

REVISION EVENTUAL DE ACCION POPULAR - No procede el incentivo económico para las acciones populares iniciadas con anterioridad a la vigencia de la Ley 1425 de 2010

Conforme a la sentencia de unificación de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, no procede el incentivo económico para las acciones populares iniciadas con anterioridad a la vigencia de la Ley 1425 de 2010, por cuanto ésta derogó las normas que lo consagraban, sin importar si su naturaleza era sustancial o procesal, pues, si lo primero, se trataba de una mera expectativa que no podía considerarse como un derecho adquirido o una situación consolidada a la que no aplicarían los efectos ex-nunc o hacia el futuro, propios de la abolición de normas sustanciales, y si lo segundo, es decir, si se consideraban de carácter procesal, su derogatoria es de aplicación inmediata... Comoquiera que es deber de los Jueces acatar las sentencias de unificación, debe la Sala admitir que no hay lugar a la concesión del incentivo, como lo dispuso el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la sentencia cuya revisión se solicitó y fue objeto de selección, razón por la cual habrá de confirmarse y así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia

FUENTE FORMAL: LEY 1285 DE 2009 - ARTICULO 11

NOTA DE RELATORIA: Sobre la sentencia que unificó la jurisprudencia de esta Corporación acerca del reconocimiento del incentivo económico, ver EXP: AP-17001-33-31-001-2009-01566-01(IJ), C.P. Mauricio Fajardo Gómez

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de octubre de dos mil trece (2013)

Radicación número: 11001-33-31-022-2007-00173-01(AP)REV

Actor: JAIRO ROJAS CASTRO

Demandado: MUNICIPIO DE PARATEBUENO - CUNDINAMARCA

El actor solicitó la revisión eventual de la providencia de 1° de noviembre de 2012, mediante la cual la Sección Primera -Subsección "A"- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, revocó parcialmente la dictada por el Juzgado Veintidós Administrativo del Circuito de Bogotá el 8 de junio de 2012, que negó las pretensiones de la demanda.

I.- ANTECEDENTES.

I.1. La acción.

El ciudadano **JAIRO ROJAS CASTRO**, en nombre propio y en ejercicio de la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política, promovió acción popular contra el **MUNICIPIO DE PARATEBUENO (CUNDINAMARCA)**, con el objetivo de proteger los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la salubridad pública, a una infraestructura que la garantice y al acceso a los servicios públicos.

Como hechos relevantes de la solicitud, indicó que la Entidad Territorial no cuenta con una planta de tratamiento de aguas residuales.

Señaló que estas aguas residuales presentan insalubridad, pues antes de llegar al río principal se estancan, generando malos olores.

Solicitó que se ordene a la parte demandada realizar las construcciones necesarias tendientes a implementar una planta de tratamiento para dichas aguas, que cumpla con las condiciones técnicas y se adapte a las necesidades de los habitantes.

I.2. La sentencia de primera instancia.

El Juzgado Veintidós Administrativo del Circuito de Bogotá, mediante sentencia de 8 de junio de 2012, negó las pretensiones de la demanda.

Señaló que de acuerdo con las pruebas documentales allegadas al expediente, esto es, los convenios y contratos suscritos por la Alcaldía Municipal de Paratebueno, se desprende que las entidades accionadas se encuentran

gestionando lo necesario para lograr la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales.

Indicó que de conformidad con los Acuerdos de 12 de junio y 20 de 14 de noviembre de 2008, la Administración Municipal autorizó que se vinculara al Municipio al Plan Departamental de los servicios de agua y saneamiento, adelantado por el Departamento de Cundinamarca.

Manifestó que tanto la Administración Municipal como la Departamental, adelantan gestiones tendientes a implementar la red de tratamiento, pero reconoció que existe un vertimiento de aguas residuales sin control previo, por lo que, exhortó al Municipio referido, junto con la Gobernación de Cundinamarca y la Empresa de Servicios Públicos de Paratebueno E.S.P., para que realizaran las actuaciones administrativas necesarias para controlar el impacto ambiental causado por el vertimiento de dichas aguas, mientras se ejecutan los convenios y planes de implementación de la planta de tratamiento.

Por ultimo, sostuvo que el actor no probó, dentro del proceso, que la parte demandada contara con la capacidad financiera suficiente para hacer efectivas las obras civiles necesarias para cubrir la red de alcantarillado y la planta de tratamiento de aguas lluvias y residuales, lo que significa que no se demostró una actuación deliberada por parte de la Administración de persistir en la afectación de los derechos colectivos invocados.

II. LA PROVIDENCIA OBJETO DE REVISIÓN.

La Sección Primera -Subsección "A"- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante fallo de 10. de noviembre de 2012, decidió revocar la

sentencia de primera instancia y amparar los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la salubridad pública, a una infraestructura que la garantice y al acceso a los servicios públicos.

Indicó que al interior del marco constitucional y legal es claro que la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales en los Municipios, no constituye una tarea privativa, no obstante que la prestación del servicio público de alcantarillado es una tarea Municipal.

Adujo que dentro del proceso de financiación y construcción de plantas de tratamiento, participan dentro de su competencia, el Municipio, el Departamento y las Corporaciones Autónomas Regionales.

Señaló que dentro de este proceso quedó demostrada la ausencia de una planta de tratamiento de aguas residuales, por lo que ordenó a la parte demandada, construir una y ponerla en funcionamiento.

Se abstuvo de conceder el incentivo económico, por cuanto consideró que dicho reconocimiento no existe en la normatividad vigente, toda vez que los artículos que lo consagraban fueron derogados por la Ley 1425 de 2010.

Inconforme con la decisión, el actor interpuso recurso de apelación.

III. SOLICITUD DE REVISIÓN EVENTUAL.

El 6 de diciembre de 2012, el demandante solicitó la revisión de la sentencia proferida por la Sección Primera -Subsección "A"- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con fundamento en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996.

Adujo que el fallo del *ad quem* contradice la Jurisprudencia del Consejo de Estado, entre otras, las sentencias dictadas en los Expedientes núms. 2005-00357, (Consejero ponente: doctor Marco Antonio Velilla Moreno) y 2005-04950 (Consejera ponente: doctora María Claudia Rojas Lasso), ambas de 20 de enero de 2011, en las cuales reconoció el incentivo económico por haberse presentado las respectivas demandas en vigencia de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

Que es necesario que la Sala Plena del Consejo de Estado unifique la Jurisprudencia en torno al incentivo económico en las acciones populares, para garantizar el adecuado funcionamiento del aparato judicial y los principios de igualdad y seguridad jurídica.

IV- TRÁMITE DE LA SOLICITUD DE REVISIÓN.

Recibido el expediente contentivo de la solicitud, esta Sección, mediante auto de 23 de mayo de 2013, decidió seleccionar para revisión la providencia de 1° de noviembre de 2012, proferida por la Sección Primera –Subsección “A”- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual revocó parcialmente la dictada por el Juzgado Veintidós Administrativo del Circuito de Bogotá el 8 de junio de 2012, que negó las pretensiones de la demanda y negó el incentivo económico al actor.

Estimó la Sala que debido al diverso tratamiento jurisprudencial del que había sido objeto el reconocimiento del incentivo económico en las acciones populares a la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010, era procedente la revisión solicitada, a fin de unificar la Jurisprudencia en torno a esa materia; pero dispuso que permaneciera el expediente al Despacho en espera de la decisión que se encontraba pendiente de adoptar en la Sala Plena de lo Contencioso

Administrativo, encargada de unificar los criterios disímiles que se presentaron frente a un mismo punto de derecho, como lo que acontece en este caso entre las Secciones Primera y Tercera del Consejo de Estado en relación con la vigencia o no del incentivo económico en las acciones populares respecto de las actuaciones iniciadas con anterioridad a su derogatoria.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

En sentencia de unificación de 3 de septiembre de 2013, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, al estudiar una solicitud de revisión eventual dentro de un proceso de acción popular, con ponencia del Magistrado doctor Mauricio Fajardo Gómez, proferida dentro del Expediente núm. AP 2009-01566, precisó:

“Ciertamente, antes de fijar una específica postura judicial de la Corporación en relación con el aspecto que dio lugar a la revisión del sub lite, se impone la necesidad de analizar si la derogatoria del incentivo económico, habida cuenta de su naturaleza jurídica, incide en aquellos asuntos promovidos antes de que hubiere operado la referida derogatoria, cuestión que resulta procedente porque el tema referente a si el estímulo económico que preveía la Ley 472 de 1998 a favor del actor popular debe, o no, reconocerse en los casos de inasistencia de este último a la audiencia de pacto de cumplimiento pende, necesariamente, de la viabilidad del reconocimiento del incentivo en aquellos procesos iniciados antes de que dicha prestación económica fuese abolida.

También se requiere analizar ese último aspecto –procedencia del incentivo ante la entrada en vigencia de la Ley 1425– porque, según se expondrá, existe igualmente disparidad de criterios entre las Secciones del Consejo de Estado en torno a ese punto y, por consiguiente, su examen debe efectuarse para cumplir la finalidad de unificar en ello la jurisprudencia, según lo previsto en el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, por manera que la revisión del fallo seleccionado no se limita, en modo alguno, a la decisión primigenia que determinó su selección y mucho menos a los puntos señalados por el peticionario en la respectiva solicitud [1].

[1] Sobre este tópico, la Sala sostuvo: “... los aspectos o temas que indique el interesado no marcarán ni delimitarán la competencia del Consejo de Estado para encontrar otras materias que a su vez sean susceptibles de ser revisadas, lo cual lleva consigo que lo expresado por el peticionario en su solicitud de revisión no impondrá límites a esta Corporación para decidir de fondo cualquier tema que amerite su revisión”. Auto de 14 de julio de 2009, Exp. núm. 20001-23-31-000-2007-00244-01(IJ) AG.

3.1. Improcedencia del reconocimiento del incentivo dentro de los procesos iniciados con anterioridad a la expedición de la Ley 1425.

(...)

De acuerdo con la posición sentada por una de las Subsecciones de la Sección Tercera del Consejo de Estado, al haber estado revestidos los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 de naturaleza sustantiva «su aplicación requiere de su vigencia», razón por la cual, ante su evidente derogatoria, se impone la aplicación de la normativa que suprimió la figura del incentivo.

(...)para efectos de arribar a la determinación acerca de si el reconocimiento del incentivo resulta, o no, procedente en los procesos iniciados antes de la expedición de la plurimencionada Ley 1425, la Sala estima que el análisis relacionado con la naturaleza jurídica de los ya derogados artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 en cualquier caso lleva a la misma conclusión, esto es a la improcedencia de reconocer el estímulo económico, no obstante que se trate de acciones populares promovidas antes de que entrara en vigor la Ley 1425; dicho de otra manera, indistintamente del carácter sustantivo o procedimental que pudiere predicarse respecto de las disposiciones abolidas, la conclusión a la cual debe arribarse, tal como se determinará en este proveído, es que por virtud de la decisión del Legislador, el incentivo económico desapareció del ordenamiento jurídico y, con ello, la posibilidad legal de seguir reconociéndolo dentro de las decisiones judiciales en aquellos asuntos iniciados antes de la promulgación de la Ley 1425, al margen de si los preceptos legales que preveían tal premio a favor del actor popular correspondían, o no, a normas de naturaleza sustantiva o procesal. (Negrillas son del texto).

(...)

Conforme a la sentencia de unificación de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, no procede el incentivo económico para las acciones populares iniciadas con anterioridad a la vigencia de la Ley 1425 de 2010, por cuanto ésta derogó las normas que lo consagraban, sin importar si su naturaleza era sustancial o procesal, pues, si lo primero, se trataba de una mera expectativa que no podía considerarse como un derecho adquirido o una situación consolidada a la que no aplicarían los efectos *ex-nunc* o hacia el futuro, propios de la abolición de normas sustanciales, y si lo segundo, es decir, si se consideraban de carácter procesal, su derogatoria es de aplicación inmediata, pues no encajan dentro de la excepción del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, al no referirse a “*términos que*

hubieren empezado a correr” o actuaciones y las diligencias que ya estuvieren iniciadas”.²

Comoquiera que es deber de los Jueces acatar las sentencias de unificación, debe la Sala admitir que no hay lugar a la concesión del incentivo, como lo dispuso el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la sentencia cuya revisión se solicitó y fue objeto de selección, razón por la cual habrá de confirmarse y así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia de 10. de noviembre de 2012, proferida por la Sección Primera –Subsección “A”- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

SEGUNDO: En firme esta providencia, remítase el expediente al Juzgado Veintidós Administrativo del Circuito de Bogotá.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

² Es de resaltar que la Sala, en torno a la decisión de si las normas que consagraban el incentivo económico eran de carácter sustancial o procedimental, advirtió que dicha discusión resultaba innecesaria para los efectos de la revisión cuya finalidad es la unificación de la jurisprudencia. Propuso las tesis que respaldaban cada posición y concluyó que el objeto de unificación es la no viabilidad de reconocer el incentivo económico dentro de los procesos iniciados antes de la expedición de la Ley 1425 de 2010.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 17 de octubre de 2013.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Presidente
Ausente con permiso

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA