sentencia de mayo 29 de 2001 proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta.
Derechos analizados:	1. El derecho colectivo de los consumidores y usuarios 2. El derecho colectivo a la moralidad administrativa
Lo solicitado	Solicitó el actor popular, se ordene al Instituto Departamental de Transito y Transporte del Meta revocar cualquier acto administrativo que reglamente el cobro de \$4.000.oo por concepto de la información del "estado de cuenta por la información de los vehículos".
Hechos jurídicos	<p>Por medio de la Ordenanza 018 del 23 de junio de 1998, la Asamblea Departamental del Meta creó el Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Meta, como organismo descentralizado del orden departamental, con carácter de establecimiento público. Acto administrativo reformado a través de la Ordenanza No. 023 de 1994 la cual en su artículo 35 señaló: <i>"Los derechos de tasas y contribuciones por las diferentes actuaciones y servicios del Instituto deben ser aprobados por la Junta Directiva, previo proyecto justificado y presentado por el Director General"</i>.</p> <p>En uso de tales facultades, la Junta Directiva del Instituto Departamental de Transito y Transporte del Meta, para la</p>

	<p>vigencia fiscal del año 2000, profirió el Acuerdo No. 004 del 31 de diciembre de 1999, en virtud del cual se fijan las tarifas de los servicios que presta, determinando una tarifa de \$4.000 por concepto de "estado de cuenta".</p> <p>Dicho cobro implica mayores erogaciones de los usuarios, y contraviene el derecho a pedir información oportuna.</p>
Motivación jurídica de la decisión	<p>Consideró el Consejo de Estado, que el ente demandado no ha vulnerado los derechos e intereses colectivos invocados, pues dicho cobro se hace con fundamento en la Ordenanza 023 de 1994, expedida por la Asamblea Departamental, la cual goza de presunción de legalidad por no haber sido declarada nula, ni haber sido suspendida provisionalmente.</p> <p>En consecuencia no era procedente que el accionante acudiera a la acción popular, la cual busca la protección de derechos de la colectividad y no ha sido establecida para definir la legalidad de los actos administrativos, cuando existen otras acciones como la pública de nulidad, incluso con medidas como la suspensión provisional del acto administrativo, que protegen adecuadamente la supremacía de las normas constitucionales y legales, en caso que sea procedente.</p> <p>Si bien, la Acción Popular no resulta improcedente por la existencia de otros medios de defensa judicial, tampoco se ha querido con ella instituir un sistema paralelo, que desconozca las acciones judiciales ordinarias, con mayor razón cuando éstas protegen adecuada y oportunamente la supremacía de la Constitución.</p>
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las aclaraciones	No aplica
Remisiones	Sin remisiones a otras sentencias.

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 11

Consejo de Estado - Sección Primera, sentencia del 5 de febrero de 2004, C.P.: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta Exp. 70001-23-31-000-2002-00874-01(AP), Demandante: Darío Alvis González, Demandado: Alcaldía de Sincelejo y el Curador Urbano Primero de Sincelejo.

Tesis	Amplia
Radicado	70001-23-31-000-2002-00874-01(AP)
Fecha de la sentencia	5 de febrero de 2004
Demandante	Darío Alvis González
Demandado	Alcaldía de Sincelejo y el Curador Urbano Primero de Sincelejo
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo de Sucre
Decisión en primera instancia	El Tribunal Administrativo de Sucre accedió a las pretensiones de la demanda de acción popular.
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Primera , M.P.: Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta
Decisión en segunda instancia	Ampara los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y al de 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; y ordena al señor Gabriel Reina Corzo, abstenerse en forma de seguir construyendo la estación de servicio El Papayo, situada en la carrera 19 No. 28-79 de la ciudad de Sincelejo.
Derechos analizados:	<p>Derechos fundamentales: a la vida, a la educación, a la propiedad, a la libertad de empresa, a la tranquilidad y, especialmente, los derechos de los niños previstos en el artículo 44 de la Constitución Política,</p> <p>Derechos colectivos: a la seguridad y al ambiente sano de los residentes y transeúntes de la carrera 19 con calles 28 y 28 A, de los niños que estudian en las 4 instituciones educativas que operan en esa zona, amenazados de manera grave e inminente por el funcionamiento de una estación de servicio de líquidos inflamables y combustible en la carrera 19 con calle 28 y 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.</p>
Lo solicitado	Se declare que el proyecto Estación de Servicios "El Papayo", de propiedad de Gabriel Reina Corzo, ejerce una actividad que implica amenaza a los derechos fundamentales y colectivos invocados, y ordene a la Curaduría Urbana que cese de forma inmediata la autorización para continuar la construcción de

	dicha estación de servicios, concedida mediante Resolución Núm. 006 de 13 de febrero de 2002 de esa Curaduría.
Hechos jurídicos	<p>Los motivos de la presente acción consisten en la supuesta amenaza que el funcionamiento de una estación de servicio en la carrera 19 con calle 28 de la ciudad Sincelejo significa para los derechos fundamentales a la vida, a la educación, a la propiedad, a la libertad de empresa, a la tranquilidad y, especialmente, los derechos de los niños previstos en el artículo 44 de la Constitución Política, y los derechos colectivos a la seguridad y al ambiente sano de los residentes y transeúntes de la carrera 19 con calles 28 y 28 A, de los niños que estudian en las instituciones educativas que operan en esa zona.</p> <p>La Curaduría Urbana Primera de Sincelejo concedió licencia al señor Gabriel Reina Corzo para construir la citada estación de servicios, sin embargo esa licencia se otorgó sin el lleno de los requisitos del Acuerdo 022 de 1992 del Concejo Municipal y el Decreto 1521 de 1998 del Gobierno Nacional, advertidos por Planeación Municipal en oficio No. SPM-09-263-02, al emitir concepto técnico sobre el proyecto, en el cual solicitó a la Curaduría reevaluarlo.</p>
Motivación jurídica de la decisión	<p>El artículo 15 de la Ley 472 de 1998 dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en <u>actos</u>, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas. Ello significa, en primer lugar, que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son: a), que se trate de situaciones actuales que impliquen un peligro contingente, una amenaza, vulneración o agravio de uno o varios derechos o intereses colectivos y b), que esas situaciones se deban a acciones u omisiones de autoridades públicas o de particulares. Ambos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.</p> <p>En segundo lugar, que la acción popular puede ejercerse respecto de actos administrativos en la medida en que su existencia o ejecución implique un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, y por lo tanto con el único fin de evitar el primero o hacer cesar los segundos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, de suerte que sólo en esas circunstancias, esto es, cuando se vulnere o amenace un derecho colectivo y con el exclusivo fin de procurar su protección, es posible que en virtud de dicha acción se examine la legalidad de un acto administrativo o la conveniencia o condiciones de su ejecución, sin que ello signifique que la misma sustituya o desplace las acciones contencioso administrativas previstas como mecanismos normales para el</p>

	control de legalidad de los actos administrativos. Si bien la acción procedente respecto de los derechos fundamentales invocados es la acción de tutela, ello no desvirtúa la procedencia de la presente acción en este caso, pues también se invocan derechos colectivos que, además, envuelven varios de los primeros como el derecho a la vida y a la tranquilidad ciudadana, ya que la seguridad es condición de garantía de los mismos.
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las aclaraciones	No aplica
Remisiones	Sin remisiones a otras sentencias.

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 12

Consejo de Estado - Sección Primera, sentencia del 19 de febrero de 2004, C.P.: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta Exp. 70001-23-31-000-2002-00559-01, Demandante: Luis Carlos España Gómez, Demandado: La Nación Superintendencia Nacional de Salud, Departamento de Nariño y la Asamblea de Nariño y el señor Álvaro Ordóñez Terán

Tesis	Amplia
Radicado	70001-23-31-000-2002-00559-01
Fecha de la sentencia	19 de febrero de 2004
Demandante	Luis Carlos España Gómez
Demandado	La Nación Superintendencia Nacional de Salud, Departamento de Nariño y la Asamblea de Nariño y el señor Álvaro Ordóñez Terán.
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo de Nariño
Decisión en primera instancia	El Tribunal Administrativo de Nariño, negó las pretensiones de la demanda de acción popular y concluyó que la decisión adoptada por la Superintendencia Nacional de Salud en cuanto aceptó a la Empresa Licorera de Nariño "LICONAR" para la promoción de un acuerdo de reestructuración en los términos de la Ley 550 de 1999, la actuación del promotor en el

	<p>correspondiente proceso y la determinación de la Asamblea Departamental de Nariño de ordenar su liquidación, en lo que tiene que ver con la competencia, no violan ni amenazan los derechos colectivos invocados. En consecuencia, negó las pretensiones de la demanda.</p>
Conoció en segunda instancia	<p>Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Primera, M.P.: Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta</p>
Decisión en segunda instancia	<p>El Consejo de Estado, confirmó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño.</p>
Derechos analizados:	<p>1. Defensa del patrimonio público 2. Moralidad administrativa</p>
Lo solicitado	<p>Inaplicar, por vía de excepción de inconstitucionalidad, las ordenanzas No. 010 de 28 de febrero de 2002 y 011 de 3 de abril del mismo año, de la Asamblea Departamental de Nariño, por medio de las cuales ordena la liquidación de la empresa industrial y comercial del Estado del orden departamental, denominada Empresa Licorera de Nariño 'LICONAR', y se adopta un procedimiento, respectivamente. De igual forma, la Resolución No. 099 de 2001, de la misma corporación administrativa.</p> <p>Ordenar el cese definitivo del actual proceso de liquidación de la Empresa Licorera de Nariño, 'LICONAR', incluyendo la actuación surtida dentro del trámite concordatario adelantado por la Superintendencia Nacional de Salud, y la del promotor Álvaro Ordóñez Terán, ambas afectadas de nulidad absoluta e insubsanable por vicios de fondo y de forma, y que desvirtuaron la finalidad prevista en La Ley 550 de 1999.</p>
Hechos jurídicos	<p>Indicó el actor popular que por causa de las ordenanzas No. 010 de 28 de febrero de 2002 y 011 de 3 de abril del mismo año, así como de la Resolución 099 de 11 de abril de 2002, de la Asamblea Departamental de Nariño, y por el trámite dado a la promoción del acuerdo de reestructuración y a la posterior liquidación de la Empresa Licorera de Nariño, al igual que por los contratos atrás aludidos.</p> <p>Mediante la Ordenanza No. 010 de 28 de febrero de 2002, la Asamblea dispuso, en su artículo primero, acatar la decisión de la Superintendencia Nacional de Salud, en el sentido de liquidar la empresa LICONAR; en su artículo segundo, ordenar, en consecuencia, la liquidación de esa empresa y que, por tanto, el departamento de Nariño continuará ejerciendo directamente el monopolio sobre la producción y comercialización de licores de que trata el artículo 336 de la Constitución Política, y los artículos 12 y 13 del Código de Rentas de Nariño; en el artículo</p>

	<p>tercero, que la liquidación y designación del liquidador se realizarán conforme al procedimiento que establezcan las disposiciones legales, que la primera se haría en un término de hasta 12 meses, y en el cuarto, autorizó al Gobernador a realizar las operaciones presupuestales que fueran necesarias para el cumplimiento de la presente ordenanza.</p> <p>Mediante la Ordenanza No. 011 de 3 de abril de 2002 se adoptó el régimen para la liquidación de las entidades descentralizadas del orden departamental, y por medio de la Resolución No. 099 de 11 de abril de 2002 la Asamblea Departamental dispuso la apertura del proceso de liquidación de LICONAR, designó a su Liquidador y al Revisor Fiscal, ordenó la posesión de los mismos, el cierre inmediato de todas las operaciones relacionadas con la empresa, excepto los actos y operaciones para su liquidación, prohibió la vinculación de nuevos servidores públicos a la planta de personal de la misma, entre otras medidas relacionadas con dicha liquidación.</p> <p>De otra parte, los negocios aquí cuestionados son el convenio de intercambio de licores entre los departamentos de Nariño y Caldas, celebrado el 24 de febrero de 1994, con vigencia de 4 años, prorrogables automáticamente si al vencimiento del término ninguna de las partes manifestaba su voluntad de modificarlo o darlo por terminado; el convenio de intercambio de licores celebrado entre los departamentos de Cundinamarca y Nariño en 1999, y la cesión del contrato de distribución suscrito entre la Empresa de Licores de Cundinamarca y la Industria Cafetera de Nariño Ltda., cuyo objeto es la compraventa del aguardiente Néctar y/o Santafé Ron añejo y su distribución y venta en el departamento de Nariño bajo el carácter de distribuidor exclusivo, cesión que hizo la Industria Cafetera de Nariño Ltda. a favor de Manuel Antonio Romo Rosero, mediante documento suscrito por las partes el 16 de junio de 1999.</p>
<p>Motivación jurídica de la decisión</p>	<p>La acción popular puede ejercerse respecto de actos administrativos y contratos estatales en la medida en que su existencia o ejecución implique un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, y por lo tanto con el único fin de evitar el primero o hacer cesar los segundos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, de suerte que sólo en esas circunstancias, esto es, cuando se vulnere o amenace un derecho colectivo y con el exclusivo fin de procurar su protección, es posible que en virtud de dicha acción se examine uno cualquiera de esos actos o la viabilidad o condiciones de su ejecución, sin que ello signifique que la misma sustituya, desplace o derogue las acciones contencioso administrativas previstas como mecanismos normales para el control de legalidad de los mismos, de suerte que el uso de la acción</p>

	popular a esos fines es excepcional y restrictiva.
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las aclaraciones	No aplica
Remisiones	Sin remisiones a otras sentencias.

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 13

Sentencia de segunda instancia, proferida por el Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Cuarta, de fecha 28 de agosto de 2003, Consejera ponente: Dra. Ligia López Díaz. Exp. AP-90178, Demandante: Carlos Germán Farfán Patiño, Demandado: Caja de Compensación Familiar-Compensar y Municipio de Girardot (vinculado por pasiva por el juez de primera instancia)

Tesis	Amplia
Radicado	Exp. AP-90178
Fecha de la sentencia	28 de agosto de 2003
Demandante	Carlos Germán Farfán Patiño
Demandado	<ol style="list-style-type: none"> 1. Caja de Compensación Familiar-Compensar 2. Municipio de Girardot (vinculado por pasiva por el juez de primera instancia)
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B
Decisión en primera instancia	El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, en sentencia del 26 de noviembre de 2002, denegó por improcedente la acción popular, motivando se decisión en que la acción incoada deviene improcedente, habida cuenta que rebasa el ámbito de competencia del juez popular, pues entraría a definir sobre la legalidad de actos administrativos mediante los cuales se reconocen exenciones tributarias a los particulares, que como tales gozan de la presunción de legalidad, toda vez que existen en el ordenamiento jurídico instrumentos legales a efectos de que se discuta y resuelva la legalidad de las actos expedidos por la

	Administración.
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Cuarta, Consejera ponente: Dra. Ligia López Díaz
Decisión en segunda instancia	El Consejo de Estado - Sección Cuarta, confirma la sentencia del 26 de noviembre de 2002 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, y en consecuencia la decisión finalmente adoptada fue denegar las pretensiones por ser la acción popular improcedente para discutir la legalidad (anular) de actos administrativos.
Derechos analizados:	El derecho colectivo al patrimonio público
Lo solicitado	Solicitó el actor popular como pretensión, restituir las cosas a su estado anterior, es decir, que el accionado cancele el Impuesto Predial Unificado al Municipio de Girardot sobre el inmueble denominado " <i>Lagomar El Peñón</i> ".
Hechos jurídicos	<p>Indicó el actor, que el municipio de Girardot mediante el Acuerdo Municipal No. 089 de 1992 estableció, por el término de seis a diez años, exenciones tributarias al impuesto predial unificado para las nuevas empresas del sector hotelero y turístico, que se establecieran en el perímetro urbano y rural del municipio de Girardot, siempre y cuando hubieren efectuado inversiones superiores a ocho mil (8000) S.M.L. y dieciséis mil (16.000) S.M.L.</p> <p>La sociedad Paez Fonnegra Inversiones y Cía S.C.A., solicitó exención tributaria al impuesto predial unificado sobre el predio conocido como "<i>Lagomar El Peñón</i>", al considerar que cumplía los requisitos establecidos en el citado Acuerdo, exención que le fue concedida por la Junta Municipal de Hacienda de Girardot, por medio del acta 002 de diciembre 26 de 1994.</p> <p>En abril de 1995, el municipio de Girardot, le cobró el impuesto predial unificado a la sociedad Paez Fonnegra Inversiones y Cía S.C.A., argumentando que la exención tributaria resultaba "<i>inexistente</i>" al ser otorgada por un ente no competente para tomar la decisión.</p> <p>La sociedad interpuso acción de tutela contra la Secretaría de Hacienda de Girardot y Tesorería Municipal invocando como derechos fundamentales violados la igualdad, la imparcialidad, la no discriminación y el debido proceso.</p> <p>El Juzgado Segundo Civil Municipal de Girardot, mediante sentencia del 29 de enero de 1997, resolvió la tutela a favor del accionante y ordenó "<i>abstenerse de cobrar a la sociedad actora por concepto de impuesto predial y complementario respecto del complejo turístico LAGOMAR EL PEÑÓN, folio de matrícula</i>".</p>

	<p><i>inmobiliaria 307-0039839, por un lapso de diez (10) años, en desarrollo del acta No. 002 del 26 de diciembre de 1994 y el acuerdo No. 89 de 1982 del Consejo Municipal de Girardot"</i></p> <p>Las entidades accionadas, impugnaron el fallo anterior, el cual fue resuelto por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Girardot, a través de sentencia del 21 de febrero de 1997, la cual, modificó el fallo tutelando únicamente el "derecho al debido proceso", y en consecuencia ordenó <i>"abstenerse de cobrar el impuesto predial por el fundo identificado con matrícula inmobiliaria No. 307-39-839 por el término de la exoneración o mientras la jurisdicción contencioso administrativa decide sobre la validez del acta No. 002 de diciembre 26 de 1994 según el caso"</i>.</p> <p>La sociedad Paez Fonnegra Inversiones y Cía S.C.A. en calidad de propietaria del inmueble denominado <i>"Lagomar El Peñón"</i> transfirió a título de venta el mencionado inmueble el 1º de noviembre de 1998 a la Compañía Hotelera Colombiana S.A., quien a su vez lo hizo a la Caja de Compensación Familiar-Compensar-.</p> <p>El municipio de Girardot, para efectos de la transferencia del inmueble, expidió el paz y salvo del impuesto predial unificado a las empresas mencionadas, en cumplimiento al fallo de tutela proferido por el Juzgado Segundo Civil de Circuito, sin que estas hubieran cancelado suma alguna por este concepto.</p> <p>El actor señaló que la exoneración tributaria establecida en el Acuerdo Municipal 089 de 1992 y otorgada por la Junta Municipal de Hacienda de Girardot, como consta en el acta 002 de diciembre 26 de 1994, se hizo a la sociedad Paez Fonnegra Inversiones y Cía S.C.A., en su calidad de nueva empresa inversionista en el municipio y no al predio conocido como <i>"Lagomar El Peñón"</i>.</p> <p>Indicó finalmente que la Secretaría de Hacienda y Tesorería Municipal se encuentran imposibilitadas para adelantar procesos de determinación, discusión y cobro del mencionado impuesto dentro del procedimiento establecido en el artículo 66 de la Ley 383 de 1997, so pena de incurrir en desacato a la sentencia de tutela proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Girardot.</p>
<p>Motivación jurídica de la decisión</p>	<p>La Sección Cuarta del Consejo de Estado explicó que el hecho de ofrecer u otorgar exenciones tributarias a las personas o a los predios que cumplan con determinados requisitos para incentivar inversiones, es una facultad potestativa del municipio, en cabeza de sus administradores, que no vulnera en si mismo el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público.</p>

	<p>Manifestó también que la demandada no había cancelado el impuesto predial, porque considera que era beneficiaria de una exención que la eximía de pagarlo, para lo cual se amparaba en actos administrativos que gozan de presunción de legalidad.</p> <p>Justificó su decisión, aduciendo que esa omisión de la sociedad no vulnera por sí sola el patrimonio público del municipio, porque se sustenta en el convencimiento del amparo legal, el cual se presume de buena fe salvo prueba en contrario. Por su parte, si el Municipio considera que los acuerdos municipales y los demás actos que consagraron la exención del impuesto predial, no son aplicables a la sociedad demandada, deberá iniciar el cobro del tributo citando las normas por las que considera puede reclamarlo, pero dentro del procedimiento administrativo legalmente establecido.</p> <p>Explicó también la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que si esa actuación genera controversia será la jurisdicción contencioso administrativa con ocasión de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho quien resolverá el conflicto, pero atendiendo al procedimiento establecido para el efecto.</p> <p>Si bien la acción popular no es un acción residual, ni resulta improcedente por la sola existencia de otros medios de defensa judicial, tampoco se ha querido con ella instituir un sistema paralelo, que desconozca las acciones judiciales ordinarias, con mayor razón cuando éstas protegen adecuada y oportunamente la supremacía de la Constitución.</p> <p>Finalmente dijo que la discusión sobre la aplicación y legalidad de la exención no es asunto que pueda resolverse a través de la Acción Popular, salvo que resulte evidente la vulneración de derechos colectivos, pero mientras se mantenga la presunción de legalidad de los actos administrativos y no se demuestre la ilegitimidad del comportamiento de la sociedad demandada tampoco puede concluirse la vulneración del derecho a la protección del patrimonio público.</p>
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las aclaraciones	No aplica
Remisiones	Sin remisiones a otras sentencias.

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 14

Consejo de Estado - Sección Quinta, sentencia del 28 de febrero de 2002, C.P.: Dr. Roberto Medina López Exp. 13001-23-31-000-2000-9004-01(AP-342), Demandante: Jorge Piedrahita Aduen, Demandado: Distrito de Cartagena de Indias

Tesis	Amplia
Radicado	13001-23-31-000-2000-9004-01(AP-342)
Fecha de la sentencia	28 de febrero de 2002
Demandante	Jorge Piedrahita Aduen
Demandado	Distrito de Cartagena de Indias
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo de de Bolívar
Decisión en primera instancia	<p>El Tribunal Administrativo de Bolívar, declaró vulnerados los derechos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público y ordenó que en el término de seis (6) meses, la demandada hiciera la devolución de \$4.674.069.716 al Ministerio de Educación Nacional.</p> <p>Consideró el ad quo, que el daño a los derechos colectivos indicados proviene de la inexistencia del déficit fiscal de 1997, que los recursos no podían ser ejecutados, y que el Distrito ha debido devolverlos al Ministerio de Educación Nacional, dada su destinación específica.</p>
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Quinta , M.P.: Dr. Roberto Medina López
Decisión en segunda instancia	El Consejo de Estado confirmó la sentencia del 30 de octubre de 2.001 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar.
Derechos analizados:	Moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público
Lo solicitado	Solicitó el actor, se ordenara al Distrito de Cartagena reintegrar al Ministerio de Educación Nacional junto con la corrección monetaria y los intereses " <i>la suma de \$4.674.069.716.00 por no haber sido utilizados de acuerdo al Convenio 057/97</i> ", y que " <i>para la devolución anterior, NO SE FIRME un nuevo convenio con el Distrito de Cartagena...</i> "
Hechos jurídicos	1.- El 22 de septiembre de 1.997, el Ministerio de Educación Nacional y el Distrito de Cartagena, celebraron el Convenio

	<p>Interadministrativo No. 057, con el objeto de atender el déficit del situado fiscal del sector educativo de la vigencia de 1.997.</p> <p>2.- El distrito no cumplió el objeto del convenio, ni algunas de sus cláusulas.</p> <p>3.- El 3 de julio de 1.998, se firmó el plan de acción entre funcionarios del distrito, el Tesorero FER Distrital, y la firma interventora Cora Ltda., con el fin de que el distrito demostrara como se invirtieron los dineros enviados por el Ministerio de Educación Nacional.</p> <p>4.- Posteriormente, CORA Ltda. - Firma Interventora le dirige al Alcalde del Distrito de Cartagena un oficio diciendo en el tercer párrafo lo siguiente: <i>"Revisada la ejecución presupuestal de la vigencia de 1.997 del Sector Educación...se encuentra un sobrante de \$4.793.746.237.00, siendo mayor este valor que el del convenio suscrito"</i>. En el cuarto párrafo dice que... <i>"NO HUBO DÉFICIT DEL SITUADO FISCAL durante la vigencia de 1.997 y por lo tanto no tienen aplicación los recursos del presente convenio..."</i> Se dice después que el literal d) no es aplicable debido a que no existieron sobrantes del convenio, si no por el contrario el valor total de este. En el penúltimo párrafo se dice: <i>"No podían aplicarse sus recursos hasta no haberse configurado efectivamente un déficit, es decir que sin ejecutar el convenio existían sobrantes del situado fiscal por valor de \$119.686.521.00. En el último párrafo dice: "El distrito de Cartagena debe reintegrar al Ministerio de Educación Nacional la suma de \$4.674.059.716" y que "los dineros del Ministerio de Educación Nacional hacen parte del patrimonio público de la Nación y son para la educación de la comunidad, así el Distrito no puede vulnerar los derechos de la misma"</i>.</p>
<p>Motivación jurídica de la decisión</p>	<p>De los informes rendidos por la interventora y los asesores del ministerio y las respuestas de las autoridades distritales, se concluye que desde un comienzo el Ministerio de Educación fue engañado, pues el déficit presupuestario en el servicio de la educación durante el año fiscal de 1997, que constituía la causa del convenio, el móvil para suministrar los recursos, no existió, y, sin embargo, los dineros ingresaron a las arcas del distrito y luego se esfumaron a la sombra de un aterrador desorden administrativo.</p> <p>Respecto a las afirmaciones del Distrito de Cartagena de Indias: a.- Que los actos administrativos cuestionados en este proceso gozan del privilegio de la presunción de legalidad. b.- Que se trata de "hechos cumplidos", acaecidos en los años 1997 y 1998, y, que, como la ley es irretroactiva, no pueden ser ellos gobernados por la No. 472 de 1998 que entró en vigencia el 5 de agosto de 1999, y c.- Que la acción popular es de naturaleza preventiva de acuerdo con el artículo segundo</p>

de la Ley 472 de 1998, que transcribe. Dijo el Consejo de Estado no pueden prosperar los argumentos, por los siguientes motivos:

a.- De la lectura de la Ley 472 de 1998 que desarrolla el artículo 88 de la Carta, no se desprende ninguna clase de limitación a las acciones populares en todo lo que concierna a la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, ni a las personas contra quienes se dirige la acción como son el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo (artículos 1, 2, 4, 14, 18 y 34).

Quiere decir lo anterior que mediante el ejercicio de la acción popular pueden ponerse en entredicho todas las manifestaciones de la autoridad, una de las cuales quizá la que más la distingue es el acto administrativo, cuando son tales manifestaciones causa eficiente de la vulneración del derecho, su instrumento apropiado, y de ese antecedente nacen las consecuencias lógicas de disponer el juez de la facultad de suspender, revocar o desconocer los hechos, actos, acciones u omisiones oficiales para conjurar el daño inminente, para evitar mayores perjuicios o para devolver las cosas a su "statu quo" en cuanto fuere posible. (Ver también sentencia AP del 24 de agosto de 2001, Sección Quinta, Rad. 1704 01, Exp. 100).

Por consiguiente, todos los actos de la administración, cuya validez sea discutible dentro del juicio que se adelante por el ejercicio de la acción popular, están expuestos a ser desaforados de la presunción de legalidad que los venga amparando, en caso de que hayan servido de instrumento para facilitar o justificar conductas de la autoridad que lesionen o pongan en peligro intereses colectivos.

Además, tesis como la analizada conduciría a que no sólo los actos sino todo los hechos de la administración deberían someterse previamente al examen de legalidad por parte del juez contencioso administrativo, a la manera de una cuestión prejudicial, y eso haría írrita la acción popular.

b.- Las acciones populares fueron incorporadas al orden constitucional colombiano a partir de la reforma de 1991 pero venían ocupando al legislador desde antes (p.e. artículos 1005 y 2359 del C.C. y 45 de la Ley 472 de 1998 que mantiene vigentes las acciones populares hasta entonces consagradas, pero sujetas a los nuevos procedimientos). De otra parte, las irregularidades oficiales develadas en este proceso, todo indica que comenzaron en el mes de diciembre de 1997, prosiguieron en 1998, se descubren a mediados de ese año con los informes de la interventora y repercuten hasta hoy, dado que no han

	<p>sido puestas en claro las cuentas por parte de las autoridades de Cartagena, ni se ha liquidado el convenio, ni han sido reintegrados los dineros suministrados por el Ministerio de Educación. La ley, pues, no se está aplicando retroactivamente.</p> <p>c.- Las acciones populares son preventivas, en general se deben anticipar a la materialización de los hechos, pues la acción de evitar el daño contingente o de hacer cesar el peligro, así las distinguen; pero, también, es restitutoria en la medida en que se extiende a los resultados nocivos del acto realizado, para exigir que se repare el agravio, para que las cosas vuelvan a su estado anterior en cuanto fuere posible, como mandan los artículos segundo y treinta y cuatro de la ley 472 de 1998. La acción en este caso, entonces, no se ha extinguido, pues es físicamente posible reintegrar al Ministerio de Educación los recursos que giró al Distrito de Cartagena de Indias por incumplimiento del convenio firmado entre las dos entidades.</p>
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las aclaraciones	No aplica
Remisiones	Sin remisiones a otras sentencias.

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 15

Consejo de Estado - Sección Tercera, sentencia del 21 de marzo de 2002, C.P.: Jesús María Carrillo Ballesteros, Exp. 25000-23-26-000-2001-9093-01(AP-285), Demandantes: Julio Cesar García Vásquez y Efraín Olarte, Demandado: Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá S.A. E.S.P., Secretaría de Hacienda de Bogotá D.C. y Codensa S.A. E.S.P.

Tesis	Amplia
Radicado	25000-23-26-000-2001-9093-01(AP-285)
Fecha de la sentencia	21 de marzo de 2002
Demandantes	Julio Cesar García Vásquez y Efraín Olarte
Demandado	Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá S.A. E.S.P., Secretaría de Hacienda de Bogotá D.C. y Codensa S.A. E.S.P.

Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A
Decisión en primera instancia	El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, negó las pretensiones de la acción popular.
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Tercera , M.P.: Dr. Jesús María Carrillo Ballesteros
Decisión en segunda instancia	El Consejo de Estado confirmó la providencia proferida el 4 de octubre de 2001 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A
Derechos analizados:	Los derechos colectivos a la moralidad administrativa, prestación eficiente de los servicios públicos y a la defensa de los bienes de uso público
Lo solicitado	Solicitó el actor popular ordenar a los entes demandados, recuperar los activos del servicio de alumbrado público, junto con los respectivos perjuicios económicos; ordenando la devolución de la red de alumbrado público en cabeza de Codensa S.A. E.S.P., al Distrito Capital y se ordene la indemnización de perjuicios a que hubiere lugar.
Hechos jurídicos	<p>1. Los entes demandados explotan comercialmente la red de alumbrado público integrante del espacio público cuyo legítimo propietario es el Distrito Capital de Bogotá.</p> <p>2. La red de alumbrado público es un bien de uso público según los términos de los decretos 958 de 1992 y 1504 de 1998.</p>
Motivación jurídica de la decisión	<p>Indica el Consejo de Estado que aunque con este mecanismo de defensa judicial se pretende la protección de los derechos e intereses colectivos, no significa que el mismo pueda ejercerse para lograr la reparación, bien sea individual o colectiva, del daño que ocasione la acción u omisión de las autoridades o de los particulares, por cuanto para ello el constituyente y el legislador han previsto otro tipo de acciones, como por ejemplo, las acciones de grupo o de clase del artículo 88 constitucional, desarrolladas por la Ley 472 de 1998, y la acción de reparación directa consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo.</p> <p>No obstante, siempre y cuando esté de por medio la violación de un derecho colectivo, la acción popular puede ser un instrumento para ordenar la devolución de los bienes e inclusive para decretar la nulidad de un contrato, o un acto administrativo que afecte gravemente el disfrute y ejercicio de un derecho colectivo.</p>

	<p>Señala que en parte alguna de la Ley 472 de 1998 se regula, como si sucede con el Decreto Ley 2591 de 1991 y la Ley 393 de 1997, frente a la acción de tutela y a la acción de cumplimiento, que la acción popular resulte improcedente por la existencia de otros medios de defensa judiciales a través de los cuales también se puedan hacer efectivos los derechos conculcados. Por el contrario, del texto de las normas transcritas se desprende que el derecho o interés colectivo puede ser quebrantado por actos, acciones u omisiones de la entidad pública o del particular que desempeñe funciones administrativas, lo que significa que al resolver el juzgador se pronuncia sobre la legalidad de esos actos, acciones u omisiones. Y es que el hecho de que dichos actos, acciones u omisiones , también puedan ser objeto de enjuiciamiento a través de otras acciones, no implica que deba acudir necesariamente al ejercicio de las mismas pues, lo que habilita la acción popular es el interés o derecho colectivo que busca protegerse. En otras palabras, siempre que esté de por medio la supuesta vulneración de un derecho o interés colectivo, por presunto acto, acción u omisión de las entidades públicas o de los particulares que desempeñan esas funciones, resulta procedente la acción popular, sin perjuicio de que también pueda intentarse otra acción, como por ejemplo la de nulidad o la contractual.</p> <p>El artículo 9º de la Ley 472 de 1998 establece que "las acciones populares proceden contra toda acción y omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos". De lo anterior, así como de otros artículos de la misma ley, se desprende que las decisiones en esta clase de acciones son básicamente declarativas, y por ello, son procedentes contra actos de la administración, aún mediando que contra ellos procedan las acciones contenciosas administrativas.</p> <p>La red de alumbrado público es un bien fiscal, por ende, en este asunto, no existe vulneración alguna al derecho colectivo de la defensa de los bienes de uso público y la red de alumbrado público de Bogotá, está en propiedad de Codensa S.A. E.S.P., esta operación es plenamente válida a la luz de la jurisprudencia.</p>
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las	No aplica

aclaraciones	
Remisiones	Sin remisiones a otras sentencias.

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 16

Consejo de Estado - Sección Cuarta, auto del 16 de junio de 2003, C.P.: Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié Exp. 250002326000 2002 0249 01, Demandante: Corporación Cámara de entidades de Televisión, Comunicación y Recreación "Comunicar" Demandado: Registraduría Nacional del Estado Civil y Ministerio de Comunicaciones.

Tesis	Amplia
Radicado	250002326000 2002 0249 01
Fecha del auto	16 de junio de 2003
Demandante	Corporación Cámara de entidades de Televisión, Comunicación y Recreación "Comunicar".
Demandado	Registraduría Nacional del Estado Civil y Ministerio de Comunicaciones
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo de de Cundinamarca- Sección Tercera.
Decisión en primera instancia	El Tribunal Administrativo de de Cundinamarca- Sección Tercera rechazó de plano de acción popular al considerar que lo que se pretende revisar es la legalidad del acto administrativo mediante el cual el Registrador determinó que no podía expedirse la certificación a precandidatos interesados en el cargo COMISIONADO de la Comisión Nacional de Televisión. Sostuvo además que la vía de acción popular no es la adecuada.
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Cuarta , M.P.: Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié
Decisión en segunda instancia	El Consejo de Estado confirmó el auto del Tribunal Administrativo de de Cundinamarca- Sección Tercera que rechazó de plano de acción popular.
Derechos analizados:	No aplica
Lo solicitado	1. Que se restablezca el derecho omitido en lo referente a elegir de las organizaciones y ser elegido y posesionado el candidato Alberto Pico Arenas, de conformidad con lo

	<p>establecido por el <u>Decreto 1966 del 3 de septiembre de 2002</u> en sus artículos 8 y 9, y ordenar expedir la certificación correspondiente sobre los hechos ciertos, como figuran en las actas de escrutinio de la misma Registraduría.</p> <p>2. Que se garantice y proteja a los asociados el derecho de elegir y participar en los diferentes sectores con la decisión de cada grupo elector y así mismo, se garantice a los Candidatos poder contar con el respaldo o elección por todos los sectores determinados en la ley, para lo cual solicitó la suspensión provisional del Decreto 2211 de 2002 que lo prohíbe.</p> <p>Al respecto sostuvo que el Gobierno Nacional para suplir la vacancia definitiva del Comisionado Edgar Plazas Herrera (correspondiente al literal c) del artículo 6° de la Ley 182 de 1995, modificado por el artículo 1° de la Ley 335 de 1996), expidió el Decreto 1966 de septiembre 3 de 2002, que estableció las condiciones, requisitos y procedimientos para el proceso de elección del Comisionado vacante, a la cual se sometieron los candidatos y las asociaciones y gremios electores que participaron en la elección.</p> <p>Dijo que el hecho de no haber entregado la Registraduría Nacional del Estado Civil las certificaciones determinadas por el artículo 7 del Decreto 1966 de 2002 a los candidatos elegidos por los diferentes grupos electores de los sectores correspondientes, originó perjuicios irreparables a los candidatos con la invalidación de las inscripciones respectivas y de esta manera anular el proceso de selección, vulnerado el derecho a elegir y ser elegido de los candidatos postulados (artículo 40)</p> <p>Como medida provisional solicitó la suspensión provisional del Decreto 2211 del 3 de octubre de 2002 en concordancia con la Resolución 1482 del 4 de octubre de 2002, con fundamento en el artículo 238 de la C.N. y 152 del C.C.A., en el aparte que vulnera el derecho a elegir a las asociaciones y gremios que dentro de sus asociados estén varios, de los que integran cinco sectores contemplados por la ley. Ello, toda vez que el Ministerio de Comunicaciones en lugar de hacer cumplir con el Decreto 1966 del 3 de septiembre de 2002, en su artículo 8° y 9° optó por expedir el Decreto 2211 del 3 de octubre de 2002, convocando a un nuevo proceso de elección.</p>
<p>Hechos jurídicos</p>	<p>El señor Alberto Pico Arenas como representante legal de la Cámara de Entidades de Televisión, Comunicación Y Recreación "Comunicar" interpuso acción popular contra la Registraduría Nacional del Estado Civil y Ministerio de Comunicaciones porque en su criterio hubo inmoralidad y fraude electoral en la elección de uno de los candidatos para ser miembro de la COMISIÓN NACIONAL DE TELEVISIÓN que se traduce en la afirmación del</p>

	<p>Registrador de que no existió elección de candidato único por sector y por lo tanto, la Registraduría no podía expedir certificado a candidato alguno. En su criterio desconoció el derecho a elegir a las asociaciones y gremios y el de ser elegido. Como lo ordena el citado Decreto en el artículo 7° era obligación del Registrador expedir como requisito indispensable la certificación sobre el resultado de las elecciones de los diferentes grupos electores de sectores.</p> <p>Dijo que el Director de Gestión Electoral violó el debido proceso y los artículos 5, 6, 7, 8, 9 del decreto 1966 de 2002 (septiembre 3), al resolver intervenir en el proceso convocando a una reunión informal de candidatos elegidos por los diferentes sectores.</p> <p>En vista de lo anterior radicó un derecho de petición el día 30 de septiembre de 2002, dirigido a la Registraduría Nacional del Estado Civil del que tampoco obtuvo respuesta dentro del plazo otorgado para su inscripción, vulnerando sus derechos fundamentales a recibir información veraz y oportuna antes del día 30 de septiembre de 2002.</p>
<p>Motivación jurídica de la decisión</p>	<p>Las acciones populares están concebidas sobre la base de la prevención de la violación de los derechos colectivos, para evitar su amenaza, con un procedimiento preferencial, ágil y despojado de formalismos.</p> <p>Dijo el Consejo de Estado que los antecedentes legislativos señalan que es procedente la acción popular contra los actos administrativos que amenacen o vulneren los derechos colectivos, al indicar que la sentencia, debe contener:</p> <p><i>"El contenido de la sentencia es diferente, según se trate de una acción popular o de grupo. Para las primeras (acción popular), la sentencia puede contener una orden de hacer o no hacer, ordenar la revocatoria de un acto administrativo, ordenar el cumplimiento de un acto administrativo, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo, en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible y el incentivo para el actor ". GACETA No. 277 del 5 de septiembre de 1995 Pág. 16).</i></p> <p>El artículo 88 de la Constitución Política permite el ejercicio pleno para prevenir o hacer cesar la vulneración a los derechos colectivos, es procedente la acción popular contra acciones, ya sean éstos actos, hechos u omisiones de la autoridad pública o de los particulares, así no hayan sido suspendidos o anulados por la jurisdicción.</p> <p>De otra parte, del texto de los artículos 9° y 10° de la Ley 472</p>

	<p>de 1998, es procedente la acción popular "contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos" y cuando el derecho o interés colectivo se vea amenazado o vulnerado por la actividad de la administración y no será necesario interponer previamente los recursos administrativos como requisito para intentar la acción popular".</p> <p>Así mismo, la acción popular podrá promoverse durante el tiempo que subsista la vulneración o amenaza o peligro al derecho o interés colectivo (art. 11).</p> <p>No obstante lo anterior, advirtió el Consejo de Estado que lo que pretende el accionante no es el amparo de los derechos colectivos sino que se le protejan sus derechos constitucionales fundamentales individuales como son el de elegir y ser elegido y el debido proceso, para que en consecuencia, se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil su posesión como Comisionado Elegido en la vacante dejada por Edgar Plazas Herrera.</p> <p>En efecto, del análisis de la sustentación de la demanda se infiere que las pretensiones del demandante no corresponden a las incluidas en el texto constitucional (artículo 88) y que fueran desarrolladas por la Ley 472, pues el mecanismo de la presente acción se dirige contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos y aunque en la decisión de una acción popular queden inmersos derechos individuales, no debe confundirse con la protección de los derechos individuales los cuales cuentan con otros mecanismos de control de legalidad.</p> <p>No ocurre en el caso concreto con la pretensión que busca la nulidad de un decreto y se ordene la posesión del señor Alberto Pico Arenas para suplir la vacancia del señor Edgar Plazas Herrera en la Comisión Nacional de Televisión. Las aspiraciones del demandante no corresponden a la filosofía de la acción popular por lo que se confirmará el rechazo de plano por las razones expuestas.</p>
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las aclaraciones	No aplica
Remisiones	Sin remisiones a otras sentencias.

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 17

Consejo de Estado - Sección Tercera, sentencia del dos (2) de septiembre de dos mil cuatro (2004), C.P.: Dra. María Elena Giraldo Gómez Exp. 25000-23-27-000-2002-2693-01(AP), Demandante: John Freddy Bustos Lombana, Demandado: Departamento de Cundinamarca (Secretaría de Educación) y la Nación (Ministerio de Educación Nacional)

Tesis	Amplia
Radicado	25000-23-27-000-2002-2693-01(AP)
Fecha de la sentencia	Dos (2) de septiembre de dos mil cuatro (2004)
Demandante	John Freddy Bustos Lombana
Demandado	Departamento de Cundinamarca (Secretaría de Educación) y la Nación (Ministerio de Educación Nacional)
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Cuarta B)
Decisión en primera instancia	<p>El Tribunal Administrativo de de Cundinamarca (Sección Cuarta B), en sentencia proferida el día 5 de marzo de 2004 probadas las excepciones de improcedencia de la acción y falta de legitimidad en la causa por pasiva.</p> <p>Respecto de la falta de legitimación por pasiva formulada por la Nación (Ministerio de Educación) la cual aceptó; se hicieron consideraciones de la República de Colombia como Estado de derecho y luego se arguyó, con base en que la ley 60 de 1993, que la descentralización administrativa docente territorial aparecida en virtud de esta ley, mandó en el artículo 14 que las oficinas seccionales de escalafón fueron incorporadas a las Secretarías de Educación Departamentales y Distritales, de tal forma que a partir de su incorporación dejaron de pertenecer al Ministerio de Educación y pasaron a depender directamente de las Secretarías de Educación Departamentales y Distritales; que a esto se debe que dicho Ministerio profirió la Resolución No 3.077 de agosto 12 de 1997 por medio de la cual el Departamento de Cundinamarca pasó a asumir la Administración directa de los recursos del situado fiscal y de la prestación del servicio de educación; que por lo tanto las resoluciones que profirió el departamento de Cundinamarca las hizo autónomamente y en ejercicio de la descentralización administrativa.</p> <p>Con relación a la improcedencia de la acción, propuesta por el Departamento demandado, toda vez que la demanda achaca ilegalidad a las resoluciones que profirió el departamento, de</p>

	<p>otorgamiento de reconocimiento de estímulos a docentes, ilegalidad que debe plantearse en un juicio de acción de nulidad y no en uno de acciones populares, toda vez que las acciones tienen sus propios y diferentes objetivos; señaló que <i>"la Constitución Política dispone como mecanismo de defensa ante agresiones o amenazas a los derechos colectivos, la acción popular, la cual constituye un mecanismo judicial cuyo objeto es garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, para evitar un daño contingente y hacer cesar el peligro..."</i>; dijo que dentro de estos derechos está el de la moralidad administrativa, que persigue la protección del tesoro nacional, en cuanto propende por la restitución o recuperación de los bienes públicos. Y resaltó que de la demanda se observa que el verdadero interés del actor no es el de la protección de esos derecho sino obtener el reconocimiento del incentivo que en efecto los motivos de ilegalidad aducidos por el actor son susceptibles de la acción de nulidad y concluyó que <i>"() la acción se torna improcedente, teniendo en cuenta que éste no es el mecanismo procesal adecuado para que las pretensiones prosperen, por lo que la excepción propuesta está llamada a prosperar, sin que, se insiste, la sala pueda adelantarse en el examen de la validez de los actos administrativos cuestionados por las razones anotadas.</i></p>
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Tercera , C.P.: Dra. María Elena Giraldo Gómez.
Decisión en segunda instancia	El Consejo de Estado revocó la sentencia proferida el día 5 de marzo de 2004 por la Sección Cuarta B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
Derechos analizados:	Derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la protección del patrimonio público.
Lo solicitado	Se ordenara a la accionada, iniciar todos los trámites tendientes a efectuar la Revocatoria Directa de las Resoluciones Nos. 002713, 2605 y 3124 de 2000, y las acciones judiciales tendientes a obtener el recaudo de los dineros que fueron pagados sin justo título a los educadores relacionados en los Actos Administrativos referidos.
Hechos jurídicos	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Estatuto del Docente consagró a favor del educador un estímulo o prerrogativa por el mejoramiento académico, el cual tiene repercusiones en su ascenso en el escalafón. 2. Para este evento, el legislador podía determinar los títulos base que luego, con otro título posterior de determinadas características, diera lugar a esta prerrogativa, que ya no regulaba el ingreso al escalafón, sino una capacitación

	<p>profesional, aunque tuviera consecuencias en el escalafón docente.</p> <p>3. Los títulos base de docente establecidos en el Estatuto Docente, sirven para el ingreso al escalafón, mientras que el nuevo título universitario diferente al de la licenciatura en educación, que contempla el Art. 39 supone un mejoramiento académico y conlleva un estímulo o prerrogativa.</p> <p>4. La Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca, asimiló el título de licenciado en educación a un nuevo título universitario, para lo cual expidió las Resoluciones Nos. 002713, 2605 y 3124 de 2000, produciendo con ello un reconocimiento de derecho a favor de los educadores relacionados en los actos administrativos aludidos, sin justo título, y en detrimento del patrimonio público y la moralidad administrativa.</p>
<p>Motivación jurídica de la decisión</p>	<p>Para el Consejo de Estado, resulta incontrovertible la procedibilidad del medio de defensa utilizado, de acciones populares, debido a que fue la Constitución, en el artículo 88, dispuso que 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 públicas, la moralidad administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella (inciso 1º). En virtud de dicho mandato constitucional el Legislador produjo la ley 472 de de 1998, de acciones populares y de grupo, en la cual reiteró el objeto de las populares en defensa y protección de los intereses y derechos colectivos.</p> <p>Señaló igualmente el Consejo de Estado, que las conductas que dan lugar a la promoción de la acción, ante esta jurisdicción Contencioso Administrativas, están referidas a las conductas de acción o de omisión de las conductas de la Administración o de los particulares - en función administrativa o por fuero de atracción - cuando amenazan o quebrantan esos derechos e intereses; por lo tanto no es de recibo el criterio expuesto por el Tribunal cuando considera que no toda conducta de la Administración es pasible de la acción popular, porque la ley señala expresamente en el artículo 9, sobre procedencia de las acciones populares, que tienen cabida respecto de <i>"toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares"</i>.</p> <p>El Consejo de Estado advierte que la limitante de la acción popular no estriba en la clase de conducta, sino en el objeto de la acción la cual no puede confundirse con el de las acciones ordinarias, cuyo objeto principal no es la protección de los derechos e intereses colectivos, sino otros diferentes a éste.</p>

	<p>Pero esto último no significa que como consecuencia de la determinación en una sentencia de acción popular luego de la declaración principalísima de amparo a los derechos colectivos, no se pueda declarar la ilegalidad de actos administrativos cuando tal declaratoria es indispensable para la protección de los derechos e intereses colectivos y porque se demostró además que tal conducta amenaza o vulnera aquellos derechos e intereses. Dicho de otra forma, la protección de derechos e intereses colectivos requiere de que concurrentemente se demuestren dos situaciones: la conducta de acción o de omisión, y además la amenaza o vulneración de derechos o intereses colectivos. Se resalta que cuando no se dan concurrentemente esos dos requisitos no puede prosperar la acción popular, pero ello no significa que la legalidad de los actos administrativos no se pueda discutir mediante el ejercicio de la acción ordinaria correspondiente.</p>
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las aclaraciones	No aplica
Remisiones	Sin remisiones a otras sentencias.

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 18

Consejo de Estado - Sección Tercera, sentencia del 27 de julio de 2005, C.P.: Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez Exp. 25000-23-25-000-2004-00787-01(AP), Demandante: Heli Bocanegra y otros, Demandado: Ministerio de Agricultura y Desarrollo y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER.

Tesis	Amplia
Radicado	25000-23-25-000-2004-00787-01(AP)
Fecha de la sentencia	27 de julio de 2005
Demandante	Heli Bocanegra y otros
Demandado	Ministerio de Agricultura y Desarrollo y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Decisión en	El Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencia del 8

primera instancia	<p>de noviembre de 2004, ordenó a la Nación - Ministerio de Agricultura, al Instituto Nacional De Desarrollo Rural - Incoder y a su Consejo Directivo presidido por el Ministerio de Agricultura, inaplicar a partir de la ejecutoria de esa sentencia, el artículo 25 del Acuerdo No. 03 del 19 de febrero de 2004, como medida que permitía hacer cesar la amenaza de vulneración del derecho colectivo a la participación democrática "una persona por voto" y prevenir que se incurra en el futuro en reglamentaciones sobre participación de los usuarios del servicio de adecuación de tierras mediante el voto ponderado que limita el derecho de participación citado y amenaza vulnerar los derechos colectivos al ambiente sano, al acceso de los usuarios al servicio público de adecuación de tierras, al manejo de los recursos que garantice un desarrollo sostenible, así como la preservación y restauración del medio ambiente en los distritos de adecuación de tierras de especial importancia ecológica.</p> <p>El Tribunal además ordenó el pago del incentivo a los actores populares.</p>
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Tercera , M.P.: Dr. Alier Eduardo Hernandez Enriquez
Decisión en segunda instancia	El Consejo de Estado, modificó la sentencia del 8 de noviembre de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el sentido de negar las pretensiones de la acción; pero reconoció el incentivo a los actores populares.
Derechos analizados:	<p>a) Moralidad administrativa;</p> <p>b) Participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla;</p> <p>c) Participación de la comunidad en el estudio que el Estado haga de las decisiones que les concierne</p>
Lo solicitado	<p>Declarar que el Estado, al no incluir en forma expresa la participación y representación de los usuarios de los distritos de adecuación de tierras en el Consejo Directivo del INCODER, violó los derechos colectivos: referidos.</p> <p>Como consecuencia de lo anterior, declarar que los usuarios de las asociaciones de distritos de adecuación de tierras deben tener participación y representación, con derecho a voz y voto, en el Consejo Directivo del INCODER.</p>
Hechos jurídicos	El artículo 20 de la Ley 41 de 1993 establece que los usuarios de un distrito de adecuación de tierras debe organizarse en una "asociación de usuarios de distritos de adecuación de tierras" a efectos de la representación, manejo y administración del distrito.

	<p>Las asociaciones de usuarios de distritos de adecuación de tierras son personas jurídicas privadas, de carácter civil, sin ánimo de lucro, que prestan el servicio público de adecuación de tierras conforme al artículo 3º de la Ley 41 de 1993, el cual lleva implícito el servicio público de agua. Estas asociaciones cumplen funciones públicas o administrativas que fueron delegadas por el Estado a través del HIMAT, hoy INCODER, establecimiento encargado de ejercer vigilancia y control sobre ellas.</p> <p>Extralimitándose en sus funciones de vigilancia y control, el Consejo Directivo del INCODER expidió el Acuerdo 03 en su artículo 25 incluyó la figura del voto ponderado para la toma de decisiones en las asambleas de las asociaciones de usuarios de distritos de adecuación de tierras.</p> <p>En estas asambleas, siempre se ha considerado que cada usuario tiene derecho a un voto, independientemente del área que tengan inscrita en la asociación, lo cual constituye un derecho adquirido que según el artículo 58 de la no puede ser vulnerado por leyes posteriores, como lo es en este caso el Acuerdo 03 de 2004.</p> <p>Existe amenaza de violación de derechos colectivos porque todavía ninguna asamblea ha aplicado el voto ponderado, pero se concretará cuando lo hagan, porque este sistema de votación discrimina a los usuarios que tienen menos tierras inscritas en la asociación. La participación de toda la comunidad en la toma de decisiones de las asociaciones de usuarios de distritos de adecuación de tierras, garantizan la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y al uso racional de los recursos naturales. Esta forma de participación privilegiaría a quienes tienen más tierras, lo cual podría resultar perjudicial para la protección de estos derechos, y contraria al interés colectivo.</p>
<p>Motivación jurídica de la decisión</p>	<p>El Consejo de Estado precisó que la acción popular contra los actos administrativos puede ejercerse siempre y cuando la existencia o la ejecución del acto, vulnere o amenace un derecho colectivo; con el exclusivo fin de procurar su protección. Dice que es posible que a través de la acción popular se examine cualquiera de esos actos o la viabilidad o condiciones de su ejecución, sin que ello signifique que la misma sustituya, desplace o derogue las acciones contencioso administrativas previstas como mecanismos normales para el control de legalidad de los mismos, de suerte que el uso de la acción popular para esos fines es excepcional y restrictiva.</p> <p>Indica además, que incluso, el Consejo de Estado ha dejado en</p>

claro que el análisis de legalidad o constitucionalidad de los actos administrativos frente a la posible violación o amenaza de derechos colectivos no sólo está permitida implícitamente en el artículo 88 de la Constitución y la Ley 472 de 1998, sino que, en ocasiones se impone, porque i) la ley y la Constitución diseñaron la acción popular como una acción principal, más no residual, ii) para la protección de los derechos colectivos, el juez constitucional tiene amplias competencias y, iii) el núcleo esencial de los derechos e intereses colectivos se protege principalmente mediante la acción popular.

Agrega que el control de legalidad o constitucionalidad de un acto administrativo es posible realizarlo con diferente grado de intensidad, cuando se adelanta en el curso de una acción constitucional como es la popular; o de una acción contenciosa administrativa y, en especial, cuando se resuelve la suspensión provisional en esta última. En efecto, no debe olvidarse que el carácter rogado de la justicia contenciosa administrativa, por regla general, impone que el análisis del asunto por parte del juez se limite a los cargos y a los planteamientos de la demanda (artículo 137 del Código Contencioso Administrativo). Por el contrario, el juez constitucional que resuelve una demanda presentada en ejercicio de la acción popular tiene amplias facultades para proteger los derechos colectivos (artículos 5º, 9º y 34 de la Ley 472 de 1994), por lo que es razonable que, en ocasiones, las decisiones adoptadas en una y otra acción no necesariamente coincidan.

Indica que un ejemplo claro de los diferentes ámbitos del control de legalidad y constitucionalidad de un acto administrativo en el curso de las acciones populares y de las contenciosas administrativas, se encuentra en la suspensión provisional del acto. Así, para decretar esa medida cautelar, el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo señala, con carácter imperativo, el cumplimiento de tres requisitos sin los cuales no puede accederse a la petición, y, entre ellos, la "*manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud*".

Entonces, puede ocurrir que, en el momento procesal en el que se admite la demanda, no se evidencie *prima facie* la violación de las normas que invoca el demandante o que para concluir la ilegalidad o inconstitucionalidad se requiera un estudio de fondo propio de la sentencia, por lo cual no se decretaría la suspensión provisional. Sin embargo, esa misma norma sí podría inaplicarse en ejercicio de la acción popular, pues, precisamente, la sentencia de fondo que lo resuelve determinará la existencia de una incompatibilidad entre el acto administrativo objeto de estudio y las normas que consagran la protección de los derechos e intereses colectivos.

Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Aclaración de voto de la Dra. Ruth Stella Correa Palacio
Resumen de las aclaraciones	<p>La Dra. Ruth Stella Correa Palacio, aunque compartió la decisión adoptada por la mayoría de los magistrados, aclaró el voto en relación con la afirmación contenida en la sentencia en el sentido que el juez en la acción popular puede llegar a anular actos administrativos.</p> <p>En ese sentido indicó, que si bien la conducta vulnerante del derecho o interés colectivo, bien puede concretarse en un acto administrativo, ello no lleva consigo la facultad del juez encargado de decidir la acción popular, de anular tales actos administrativos. Su competencia está circunscrita a dar una orden de hacer o no hacer, con miras a lograr la efectiva protección del derecho.</p> <p>Aclara, que está fuera de discusión la procedencia de la acción popular contra actos administrativos que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos, tal y como se desprende de los artículos 9, 10, 15 y 18 ordinal b) de la ley 472. Lo que no resulta evidente, es la competencia del juez popular para proceder a anularlos. La regla contenida en el artículo 34 eiusdem, que prescribe que la sentencia <i>"que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o no hacer...y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible"</i>, en modo alguno puede entenderse como la habilitación para declarar la nulidad de un acto administrativo, declaración que no es propia de los fines, móviles o motivos de esta acción constitucional, en tanto su objetivo no es el enjuiciamiento sobre la legalidad del acto administrativo, sino la protección de un derecho e interés colectivo. Los fines, móviles o motivos de este medio procesal son básicamente preventivos e impeditivos (arts. 2 inc. 2º, 9 y 17 ley 472), y sólo de manera excepcional indemnizatorios, finalidad reparatoria que se ha previsto sólo a favor de la entidad pública no culpable encargada de velar por el derecho o interés colectivo (art. 34 ley 472). O lo que es igual, no es propio de la acción popular ordenar el restablecimiento de los derechos subjetivos. El principio de la congruencia, que debe observar todo juzgador y que impone que toda sentencia debe</p>

	<p>resultar armónica, consonante y concordante con las pretensiones formuladas en la demanda, y en las demás oportunidades que el ordenamiento procesal contempla, está a su vez limitado por el fin, móvil o motivo que cada acción permite. En tratándose de la acción popular está circunscrito a lo dispuesto por el artículo 34 de la ley 472, norma que al establecer el contenido de la sentencia en la acción popular marca las pretensiones que se pueden incoar a través de la misma. De ahí que, en cuanto atañe a una conducta vulnerante plasmada en actos administrativos, o lo que es igual a la actuación que se ha venido concretando a través de actos administrativos, el juez popular sólo está facultado para impartir órdenes de hacer o no hacer, incluyendo la de que las autoridades se abstengan de ejecutar los efectos de tales actos, sin que se le haya atribuido la competencia para anularlos, lo cual no impide que pueda entrar a revisar su legalidad, cuando la vulneración del derecho colectivo se acusa precisamente como consecuencia de la ilegalidad del acto, sin que en ese caso su decisión pueda superar la orden de suspender los efectos del mismo. Nótese cómo el tenor de la norma es imperativo: "orden de hacer o no hacer" "exigir la realización de conductas...". La preceptiva está redactada de tal forma que si bien deja un amplísimo margen de maniobra para que el juez imparta las órdenes necesarias para lograr la tutela efectiva de los derechos colectivos -y así debe ser en tanto el carácter difuso de los mismos impediría prever todas las situaciones que podrían ser objeto de decisión en la sentencia favorable-, sin embargo, de ella no se deduce -ni por asomo- que haya atribución alguna del juez para entrar a definir la legalidad del acto administrativo, mediante una sentencia de anulación.</p>
<p>Remisiones</p>	<p>Remite a la sentencia del 5 de febrero de 2004, la Sección Primera del Consejo de Estado, la cual señaló:</p> <p>"La acción popular puede ejercerse respecto de actos administrativos en la medida en que su existencia o ejecución implique un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, y por lo tanto con el único fin de evitar el primero o hacer cesar los segundos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, de suerte que sólo en esas circunstancias, esto es, cuando se vulnere o amenace un derecho colectivo y con el exclusivo fin de procurar su protección, es posible que en virtud de dicha acción se examine la legalidad de un acto administrativo o la conveniencia o condiciones de su ejecución, sin que ello signifique que la misma sustituya o desplace las acciones contencioso administrativas previstas como mecanismos normales para el control de legalidad de los actos administrativos."¹⁶</p>

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, exp. AP-0874 de 2004.

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 19

Consejo de Estado - Sección Tercera, sentencia del 16 de febrero de 2006, C.P.: Ramiro Saavedra Becerra Exp. 15001-23-31-000-2003-01345-01(AP), Demandante: Gustavo Antonio Romero Álvarez, Demandado: Asamblea y la Gobernación del Departamento de Boyacá

Tesis	Restictiva
Radicado	15001-23-31-000-2003-01345-01(AP)
Fecha de la sentencia	16 de febrero de 2006
Demandante	Gustavo Antonio Romero Álvarez
Demandado	Asamblea y la Gobernación del Departamento de Boyacá
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo de Boyacá
Decisión en primera instancia	<p>El Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante sentencia del 25 de enero de 2005, negó las pretensiones de la demanda. Señaló que las pretensiones del demandante son confusas, por cuanto en un primer momento pretende la declaratoria de vulneración de derechos colectivos, pero en la oportunidad procesal para alegatos de conclusión reformula sus peticiones y las encamina a que se declare la nulidad de la Ordenanza número 009 de 2003 y Resolución 0204 del mismo año.</p> <p>Respecto a lo anterior el tribunal manifestó que de acuerdo con el principio constitucional al debido proceso (artículo 29) y la <u>ley 472 de 1998</u>, en la acción popular no es procedente que se formulen nuevas pretensiones en los alegatos de conclusión, pues el momento procesal determinado para ello es exclusivamente en la demanda.</p> <p>De otra parte concluyó el tribunal que el actuar de la administración, en concordancia con los actos que según el accionante vulneran derechos colectivos, no es ilegal ni reprochable por cuanto no existe prueba alguna dentro del expediente que demuestre lo contrario.</p> <p>Consideró, que en desarrollo de la <u>ley 472 de 1998</u> no era procedente que el actor acudiera a la acción popular en cuanto ésta no sido establecida para definir la legalidad de los actos administrativos.</p>
Conoció en	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo,

segunda instancia	Sección Tercera , M.P.: Dr. Ramiro Saavedra Becerra
Decisión en segunda instancia	El Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Tercera, confirmó la Sentencia proferida el veintisiete (27) de enero de dos mil cinco (2005) por el Tribunal Administrativo de Boyacá.
Derechos analizados:	<ol style="list-style-type: none"> 1. La moralidad administrativa. 2. La defensa del patrimonio público 3. Los derechos de los consumidores y usuarios
Lo solicitado	<p>Las pretensiones elevadas en la demanda fueron las siguientes:</p> <p><i>"1. Declarar que las entidades demandadas han vulnerado los derechos e intereses colectivos abajo referidos y de acuerdo con los hechos que adelante se relacionan.</i></p> <p><i>2. Como consecuencia de la anterior declaración, ordenar a la (sic) entidades demandadas, adelantar las acciones necesarias a fin de garantizar el cese de la vulneración de los intereses y derechos colectivos.</i></p> <p><i>3. Condenar a la (sic) entidades demandadas al pago de los perjuicios causados en virtud de la vulneración de los intereses y derechos colectivos.</i></p> <p><i>4. Condenar en costas a las entidad demandada (sic) .</i></p> <p><i>5. Que se ordene el pago de los incentivos económicos a favor del demandante en la cuantía y forma lo (sic) dispuesta en los artículos 34, 39 y 40 de la <u>ley 472 de 1998.</u>"</i></p> <p>También solicitó el actor como medidas cautelares las siguientes:</p> <p><i>"1. Suspensión de la Ordenanza Número 0009 del 31 de marzo de 2003 y todos los actos derivados de su aplicación.</i></p> <p><i>2. Ordenar a la demandada(sic), que informe a todos los usuarios sobre la suspensión de tales actos.</i></p> <p><i>3. Aplicar las medidas procedentes de que trata el Artículo 25 de la Ley 472 de 1998."</i></p>
Hechos jurídicos	<p>Los hechos que según el actor, dieron lugar a la demanda tienen su origen con la expedición de Ordenanza número 0009 proferida por la Asamblea Departamental de Boyacá, por medio de la cual se concedieron facultades específicas al Secretario de Hacienda del Departamento para fijar las tasas y contribuciones que deben cancelar los propietarios de vehículos automotores.</p> <p>Considera el actor, que la mencionada ordenanza vulnera los derechos colectivos a la moralidad administrativa, el patrimonio público, los derechos de los consumidores y usuarios y los contenidos en la Constitución Política.</p> <p>Al explicar la vulneración de los derechos e intereses colectivos, aseguró que la Asamblea del Departamento de</p>

	Boyacá desconoció el contenido del artículo 300 de la Constitución con la expedición de la Ordenanza 009 de 2003 por cuanto en lugar de decretar o crear ella misma la tasa o fijar sus elementos, autorizó a la Secretaria de Hacienda para administrar, recaudar y controlar los impuestos de vehículos automotores y de registro.
Motivación jurídica de la decisión	<p>Dejo de Estado que, ssegún se extrae de la demanda y del recurso de apelación planteado, el actor pretende amparar los derechos colectivos a la moralidad administrativa, el patrimonio público y los derechos de los consumidores y usuarios, presuntamente vulnerados con la expedición de la Ordenanza número 009 de 2003 proferida por la Asamblea Departamental de Boyacá, a través de la cual, se delegó en el Secretario de Hacienda la facultad de fijar las tasas para recuperar los costos que se causaron al sistematizar el registro del impuesto de vehículos automotores.</p> <p>Respecto de ello concluye que los dineros recaudados a los contribuyentes, que al haber sido establecidos mediante un acto administrativo, éste goza del principio de presunción de legalidad, en los términos del artículo 66 del CCA según el cual, los actos administrativos son obligatorios, mientras no hayan sido anulados o suspendidos, por la jurisdicción contencioso administrativa, decisión que no puede tomarse desde la acción popular toda vez que el demandante no aportó prueba alguna que determinara la violación de derechos colectivos. O mejor aun, la legalidad de un acto administrativo en acción popular, solo podrá ser discutida cuando dicha ilegalidad sea la causa directa de la amenaza o violación de un derecho colectivo.</p>
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las aclaraciones	No aplica
Remisiones	Sin remisiones a otras sentencias.

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 20

Consejo de Estado - Sección Tercera, sentencia del 21 de febrero de 2007, C.P.: Enrique Gil Botero Exp. 25000-23-25-000-2005-00355-01(AP), Demandante: Mauricio Rodríguez Echeverry, Demandado: Nación Ministerio de la Protección Social - Fondo de Solidaridad y Garantía

Tesis	Finalista
Radicado	25000-23-25-000-2005-00355-01(AP)
Fecha de la sentencia	21 de febrero de 2007
Demandante	Mauricio Rodríguez Echeverry
Demandado	Nación Ministerio de la Protección Social - Fondo de Solidaridad y Garantía
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda C
Decisión en primera instancia	El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda C, mediante sentencia del 12 de mayo de 2005, instó al Ministerio de la Protección Social y al Consorcio Fisalud conformado por Fiducolombia S.A., Fiduciaria La Previsora S.A. y Fiducafe S.A., para que agilizaran en tiempo el trámite de los recobros que cumplen con los requisitos legales y reglamentarios con el fin de dar cumplimiento al plazo de 2 meses fijados en la Resolución 03797 del 11 de noviembre de 2004 y evitar la prórroga indefinida del pago de los recobros por medicamentos no POS y fallos de tutela, en torno a garantizar una eficiente prestación del servicio de salud; no obstante negó las demás pretensiones de la demanda.
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Tercera, M.P.: Dr. Enrique Gil Botero.
Decisión en segunda instancia	<p>El Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Tercera revocó parcialmente la sentencia proferida el 12 de mayo de 2005, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda C, en su lugar dispuso:</p> <p>Amparó los derechos colectivos a la moralidad administrativa, acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el derecho a la salubridad y seguridad públicas y al servicio público de salud y a que su prestación sea eficiente y oportuna, en los términos analizados en la parte motiva.</p> <p>Ordenó al Ministerio de la Protección Social y al Consorcio Fisalud conformado por Fiducolombia S.A., Fiduciaria La Previsora S.A. y Fiducafe S.A., que los trámites de los recobros y las cuentas de cobro se realicen en el tiempo previsto en la resolución 3797 de 2004 -o las que la han adicionado, modificado o derogado-, tratándose de procedimientos administrativos que se inicien a partir de la fecha.</p>

	<p>Sobre los trámites que están en mora ordenó adelantarse en un plazo máximo de dos (2) meses, contados desde la ejecutoria del fallo y los pagos que están mora, porque cumplen con los requisitos de las resoluciones vigentes, deben efectuarse en un término máximo de un (1) mes.</p> <p>Negó las demás pretensiones de la demanda.</p>
Derechos analizados:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Derecho a la moralidad administrativa 2. Derecho al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública 3. Derecho al patrimonio público
Lo solicitado	<p>Solicitó el actor popular, anular la resolución 003797 de noviembre 11 de 2004, del Ministerio de la Protección Social, por la cual se reglamentan los Comités Técnico-Científicos y se establece el procedimiento de recobro ante el Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, por concepto de suministro de medicamentos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, POS y de fallos de tutela.</p> <p>Ordenar al Ministerio de la Protección Social definir un procedimiento para el recobro de medicamentos no Pos y fallos de tutela, acorde con el principio de legalidad del artículo 29 y el principio de la buena fe del artículo 83 de la Constitución Política y del Decreto Legislativo 2150 de 1995, y con los solos requerimientos legales del artículo 13 del decreto ley 1281 de 2002.</p> <p>Ordenar al Ministerio de la Protección Social y al administrador fiduciario del Fosyga el pago inmediato, a las Entidades Promotoras de Salud EPS y demás Entidades Obligadas a Compensar EOC, de la totalidad de las cuentas de recobro por medicamento no Pos y fallos de tutela presentadas hasta la fecha de la sentencia con el lleno de los requisitos, cualquiera sea su antigüedad.</p> <p>Ordenar al Ministerio de la Protección Social y al administrador Fiduciario del Fosyga dar trámite inmediato y estudiar en consecuencia la totalidad de las cuentas de recobro presentadas hasta la fecha de la sentencia, y aprobar todas las cuentas debidamente soportadas o formular glosas a las mismas, todo esto dentro de un plazo prudencial que estimo no superior a dos (2) meses.</p>
Hechos jurídicos	<p>Frente al derecho a la moralidad administrativa dijo:</p> <p>El Fondo de Seguridad y Garantía "FOSYGA" mantiene congelados una gran cantidad de recursos del sistema de seguridad social en salud, los cuales adeuda a las Entidades</p>

Promotoras de Salud "EPS", y a las Entidades Obligadas a Compensar "EOC", por concepto de recobros de medicamentos no Pos y fallos de tutela, en los que se ordena repetir contra ese Fondo.

El monto de lo adeudado, y el estado actual de las cuentas de recobro por esos rubros, aún está por establecerse, por parte del Ministerio, quien se ha negado a suministrar dichas cifras y no ha informado sobre la antigüedad de las respectivas cuentas.

La Defensoría del Pueblo adelantó un estudio denominado "Tutela y el derecho a la salud causas de las tutelas en salud", en el cual analizó el período comprendido entre 1999 y el primer trimestre de 2003. Encontró que se decidieron 87.300 casos de tutela, por negación de servicios de salud, que no estaban comprendidos en el Pos. En este informe se recomendó hacer del Fosyga un instrumentos sencillo y ágil que no demore, indefinidamente, los reembolsos que se le ordenan y transcribió el siguiente aparte: "No se concibe que un fondo fiduciario diseñado para garantizar 'pronto y oportuno pago' se haya convertido en el mayor y más pertinaz deudor del sistema (situación que aducen las EPS y ARS para justificar también su incumplimiento)"

La resolución 3797 de 2004, del Ministerio de la Protección Social, establece y define el procedimiento antes regulado por la resolución 2312 de 1998, pero añade exigencias que, a juicio del actor, son caprichosas, como la presentación de copias autenticadas de la primera copia auténtica de la sentencia con constancia de ejecutoria y la exigencia de otros documentos, que incluso reposan en los archivos de la entidad.

Además, el Ministerio de la Protección Social con esas resoluciones creó, sin poder hacerlo, nuevos requisitos para su protección y funcionamiento, lo cual dificultó el procedimiento de recobros que determinaba la anterior resolución -la número 2312 de 1998-.

La resolución 3797 de 2004 entorpece el flujo del recurso de la seguridad social, por lo cual, a juicio del actor, "se están acumulando cada vez más solicitudes de reconocimiento y pago de recobros, con enormes sumas de dinero represado de por medio, lo que puede convertirse, repito, en factor generador de corrupción, cuando es precisamente lo que las normas del estatuto antitrámite han querido evitar".

Frente a la violación al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, dijo:

Para las enfermedades de alto riesgo se requiere de una

	<p>estructura financiera que permita a las EPS y a las EOC acceder, sin demora, a los recursos que se requieran para tal efecto, porque al ser congelados, si bien producen rendimientos financieros, afectan el flujo de caja de las entidades referidas, situación que impide garantizar, a todas las personas, el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, conforme al artículo 49 de la Constitución Política.</p> <p>En relación con la violación a los derechos a la salubridad y seguridad públicas se dijo:</p> <p>Para enfrentar la situación de los recobros al Fosyga, el Ministerio de la Protección Social suscribió los contratos adicionales 01 y 03 al contrato principal 255 de 2000, con el Consorcio Fisalud, pero resultó insuficiente para evacuar dichas cuentas de recobro.</p> <p>El informe de la Defensoría del Pueblo advierte de las amenazas contra el derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas.</p> <p>Respecto al acceso al servicio público de salud, y a que su prestación sea eficiente y oportuna, dijo que por las razones antes enunciadas se ve entorpecido, por parte de las mismas entidades encargadas de garantizarlo.</p> <p>Frente a la defensa del patrimonio público:</p> <p>Las EPS, y demás EOC acreedoras de la Nación, deben exigir el reconocimiento y pago de los intereses moratorios, por las sumas adeudadas, y la correspondiente corrección monetaria, e incluso, la indemnización de perjuicios que se les ocasionen por la mora en el pago de las acreencias, pues es inminente el detrimento patrimonial del Estado, como consecuencia del retraso en la cancelación de lo adeudado.</p> <p>El Ministerio de la Protección Social incumplió su deber, al no tomar las medidas y acciones necesarias para garantizar el flujo efectivo de los recursos, y la viabilidad financiera del sistema de seguridad social en salud, al no contar con un procedimiento ágil, expedito y sin trabas, siendo un imperativo constitucional velar porque los recursos de la seguridad social en salud cumplan su cometido, sin demora.</p>
<p>Motivación jurídica de la decisión</p>	<p>En esta ocasión, la Sección Tercera del Consejo de Estado indicó que es viable analizar la legalidad de los actos administrativos, al interior de la acción popular, pero condicionado a que esa manifestación de voluntad sea causa directa de la amenaza o vulneración del derecho colectivo.</p> <p>Aceptó la procedencia de la acción popular frente a la manifestación de voluntad de la administración, cuando con</p>

	<p>ésta se vulneran derechos o intereses colectivos, así, resulta posible para el juez declarar, incluso, la nulidad del acto administrativo transgresor de derechos colectivos, en aplicación de los poderes del juez de la acción popular, previstos en los artículos 2 y 34 de la ley 472 de 1998.</p> <p>La concurrencia o paralelismo entre la acción popular y la acción contencioso administrativa ordinaria, frente a un acto administrativo, no debe constituirse en cortapisa para el trámite y prosperidad de ninguna de ellas, pues, se reitera, habrá que atender a la finalidad de cada una de esas acciones.</p> <p>Tampoco puede admitirse que la concurrencia de ambas acciones -popular y ordinaria contencioso administrativa- lleve a un evento de prejudicialidad, porque una no influye ni depende de la otra, de ahí que la prosperidad de la acción popular frente a la declaratoria de nulidad del acto administrativo, por violentar los derechos colectivos, no puede ser óbice para que el juez contencioso administrativo se abstraiga de pronunciarse sobre la legalidad del acto que se hace mediante las acciones contenciosas, previstas en los artículos 84 y 85 del C. C. A.; más aún, cuando la acción popular no está contemplada para restablecer el derecho particular, como acontece en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ni para proteger, en abstracto, el ordenamiento jurídico, finalidad propia de la acción de nulidad, que no puede asumir el juez popular.</p> <p>La acción popular, tal como está concebida en la Constitución y la ley, proyecta sus posibilidades hacia la protección de valores superiores y de interés universal, que sobrepasan los intereses particulares o individuales e, incluso, de mera protección abstracta del ordenamiento jurídico, sin entrar en contradicción con el objeto de las demás acciones contenciosas. Esto, en virtud del mandato constitucional y legal que impuso la protección de esta categoría de derechos.</p>
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	La sentencia analizada tiene dos aclaraciones de voto, una de la Dra. Ruth Stella Correa Palacio y otra del Dr. Ramiro Saavedra Becerra.
Resumen de las aclaraciones	<p>Aclaración de voto de la Dra. Ruth Stella Correa Palacio:</p> <p>La Dra. Ruth Stella Correa Palacio, aunque compartió la</p>

decisión adoptada por la mayoría de los magistrados, aclaró el voto en relación con la afirmación contenida en la sentencia en el sentido que el juez en la acción popular puede llegar a anular actos administrativos.

En ese sentido indicó, que si bien la conducta vulnerante del derecho o interés colectivo, bien puede concretarse en un acto administrativo, ello no lleva consigo la facultad del juez encargado de decidir la acción popular, de anular tales actos administrativos. Su competencia está circunscrita a dar una orden de hacer o no hacer, con miras a lograr la efectiva protección del derecho.

Aclara, que está fuera de discusión la procedencia de la acción popular contra actos administrativos que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos, tal y como se desprende de los artículos 9, 10, 15 y 18 ordinal b) de la ley 472. Lo que no resulta evidente, es la competencia del juez popular para proceder a anularlos. La regla contenida en el artículo 34 eiusdem, que prescribe que la sentencia *"que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o no hacer...y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible"*, en modo alguno puede entenderse como la habilitación para declarar la nulidad de un acto administrativo, declaración que no es propia de los fines, móviles o motivos de esta acción constitucional, en tanto su telos no es el enjuiciamiento sobre la legalidad del acto administrativo, sino la protección de un derecho e interés colectivo. Los fines, móviles o motivos de este medio procesal son básicamente preventivos e impeditivos (arts. 2 inc. 2º, 9 y 17 ley 472), y sólo de manera excepcional indemnizatorios, finalidad reparatoria que se ha previsto sólo a favor de la entidad pública no culpable encargada de velar por el derecho o interés colectivo (art. 34 ley 472). O lo que es igual, no es propio de la acción popular ordenar el restablecimiento de los derechos subjetivos. El principio de la congruencia, que debe observar todo juzgador y que impone que toda sentencia debe resultar armónica, consonante y concordante con las pretensiones formuladas en la demanda, y en las demás oportunidades que el ordenamiento procesal contempla, está a su vez limitado por el fin, móvil o motivo que cada acción permite. En tratándose de la acción popular está circunscrito a lo dispuesto por el artículo 34 de la ley 472, norma que al establecer el contenido de la sentencia en la acción popular marca las pretensiones que se pueden incoar a través de la misma. De ahí que, en cuanto atañe a una conducta vulnerante plasmada en actos administrativos, o lo que es igual a la actuación que se ha venido concretando a través de actos

administrativos, el juez popular sólo está facultado para impartir órdenes de hacer o no hacer, incluyendo la de que las autoridades se abstengan de ejecutar los efectos de tales actos, sin que se le haya atribuido la competencia para anularlos, lo cual no impide que pueda entrar a revisar su legalidad, cuando la vulneración del derecho colectivo se acusa precisamente como consecuencia de la ilegalidad del acto, sin que en ese caso su decisión pueda superar la orden de suspender los efectos del mismo. Nótese cómo el tenor de la norma es imperativo: "orden de hacer o no hacer" "exigir la realización de conductas...". La preceptiva está redactada de tal forma que si bien deja un amplísimo margen de maniobra para que el juez imparta las órdenes necesarias para lograr la tutela efectiva de los derechos colectivos -y así debe ser en tanto el carácter difuso de los mismos impediría prever todas las situaciones que podrían ser objeto de decisión en la sentencia favorable-, sin embargo, de ella no se deduce -ni por asomo- que haya atribución alguna del juez para entrar a definir la legalidad del acto administrativo, mediante una sentencia de anulación.

Aclaración de voto del Dr. Ramiro Saavedra Becerra

El Dr. Ramiro Saavedra Becerra, aunque compartió la decisión adoptada por la mayoría en la providencia, referida a revocar la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en su lugar, amparar los derechos colectivos vulnerados, aclaró el voto en el sentido de señalar que, , la Sala dice que es posible declarar la nulidad de actos administrativos mediante acciones populares, en aplicación de los poderes del juez previstos en el artículo 2 y 34 de la ley 472 de 1998, no obstante estas normas no otorgan una competencia expresa como sí lo hace el Código Contencioso Administrativo.

Por ello, en respeto al principio de legalidad, debe concluirse que por regla general, la competencia para declarar la nulidad de actos administrativos la tiene el juez contencioso en sede de acción de nulidad y nulidad y restablecimiento y no mediante la acción popular. No obstante lo anterior, pienso que es posible armonizar estas dos vías procesales, en aquellos casos que presentan un punto de encuentro, lo que se constituiría en una excepción a la regla general planteada, que se da cuando dentro del vicio de nulidad del que adolece el acto, es donde se genera la vulneración de los derechos colectivos, por lo que la medida consecuente que debe adoptar el juez popular en la sentencia, tendiente al restablecimiento del derecho, es la declaratoria de nulidad del acto administrativo (de acuerdo con el artículo 34 de la ley 472). Acá se evidencia una relación directa entre la declaratoria de nulidad del acto y la protección de los derechos colectivos vulnerados, lo que implica que de forma más factible se pueda deducir del artículo 2 y 34 de la ley 472 de 1998, la competencia del juez contencioso

	<p>administrativo para declarar la nulidad del acto administrativo. Es entonces la relación entre el vicio de nulidad y las consecuencias nocivas directas sobre los derechos colectivos, lo que obliga al juez a optar por su declaratoria, en pro además, de la vigencia del derecho sustancial y del principio de economía procesal.</p>
Remisiones	<p>El Consejo de Estado, en la sentencia objeto de estudio, hace referencia a las siguientes sentencias, determinando además el criterio establecido en ellas:</p> <p>Sentencia del 12 de julio de 2001, Ep. AP 114 Sentencia del 19 de julio de 2001, Exp. AP-047; Sentencia del 9 de febrero de 2001, Ep. AP-001 Sentencia del 3 de diciembre de 2001, Exp. AP-102; Sentencia del 7 de abril de 2000, Exp. AP- 026 Sentencia del 9 de noviembre de 2001, Exp. AP-194. Sentencia del 6 de octubre de 2005, Exp. AP-00135 Sentencia del 18 de mayo de 2000, Exp. AP-038 Sentencia del 5 de julio de 2001, Exp. AP-107</p>

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 21

Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección A, auto del 5 de julio de 2001, C.P.: Dr. Alberto Arango Mantilla Exp. 08001-23-31-000-2001-0165-01(AP-107), Demandante: Julio Flórez Jiménez, Demandado: Corporación Autónoma Regional del Atlántico

Tesis	Finalista
Radicado	08001-23-31-000-2001-0165-01(AP-107)
Fecha del auto	5 de julio de 2001
Demandante	Julio Flórez Jiménez
Demandado	Corporación Autónoma Regional del Atlántico
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo del Atlántico
Decisión en primera instancia	<p>El Tribunal Administrativo del Atlántico por auto proferido el 19 de febrero de 2001 rechazó in limine la demanda.</p> <p>Argumentó el Tribunal, que la acción popular se instituyó para proteger derechos e intereses colectivos y no para sustituir el ejercicio de las acciones ordinarias. Que ese hecho puede resumirse en el aforismo "a cada pretensión le corresponde su acción".</p>

	<p>También indicó que por razones de seguridad jurídica las acciones en Colombia se hallan sometidas a términos extintivos y su no ejercicio conlleva consecuencias y so pretexto de ejercer acciones populares no es posible soslayar el ejercicio de las ordinarias.</p> <p>En este caso las pretensiones formuladas son propias de las acciones electorales, toda vez que discute una elección hecha el 17 de diciembre de 2000 y como la demanda fue presentada el 13 de febrero de 2001 la acción se encuentra caducada, por lo que se impone rechazar la demanda in limine.</p>
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección A
Decisión en segunda instancia	El Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección A, confirmó el auto proferido el 19 de febrero de 2001 por el Tribunal Administrativo del Atlántico.
Derechos analizados:	Intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, participación de las etnias indígenas en la decisión de asuntos propios de su circunscripción territorial, relativos al medio ambiente; participación democrática de las etnias minoritarias; igualdad de las etnias minoritarias y discriminación de las mismas y la moral administrativa.
Lo solicitado	<p>Que se declarara nula y sin efecto, la elección del nuevo Director de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, Doctor RAÚL TARUD JAAR.</p> <p>Que se convocara en el menor tiempo posible la elección de nuevo Director, realizando nuevamente todo el trámite que para el efecto dispone los Arts. 26, 27 y 28 de la Ley 99/93.</p> <p>Que en consecuencia se procediera dándole participación a los Representantes de la Etnia Mokaaná de los municipios de Tubará, Puerto Colombia y Baranoa, en el Nuevo Consejo Directivo, que debe ser, el Gobernador del Cabildo Mayor y se verificara si conforme a lo expresado en el hecho sexto de este escrito, los movimientos representativos de las negritudes dentro de los límites de este departamento, tiene derecho a tener un representante en el Consejo Directivo de la CRA.</p>
Hechos jurídicos	En el auto analizado, no se hace referencia a los hechos por los cuales se interpone la acción popular.
Motivación jurídica de la	Idió el Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección

decisión	<p>Segunda - Subsección A, que en el caso debatido es incuestionable que el demandante no puede ejercitar una acción popular, pues lo que pretende en realidad es obtener la anulación del acto por medio del cual se eligió Director General de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico al señor Raúl Tarud Jaar, sin previa convocatoria de los grupos indígenas que habitan en jurisdicción de la Corporación, omisión que el actor considera invalidante de la decisión electiva.</p> <p>Se trata, de una cualquiera de las acciones ordinarias que la ley consagra la que debe escogerse, a criterio del demandante, para ser ejercitada en este evento, pero nunca de la acción popular, ya que ésta, por su propia naturaleza, no es la indicada para perseguir propósitos diferentes al amparo de derechos o intereses colectivos.</p> <p>Así las cosas, es decir, en presencia de una demanda como la que aquí se ha presentado, que no se arregla en lo más mínimo ni a la naturaleza de la acción popular ni a los requisitos que se exigen para su admisión y trámite, mal haría el juez del conocimiento en darle curso, a sabiendas de que no será posible hacer pronunciamiento de fondo, ni para acoger ni para negar las súplicas demandatorias.</p> <p>Entre otras razones para rechazar in limine una demanda dijo también la alta corporación, que se impone darle prevalencia a los principios fundamentales de la acción popular (L.472/98, art. 5º), entre los cuales se destacan los de economía, celeridad y eficacia, ninguno de los cuales se garantizaría, admitiendo, a título de acción popular, una demanda que, tal como está concebida, no reviste el fondo ni la forma procesal de este instrumento constitucional defensor de derechos o intereses colectivos.</p>
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las aclaraciones	No aplica
Remisiones	Sin remisiones a otras sentencias.

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 22

Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección "B", sentencia del 12 de julio de 2001, C. P.: Tarsicio Cáceres Toro, Exp.

17001-23-31-000-2000-0981-01 (AP-114), Demandante: Francisco Javier Uribe Vélez, Demandado: Municipio de Riosucio.

Tesis	Restringida
Radicado	17001-23-31-000-2000-0981-01 (AP-114)
Fecha de la sentencia	12 de julio de 2001
Demandante	Francisco Javier Uribe Vélez
Demandado	Municipio de Riosucio
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo de Caldas
Decisión en primera instancia	El Tribunal Administrativo de Caldas negó las súplicas de la demanda, al considerar que el demandante cuestionaba el Dec. 007 del 28 de marzo del 2000, por estimarlo violatorio de la Ley 9 de 1989 al autorizar el que el demandante denomina cambio de destinación de las vías adyacentes al parque la Candelaria de Riosucio, Caldas, no era ésta la acción la que se debió haber invocado ya que éste no es el "Thema Decidendum", propio de la acción, y por lo mismo no puede aspirar a que el acto administrativo sea retirado del ámbito jurídico local a través del ejercicio de esta acción.
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Segunda, M.P.: Dr. Tarsicio Cáceres Toro
Decisión en segunda instancia	El Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Segunda confirmó la sentencia del 17 de abril del 2001 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas
Derechos analizados:	Goce del espacio público
Lo solicitado	Ordenar al alcalde del municipio de Riosucio, abstenerse de dar aplicación al decreto 007 del 28 de marzo de 2000, en el sentido de no continuar con las obras de peatonalización en el parque La Candelaria de ese municipio.
Hechos jurídicos	Se indicó que el parque y la plaza La Candelaria constituyen un bien público. El municipio de Riosucio realiza remodelación de dicho parque y la plaza, incluyendo la afectación de calles, andenes y demás elementos arquitectónicos. Con el decreto 007 de 2000 el alcalde estableció la autorización de la afectación de dichos bienes.

	Las construcciones impiden la circulación de vehículos, con lo cual se viola la Ley 9° de 1989 por el cambio de destinación no autorizado al alcalde.
Motivación jurídica de la decisión	La acción popular no es la vía pertinente para lograr la invalidez de un acto administrativo, pues para solicitar la nulidad del mismo se debe invocar la acción de nulidad o la de nulidad y restablecimiento del derecho según el caso. Ahora, en razón a que el actor en el presente proceso adujo existir una actuación pendiente, argumentó el Consejo de Estado que el actor deberá estar a la espera de lo resuelto dentro del proceso de nulidad del acto, pues reitera que la acción popular no es la que corresponde para efectuar la nulidad de un acto administrativo, cualquiera que él sea.
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las aclaraciones	No aplica
Remisiones	Sin remisiones a otras sentencias.

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 23

Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta, sentencia del 19 de julio de 2001, C. P.: Dr. Germán Ayala Mantilla, Exp. 25000-23-25-000-2000-0014-01(AP-047), Demandante: Procuraduría General de la Nación y otros, Demandado: Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil y otros.

Tesis	Restringida
Radicado	25000-23-25-000-2000-0014-01(AP-047)
Fecha de la sentencia	19 de julio de 2001
Demandante	Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, el Director de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo y la Veeduría Cívico Ambiental de la problemática ambiental y sanitaria del Aeropuerto Internacional El Dorado. ¹⁷

¹⁷ integrada por los ciudadanos Jorge Humberto Zamudio Bolívar, Ingrid Inés Forero Forero, Oscar González Villamil, Juan José Señor Martínez, igualmente a petición de los ciudadanos: Alfonso Ávila Moreno, Rosalba Pinillos de Mejía, José Parmenio Rojas Valbuena, Yolanda Bustos Celemín, Carmen Alicia Prieto de

Demandado	Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección "A".
Decisión en primera instancia	<p>El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante providencia del 23 de enero de 2001, accedió a las súplicas de la demanda y como argumentos para tomar dicha decisión, hizo alusión a la Resolución 1330 del 7 de noviembre de 1995, afirmando que el Ministerio del Medio Ambiente concedió licencia ambiental para la construcción de la segunda pista en el Aeropuerto El Dorado, resolución, que impuso en el ordinal 3.1 del artículo 3º, la obligación a la Unidad Especial de la Aeronáutica Civil para que dentro de los tres años siguientes las aeronaves que estuvieran en las condiciones de primera y segunda generación de ruido fueran retiradas del servicio a partir del 1º de enero del año 2000.</p> <p>Dijo el Tribunal que el Decreto 2564 de 1999 se encuentra vigente, por lo que no era necesario que se cumpliera el tiempo que restaba para que las aeronaves contaminantes fuera retiradas del servicio por lo que ante la urgencia de proteger los derechos colectivos afectados, explicó que se debía suspender con el propósito específico de remover lo que constituiría un obstáculo administrativo para la adopción de las medidas que ordenaría el a-quo.</p> <p>Indicó además que la suspensión antes mencionada, se haría para amparar el derecho constitucional colectivo exigido en protección y por ser prevalente ante cualquier otra disposición de menor jerarquía y no hacerlo, equivaldría a construir una</p>

Jiménez, César Tulio Tabima, Fortunato Herrera, Lila María Moreno de Cabiativa, Otilia Amado Silva, José Atalivar Ortiz, Campo Elías Rodríguez Ramírez, Paulina Saavedra de Montenegro, María Marina Valero Córdoba, Paulo Emilio Barbosa Rojas, José Cifuentes Díaz, Alba Judith Romero Alvarado, Omar Ramírez Cufiño, Héctor Julio Pinzón Peña, Luis Abelardo Rojas, Carlos Eider Bejarano Vásquez, Luz Marina Mahecha Salazar, Carmen de Ariza, Luis Eduardo Barrera Matamoros, Hernando Antonio Alférez Cristiano, Alcira Ramírez Rodríguez, Juan de Jesús Jiménez Pérez, Sagrario Hernández, Misael Martínez Martínez, Miguel Antonio Calvo Suescún, Miguel Rincón Rincón, Luis Alberto Piñeros Medina, José Isidro Torres Casas, Blanca Cortés Sanabria, Cenobio Duarte Traslaviña, Luis Eduardo Duarte Cortés, Armando Duarte Cortés, Luz Marina González Jiménez, Fidel Ochoa Fonseca, Brian Fayuld Vargas Castañeda, Blanca Aurora Castañeda López, Gabriel Antonio Montenegro Perilla, Hilda Angela Ositos León, Victor Julio Espinosa Barragán, Lino de los Santos Ávila Suárez, Joselín González Figueroa, Georgina Franco Jaimés, Ana Isabel Castro Patiño, Manuel Hernández Vergara, Angélica Contreras Briceño, Segundo Vega Aldana, Félix Antonio Hernández Martín, Jairo Daniel Camacho Velásquez, Manuel Enrique Castillo Ríos, María Blanca Paz Rodríguez Riveros, Reinaldo Gamboa Villamil, José Jesús Ibáñez, Dora Inés Rodríguez de Quijano, José Héctor Narváez Yepes, Luis Guillermo Penagos Pedraza, Carlos Julio Díaz Sánchez, Luis Guillermo Rodríguez Coy, Gumersindo Morales Centeno, Julio Ramón Acosta Téllez, Aura Pilar Rincón Barrera, Fernando Peñalosa Mejía, Daniel Rojas Briceño, Diego Mauricio Córdoba Sánchez, Henry Augusto Córdoba Sánchez, Luis Alberto Cárdenas Cárdenas, María Alicia Alvarado de Romero, Ricardo Benítez Mojica, Antonio Bilbao Lara.

	<p>antinomia que haría ineficaz la decisión de la sentencia al suspender únicamente el vuelo de los aviones.</p> <p>Dijo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que la permanencia reguladora del Decreto citado, prolonga la conducta omisiva del Estado en no proteger las condiciones ambientales del entorno del Aeropuerto El Dorado ante el hecho evidente de que a pesar de haberse realizado obras tendientes a mitigar el impacto del ruido, estas no han sido suficientes como está claramente establecido en el expediente y sea por eso que debe suspenderse la vigencia de la disposición, si se tiene en cuenta, además, que si en seis años no ha sido posible obtener una solución menos aún en dos que faltan, tal cosa ocurra.</p>
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Cuarta , M.P.: Dr. Germán Ayala Mantilla
Decisión en segunda instancia	El Consejo de Estado- Sección Cuarta, revocó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "A" y en su lugar, negó la acción popular.
Derechos analizados:	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Goce de un ambiente sano 2. La seguridad y salubridad públicas.
Lo solicitado	Ordenar a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, implementar de inmediato todas las medidas necesarias para retirar de operación aérea del Aeropuerto Internacional El Dorado, todas las aeronaves que no reúnan los requisitos de tercera etapa de ruido, dando cabal y efectivo cumplimiento a lo ordenado en el numeral 3.1 del artículo 3° de la Resolución 1330 del 7 de noviembre de 1995 y Declarar responsables al Ministerio del Medio Ambiente y a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, conforme a sus competencias, por los impactos y efectos ambientales y sanitarios, que se puedan llegar a causar como consecuencia directa de las operaciones aéreas, en la zona de influencia del Aeropuerto Internacional El Dorado.
Hechos jurídicos	<p>Mediante Resolución 1330 de 1995 el Ministerio del Medio Ambiente impuso a la Aeronáutica Civil obligaciones con motivo de la licencia ambiental para la pista de aterrizaje paralela a la ya existente, entre otras, las de realizar medidas de mitigación contra el ruido y contra riesgos de la salud en el conjunto de viviendas afectadas.</p> <p>Igualmente dicha licencia impuso al Ministerio de Salud y a la Secretaría de Salud del Distrito Capital, la ejecución de un estudio epidemiológico y de morbilidad para determinar los</p>

	<p>efectos en la salud de las personas, causados por la operación del aeropuerto.</p> <p>No obstante lo anterior, ninguna de las entidades a quienes concernía el acatamiento de las medidas anotadas, dieron cumplimiento con las obligaciones, a pesar de los continuos requerimientos del Ministerio Público y la comunidad, representada por la Veeduría Ambiental.</p> <p>Realizado estudio de trauma acústico y trastornos neurovegetativos producidos por el ruido y sobre los efectos de la contaminación ambiental en oídos, nariz y gargantas; se concluyó en dicha pista se presentan intensidades superiores a 90 decibelios las cuales pueden producir lesiones permanentes e irreversibles en el Órgano de Corti, deterioros de la audición, afectan directamente el sistema nervioso autónomo, mediante estrés inducido por angustia, interferencia con las funciones auditivas normales y con el sueño, y el terror.</p>
Motivación jurídica de la decisión	<p>No es la acción popular, la vía procesal idónea para discutir la legalidad de los actos administrativos.</p> <p>Dijo el Consejo de Estado, que la verdadera intención de los actores con la presente acción, es dejar sin efecto el acto administrativo contenido en el Decreto 2564 de 1999, proferido por el Presidente de la República, que amplió en tres años más el deber de la Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil para que se adoptaran las medidas de restricción de los vuelos de las aeronaves que estuvieran en la primera y segunda generación de ruido.</p> <p>Como consecuencia de esa pretensión, dice la alta corporación, que dicho acto administrativo tiene presunción de legalidad, mientras no exista una decisión judicial que lo suspenda o lo anule, razón por la cual no puede anularse por medio de una acción popular.</p>
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las aclaraciones	No aplica
Remisiones	Sin remisiones a otras sentencias.

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 24

Consejo de Estado - Sección Cuarta, sentencia del 7 de abril de 2000, C. P.: Julio Enrique Correa Restrepo Exp. AP-026, Demandante: Edison Alberto Pedreros Buitrago, Demandado: Banco de la República y Superintendencia Bancaria

Tesis	Amplia
Radicado	AP-026
Fecha de la sentencia	7 de abril de 2000
Actor Popular	Edison Alberto Pedreros Buitrago
Demandado	Banco de la República y Superintendencia Bancaria
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera
Decisión en primera instancia	<p>El Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera denegó las pretensiones de la acción popular.</p> <p>En sus argumentos hizo referencia al articulado de la Ley 472 de agosto 5/98, para establecer la procedencia de la presente acción popular, para desechar los argumentos expuestos por las demandadas, al concluir que en la acción popular prima la defensa del derecho colectivo "independientemente de la forma como se produzca la amenaza o violación, que formalmente está contenida en un acto administrativo". Asimismo que ante esta jurisdicción, en la acción popular, puede inclusive discutirse la legalidad del acto y en la misma, podrá ordenarse la medida de la suspensión provisional, si es del caso. Aclaró, que cuando el acto administrativo es cuestionado jurídicamente por aspectos ajenos a un derecho e interés colectivo, no procede la acción popular, sino las acciones contenciosas administrativas ordinarias y concluyó que en el presente caso, se discutía un acto administrativo que amenazaba un derecho e interés colectivo.</p> <p>En lo de fondo, señaló que a la fecha de la presentación de la acción popular ya existía la Resolución Externa 10 de 1999, proferida por la Junta Directiva del Banco de la República, a través de la cual se dio cumplimiento a las providencias judiciales en que se fundamenta el actor, por lo que consideró que no procedía acceder a la declaración impetrada contra el Banco de la República. Y de la misma forma al no prosperar la pretensión principal declarativa, expresó que "tampoco son de recibo las pretensiones consecuenciales, solicitadas".</p>
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, M.P.: Dr. Julio Enrique Correa Restrepo.

<p>Decisión en segunda instancia</p>	<p>El Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Cuarta confirmó la sentencia del 18 de febrero del año 2000, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera.</p>
<p>Derechos analizados:</p>	<p>Derecho de los consumidores y usuarios.</p>
<p>Lo solicitado</p>	<p>Inicialmente fue interpuesta la acción popular para que se declarara el incumplimiento del Banco de la República del literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, y de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en el sentido de ordenar determinar el valor de la UPAC exclusivamente con el IPC y se exigiera la realización de las conductas necesarias para evitar que se vuelvan a vulnerar los derechos colectivos de los usuarios del sistema UPAC.</p> <p>Posteriormente, en la audiencia de pacto de cumplimiento y en la intervención del coadyuvante, pretendió la parte actora que se ordenara a la Junta Directiva del Banco de la República la determinación de la UPAC exclusivamente con el IPC y con efectos retroactivos a partir del año de 1993, conforme lo dispone la sentencia del 21 de mayo de 1999 Rad. 9280. C.P. Dr. Daniel Manrique Guzmán.</p>
<p>Hechos jurídicos</p>	<p>Indicó el actor popular que las demandadas no han cumplido con la obligación de ajustarlo con el IPC, por el contrario han incluido otros factores para que no bajen necesariamente las mensualidades de los deudores del sistema UPAC, razón por la cual el comportamiento del valor de la UPAC no ha descendido como debía ser, por lo que contrarían las sentencias C-383 de 1999 de la Corte Constitucional y la sentencia del Consejo de Estado del 21 de mayo de 1999 - Exp.9280.</p> <p>Dijo igualmente que los créditos relacionados con ese sistema se han venido liquidando y pagando en sus mensualidades correspondientes hasta la fecha de hoy con una cifra equivocada, pues el Banco ha incumplido el mandato legal y esto ha afectado a todos los usuarios de este sistema que han pagado sus mensualidades con base en la determinación del UPAC realizada por el Banco.</p>
<p>Motivación jurídica de la decisión</p>	<p>En la acción popular prima la defensa del derecho colectivo, independientemente de la forma como se produzca la amenaza o violación, que formalmente está contenida en un acto administrativo.</p> <p>El artículo 9º de la Ley 472 de 1998 establece que <i>"las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las"</i></p>

	<p><i>autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos". De lo anterior, así como de otros artículos de la misma ley, se desprende que las decisiones en esta clase de acciones son básicamente declarativas, y por ello, son procedentes contra actos de la administración, aún mediando que contra ellos procedan las acciones contenciosas administrativas.</i></p> <p>Ante la jurisdicción contenciosa administrativa, en la acción popular, puede inclusive discutirse la legalidad del acto y en la misma, podrá ordenarse la medida de la suspensión provisional, si es del caso, toda vez que la acción popular es el medio procesal para la protección de intereses y derechos colectivos y se ejerce para "evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos colectivos , o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible". Situaciones, que fueron contempladas por el legislador al expedir la Ley 546 de 1999.</p>
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las aclaraciones	No aplica
Remisiones	Sin remisiones a otras sentencias.

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 25

Consejo de Estado - Sección Cuarta, sentencia del 9 de febrero de 2001, C.P.: Daniel Manrique Guzmán Exp. 76001-23-31-000-2000-0256-01(AP-001), Demandante: Gloria Elisa López de Blanco y otros, Demandado: Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, la Secretaría de Infraestructura Vial y Valorización de Cali y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

Tesis	Restictiva
Radicado	76001-23-31-000-2000-0256-01(AP-001)
Fecha de la sentencia	9 de febrero de 2001
Demandantes	Gloria Elisa López de Blanco, Amalia Fernanda Garcés Blanco, Frida Retjman de Oszerowicz, Nydia Luz Angel de Castañeda, Hernán Echeverry Orejuela, Juan Pío Montufar Echeverry, Carlos Alberto Castro Gómez, Fanny Elena Pérez de Artuz,

	Mariana del Pilar Castro Gómez, Gastón Edgardo Castillo Cano, Horacio Arbeláez Pardo y Jairo Van-Arken Ibarra
Demandado	Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, la Secretaría de Infraestructura Vial y Valorización de Cali y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo del Valle del Cauca
Decisión en primera instancia	<p>El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca las pretensiones de la demanda, señalando que a través de la presente acción no es posible estudiar la legalidad del mencionado acto administrativo pues las acciones populares fueron concebidas para proteger los derechos e intereses colectivos, más no para definir derechos o situaciones jurídicas de carácter particular.</p> <p>Manifestó también, que si en el caso lo pretendido por los actores consiste en denunciar el incumplimiento por parte del Municipio de las obligaciones derivadas de la licencia, tal solicitud debe elevarse directamente a la entidad ambiental para que sea ella la que determine si hay lugar a las correspondientes sanciones o a la revocatoria del acto, de conformidad con los procedimientos previstos en la Ley 99 de 1993.</p>
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Cuarta , M.P.: Dr. Daniel Manrique Guzmán
Decisión en segunda instancia	El Consejo de Estado, Sección Cuarta confirmó la sentencia de 24 de julio de 2000 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.
Derechos analizados:	<p>a) El derecho a gozar de un ambiente sano.</p> <p>b) Ir en contra del equilibrio ecológico de su conservación, restauración y sustitución.</p> <p>c) Perturba el derecho de usar el espacio público.</p> <p>d) La obra generará desastres al no preveer el manejo adecuado de las aguas en época de lluvias.</p> <p>e) La obra se hace sin el beneficio de la calidad de vida de los habitantes del barrio Cristales.</p> <p>f) La obra atenta contra el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.</p>
Lo solicitado	Los accionantes mediante el ejercicio de la acción popular, pretendían se ordene a la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali y a la Secretaría de Infraestructura Vial suspender la construcción de la obra denominada "Avenida Circunvalación entre el parque del Acueducto de San Agustín y la Carrera 39 (trayecto que atraviesa el barrio Los Cristales de Cali); aceptar el trazado

	<p>propuesto por el ingeniero Jairo Yunda Sarmiento a través del escrito de 9 de junio de 1999; y ordenar a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca "C.V.C." suspender la Resolución D.G. N°401 de 24 de noviembre de 1998 por medio de la cual otorgó Licencia Ambiental a la Secretaría de Infraestructura Vial y Valorización de Santiago de Cali, para el desarrollo de dicho proyecto.</p>
<p>Hechos jurídicos</p>	<p>La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca C.V.C mediante Resolución D.G. N°401 de noviembre 24 de 1998 (fl. 811) otorgó licencia ambiental a la Secretaría de Infraestructura Vial y Valorización de Santiago de Cali, para la construcción del proyecto denominado "Avenida circunvalación ubicada entre el parque del acueducto de San Antonio y la Carrera 39".</p> <p>Los residentes del Barrio Los Cristales, sólo hasta el mes de marzo de 1999 tuvieron conocimiento del mencionado proyecto "cuando la firma contratista entró con su maquinaria a las tres de la madrugada del día 1º de abril de 1999, jueves santo" y por la presencia de empleados del municipio quienes comenzaron a realizar actos indicadores del inicio de la obra. Agregó que frente a tal situación, los residentes del barrio formularon 'reclamaciones' verbales y escritas ante las autoridades, poniendo en evidencia los perjuicios y daños que ocasionaría el proyecto a los intereses de la comunidad, pero éstas 'no fueron de buen recibo'.</p> <p>Las autoridades municipales que dirigen el proyecto afirman que a la comunidad "se le convocó previamente por la prensa para que se opusiera a la obra y no lo hizo". Sobre este punto explicó que efectivamente el día 23 de septiembre de 1996 se publicó en el diario Occidente de Cali el auto de iniciación de trámite de la licencia ambiental (fl. 698), pero agregó que en dicho aviso no se mencionan los barrios por los cuales pasaría la obra ni sus beneficiarios, y que de tal aviso no se puede establecer si se trata de la actual vía que lleva ese nombre o se refiere a un nuevo trazado, impidiendo así que éstos presentaran sus oposiciones y objeciones respectivas. Por lo anterior concluyó que en el caso "nunca hubo una convocatoria" para los beneficiados o afectados con el proyecto a fin de que pudieran pronunciarse sobre la solicitud de licencia otorgada.</p> <p>Afirmó que se acude a esta acción con el fin de obtener la suspensión de la obra y que se acepte la alternativa propuesta por el Ingeniero Jairo Yunda, pues en su criterio el desarrollo de la obra tal como se realiza actualmente traerá "invaluables perjuicios a los residentes y propiedades del sector".</p>
<p>Motivación jurídica</p>	<p>Para la Sala Cuarta del Consejo de Estado, por medio de una</p>

de la decisión	acción popular no es posible discutir de la legalidad de la Resolución D.G. N°401 de 24 de noviembre de 1998 por medio de la cual la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca otorgó Licencia Ambiental a la Secretaría de Infraestructura Vial y Valorización de Santiago de Cali, para el desarrollo del proyecto Avenida circunvalación ubicada entre el parque del acueducto de San Antonio y la Carrera 39, toda vez que para ello existen las acciones contencioso administrativas de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho.
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las aclaraciones	No aplica
Remisiones	Sin remisiones a otras sentencias.

FICHA DE ANALISIS DE SENTENCIA No. 26

Consejo de Estado - Sección Primera, sentencia del 21 de febrero de 2008, C. P.: Camilo Arciniegas Andrade Exp. 25000-23-25-000-2004-00230-01(AP), Demandante: Roberto Ramírez Rojas, Demandado: Alcaldía Local de Bogotá

Tesis	Intermedia
Radicado	25000-23-25-000-2004-00230-01(AP)
Fecha de la sentencia	21 de febrero de 2008
Demandante	Roberto Ramírez Rojas
Demandado	Alcaldía Local de Bogotá
Conoció en primera instancia	Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Decisión en primera instancia	El Tribunal Administrativo de Cundinamarca por medio de sentencia del 16 de junio de 2005, que negó las pretensiones de la demanda, por no encontrar trasgresión alguna de los derechos colectivos aducidos en la acción como vulnerados.
Conoció en segunda instancia	Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Primera , C.P.: Dr. Camilo Arciniegas Andrade.
Decisión en	El Consejo de Estado, confirmó la sentencia del 16 de junio de

segunda instancia	2005 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
Derechos analizados:	Derecho al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y a la realización de 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.
Lo solicitado	Ordenar al Alcalde de la Localidad de Santa Fé restituir el espacio público invadido por el parqueadero ubicado en el costado occidental de la Carrera 7.ª con calle 26 de Bogotá y retirar el mobiliario con que se encuentra equipado.
Hechos jurídicos	Desde el año 1989 el costado derecho occidental de la Carrera 7.ª con calle 26 de Bogotá está invadido por un parqueadero público y la Alcaldía Local de Santa Fé ha omitido restituir el espacio público invadido por el parqueadero.
Motivación jurídica de la decisión	<p>El pronunciamiento acerca de la nulidad de los actos administrativos solo puede ser emitido por el juez de lo contencioso administrativo, en acción ordinaria y no en acción popular, pero, cuando un acto administrativo es fuente de amenaza o violación de los derechos colectivos, su aplicación o ejecución puede ser suspendida con miras a proteger dichos derechos.</p> <p>Deja claro el Consejo de Estado en esta sentencia, que el objeto de estudio del acto administrativo que origina la afectación del derecho o interés colectivo no es el mismo en la acción popular y en la acción contencioso administrativa. En efecto, mientras que en la primera se busca efectuar un análisis constitucional de interés afectado, por medio de la constatación y demostración de la afectación del derecho colectivo, en la segunda se efectúa un cotejo entre el acto administrativo y las normas que lo sustentan, lo cual no siempre implica un análisis de afectación del derecho colectivo, pues el objeto de la acción contencioso administrativa, se efectúa el control de legalidad del acto y, por lo tanto, puede declararse la nulidad. A su turno, en la acción popular no puede declararse la nulidad del acto porque esta no versa sobre su legalidad, pero sí puede suspender la ejecución o aplicación de un acto administrativo que viola o amenaza derechos o intereses colectivos.</p>
Tiene salvamento	No tiene salvamentos de voto
Resumen del salvamento	No aplica
Tiene aclaraciones	Sin aclaraciones
Resumen de las aclaraciones	No aplica
Remisiones	Sin remisiones a otras sentencias.