

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... Como quiera 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 del Chocó 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: 27001-33-31-002-2009-00880-01(AP)REV

Actor: NADIA AREIZA PALACIOS

Demandado: DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL SEDE BAJO BAUDO

La actora solicitó la revisión eventual de la providencia de 14 de febrero de 2012, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Chocó confirmó la dictada por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Quibdó, que declaró la vulneración de los derechos colectivos al goce del espacio público, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, a la seguridad

y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y especialmente para los discapacitados, ordenó su protección y negó el incentivo económico.

I.- ANTECEDENTES.

I.1. La acción.

La ciudadana **NADIA AREIZA PALACIOS**, en nombre propio y en ejercicio de la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política, presentó demanda contra **LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL – SEDE BAJO BAUDÓ**, con el fin de que se protegieran los derechos colectivos al goce del espacio público, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y especialmente para los discapacitados.

Como hechos relevantes de la solicitud, indico que se vulneraron los derechos colectivos alegados, en razón a la imposibilidad del acceso a la instalación judicial por parte de las personas en situación de discapacidad.

Que por estos hechos, es responsable **LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL – SEDE BAJO BAUDÓ**, debido a la omisión en el cumplimiento de los requisitos exigidos en la Ley 12 de 1987, la 361 de 1997, el

Decreto 1538 del 2005 y la Resolución 14861 de 1985.

Por lo precedente, solicitó que se declarara responsable a la entidad demandada por la vulneración de los derechos colectivos alegados y se ordenara a esta, la construcción de estructuras que reúnan los requisitos legales necesarios. Además solicitó de igual manera, el reconocimiento del incentivo económico consagrado en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.

I.2. La sentencia de primera instancia.

El Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Quibdó, mediante sentencia de 20 de octubre de 2011, amparó los derechos colectivos al goce del espacio público, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y en especial a aquellos en condición de discapacidad, ordenó su protección y negó el incentivo económico.

Consideró que la Ley 361 de 1997 es clara en determinar que las edificaciones judiciales ya existentes, deben ser adecuadas de manera progresiva para permitir condiciones de accesibilidad a las personas en situación de discapacidad, estableciendo un término de 4 años para adelantar las modificaciones.

En lo que concierne a la entidad accionada, resaltó que al no adecuar sus instalaciones incurrió en una clara omisión, pues no dio cumplimiento a las normas sobre accesibilidad a edificios públicos de la población en estado de discapacidad

contenidas en la Ley 361 de 1997 y en el Decreto 1538 de 2005, lo que vulneró los derechos colectivos invocados a favor de las personas en dicha condición. Por tal razón, se dispuso iniciar y culminar las gestiones administrativas, financieras, presupuestales, y de asistencia humana, que permitan a las personas en estado de discapacidad tener acceso a la edificación pública.

Por último, no concedió el incentivo económico por no encontrar norma vigente que aplicar, toda vez que fue derogado por la Ley 1425 de 2010.

Inconforme con la decisión, la entidad accionada interpuso recurso de apelación.

II. LA PROVIDENCIA OBJETO DE REVISIÓN.

El Tribunal Administrativo del Chocó, en fallo de 14 de febrero de 2012, decidió confirmar la sentencia de primera instancia.

Sostuvo que el edificio donde funciona el Palacio de Justicia del Bajo Baudó presenta limitaciones de acceso físico y arquitectónico, toda vez que no reúne las condiciones técnicas legales de diseño establecidas en la Ley 361 de 1997, ni en su Decreto Reglamentario.

Explicó que el incentivo económico no constituía un derecho adquirido sino que era una mera expectativa y al derogarse los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, deviene la imposibilidad jurídica de dicho reconocimiento, al tratarse de normas de contenido sustantivo por lo cual se debe aplicar la Ley vigente.

III. SOLICITUD DE REVISIÓN EVENTUAL.

El 23 de febrero de 2012, la demandante solicitó la revisión de la sentencia

proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, 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. 2006-00376 de 26 de mayo de 2011, (Consejera ponente doctora María Claudia Rosas Lasso) y 2005-00123 de 25 de agosto de 2011 (Consejera ponente doctora María Elizabeth García González), en las cuales se 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 y que acceda a seleccionar para revisión la sentencia del 14 de febrero de 2012, dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo de Quibdó.

IV- TRÁMITE DE LA SOLICITUD DE REVISIÓN.

Recibido el expediente contentivo de la solicitud, esta Sección, mediante auto de 7 de junio de 2012, decidió seleccionar para revisión la providencia de 14 de febrero de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, por la cual confirmó la dictada por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Quibdó el 20 de octubre de 2011, que declaró la vulneración de los derechos colectivos ya mencionados, ordenó su protección y negó el incentivo económico a la actora.

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.

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].

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

[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.

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. (Negritas 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

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.

Como quiera 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 del Chocó 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 14 de febrero de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó.

SEGUNDO: En firme esta providencia, remítase el expediente al Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Quibdó.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

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

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.

MARÍA ELIZABETH G ARCÍA GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA