

REVISION EVENTUAL DE ACCION POPULAR - Se niega porque 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, contrario a lo que dispuso el Tribunal Administrativo de Casanare en el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia de adición, cuya revisión se solicitó y fue objeto de selección, razón por la cual habrá de revocarse dicho numeral y, en su lugar, se denegará el incentivo reclamado, conforme 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-1700-13-33-1001-2009-01566-01, C.P. Mauricio Fajardo Gómez

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil trece (2013)

Radicación número: 85001-33-31-002-2008-00067-02(AP)REV

Actor: ANGEL DANIEL BURGOS

Demandado: MONTECZ S.A. Y OTROS

El actor solicitó la revisión eventual de la providencia de 27 de septiembre de 2012, adicionada por fallo de 16 de octubre de 2012, mediante las cuales el Tribunal Administrativo de Casanare revocó la providencia dictada por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Yopal, que declaró no probadas las

excepciones del Municipio de San Luis de Palenque; denegó las súplicas de la demanda; libró exhorto a la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia – CORPORAINOQUIA- y al representante legal del Municipio de San Luis de Palenque para cumplir las exigencias del Plan de Manejo Ambiental y la protección al derecho constitucional de un ambiente sano; y denegó la condena en costas.

I.- ANTECEDENTES.

I.1. La acción.

El ciudadano **ANGEL DANIEL BURGOS**, en nombre propio y en ejercicio de la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política, presentó demanda contra la empresa **MONTECZ S.A.**, y el **MUNICIPIO DE SAN LUIS DE PALENQUE**, con el fin de que se protegieran los derechos colectivos al patrimonio, al espacio público, a la seguridad y salubridad pública, la moral administrativa y al ambiente sano.

Como hechos relevantes de la solicitud, indicó que en el Municipio accionado se explota el pozo petrolero denominado Careto 1, con un inadecuado manejo de sus residuos industriales, tanto líquidos como sólidos.

Que por estos hechos, se ha ocasionado una contaminación paulatina del arroyo que nutre un estero que desemboca en el caño Gandul, dado que allí se vierten el crudo, residuos de aceite y otros elementos.

Por lo precedente, solicitó que se declararan vulnerados los derechos antes mencionados; se realizaran estudios técnicos y científicos sobre el impacto de la

empresa petrolera en el ecosistema a cargo de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia –CORPORINOQUIA-; se ordenara al ente territorial accionado adelantar medidas convenientes para evitar, controlar y prevenir el daño ecológico y que se le reconociera el incentivo económico de la Ley 472 de 1998.

I.2. La sentencia de primera instancia.

El Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Yopal, mediante sentencia de 9 de noviembre de 2011, denegó las súplicas de la demanda, exhortó a CORPORINOQUIA a verificar que la empresa MONTECZ S.A., cumpliera con las exigencias contenidas, tanto en el Plan de Manejo Ambiental como en las normas que regulan la materia. De la misma manera, exhortó al Municipio de San Luis de Palenque para cumplir las exigencias del Plan de Manejo Ambiental y negó la condena en costas.

Consideró que el actor popular no demostró el fundamento fáctico sobre el que soportó los cargos formulados, toda vez que no allegó prueba alguna al expediente que acreditara la vulneración de normas ambientales, ni se evidenció en la diligencia de inspección judicial realizada la amenaza a los derechos colectivos invocados.

Sostuvo que como consecuencia de ello, no se configuran los presupuestos necesarios para la prosperidad de la acción, al no encontrarse una vulneración o amenaza a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la seguridad y salubridad públicas por parte de la empresa MONTECZ S.A..

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

II. LA PROVIDENCIA OBJETO DE REVISIÓN.

El Tribunal Administrativo de Casanare, en fallo de 27 de septiembre de 2012, decidió revocar la sentencia de primera instancia, declarar la vulneración de los derechos colectivos a la salubridad pública, el medio ambiente, espacio público, la seguridad pública y la moralidad administrativa; ordenó su protección y no condenó en costas.

Explicó que la Resolución 116 de 23 de marzo de 2010, estableció la cesión del contrato de exploración y explotación incluyendo la totalidad de intereses, derechos y obligaciones que ostentaba MONTECZ S.A. a Alange Energy Corp Sucursal Colombia, por consiguiente advirtió que es responsable indirectamente Montecz S.A. hasta el 31 de julio de 2009 y a partir de allí Alange Energy Corp Sucursal Colombia.

Sostuvo que al valorar las pruebas aportadas al proceso y luego de practicar prueba pericial, encontró que el Plan de Manejo Ambiental para la perforación exploratoria del pozo Careto cumple con las características técnicas requeridas como son: Plan Estratégico, Plan Operativo y Plan Informativo, pero frente a la Resolución 235 de 2011, no se ha cumplido a cabalidad, con lo cual se vulneran los derechos colectivos a la salubridad pública, el medio ambiente y la protección de los recursos naturales, por parte del Ministerio del Medio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, el Municipio de San Luis de Palenque, MONTECZ S.A. y Alange Energy Corp Sucursal Colombia.

Posteriormente, mediante sentencia de 16 de octubre de 2012, el Tribunal Administrativo de Casanare y por solicitud del accionante, adicionó el fallo, en el

sentido de conceder el incentivo económico equivalente a diez (10) S.M.L.M.V. al actor, en virtud de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.

III. SOLICITUD DE REVISIÓN EVENTUAL.

El 6 de noviembre de 2012, la sociedad demandada solicitó la revisión de la sentencia y su adición, proferidas por el Tribunal Administrativo de Casanare.

Adujo que el fallo del *ad quem* contradice la Jurisprudencia del Consejo de Estado, entre otras, la sentencia de 31 de enero de 2011, (Consejero ponente doctora Olga Melida Valle de la Hoz) que negó el incentivo económico.

Insistió en la necesidad de que el Consejo de Estado defina y unifique la Jurisprudencia, frente a la aplicación de la Ley 1425 de 2010.

IV- TRÁMITE DE LA SOLICITUD DE REVISIÓN.

Recibido el expediente contentivo de la solicitud, esta Sección, mediante auto de 24 de enero de 2013, decidió seleccionar para revisión la providencia de 27 de septiembre de 2012, adicionada por el fallo de 16 de octubre del mismo año, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, mediante la cual revocó la dictada por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Yopal el 9 de noviembre de 2011, que denegó las súplicas de la demanda.

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 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

[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.

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

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

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, contrario a lo que dispuso el Tribunal Administrativo de Casanare en el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia de adición, cuya revisión se solicitó y fue objeto de selección, razón por la cual habrá de revocarse dicho numeral y, en su lugar, se denegará el incentivo reclamado, conforme 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: REVÓCASE el numeral primero de la sentencia de 16 de octubre de 2012, a través de la cual el Tribunal Administrativo de Casanare, adicionó el fallo de 27 de septiembre de ese año y en su lugar **DENIÉGUESE** el incentivo económico reclamado por el señor **ANGEL DANIEL BURGOS**.

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

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 31 de octubre de 2013.

viabilidad de reconocer el incentivo económico dentro de los procesos iniciados antes de la expedición de la Ley 1425 de 2010.

MARCO ANTONIO VELLAMORENO
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA