

T-443-13

Sentencia T-443/13

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Evolución jurisprudencial respecto al reemplazo de la expresión “vía de hecho” por la de “causales genéricas de procedibilidad”

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Concepto y contenido

Facilitar el derecho a la administración de justicia conlleva la adopción de normas y medidas que garanticen que todas las personas, sin distinción, tengan la posibilidad de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que la normativa proporciona para formular sus pretensiones. En cumplimiento del deber de regular, la Ley 270 de 1996 establece que, dentro de los principios que informan la administración de justicia, se encuentran el acceso a la justicia (artículo 2º), la celeridad (artículo 4º), la eficiencia (artículo 7º) y el respeto de los derechos (artículo 9º), los cuales se constituyen en mandatos que deben ser observados por quienes administran justicia en cada caso particular. También se facilita la administración de justicia cuando se adoptan normas que garanticen (i) la existencia de procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; (ii) que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso; y (iii) que las decisiones que se adopten protejan los derechos conforme a la Constitución y demás normativa vigente. Asimismo, el deber de tomar medidas implica la obligación de remover los obstáculos económicos para acceder a la justicia, crear la infraestructura necesaria para administrarla y asegurar la asequibilidad de los servicios del sistema de justicia a aquellos grupos de población en condiciones de vulnerabilidad. Por otra parte, hacer efectivo el derecho a la administración de justicia conlleva garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, que comprende: (i) la posibilidad de los ciudadanos de acudir y plantear un problema ante las autoridades judiciales, (ii) que éste sea resuelto y, (iii) que se cumpla de manera efectiva lo ordenado por el operador jurídico y se restablezcan los derechos lesionados.

## DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y EFECTIVO CUMPLIMIENTO DE LAS PROVIDENCIAS JUDICIALES

Para satisfacer el derecho a la administración de justicia, no basta con que en los procesos se emitan decisiones definitivas en las cuales se resuelvan controversias y se ordene la protección a los derechos de las partes, ya que es preciso que existan mecanismos eficaces para ejecutar las decisiones o sentencias, y que se protejan efectivamente los derechos. el derecho a la administración de justicia no se agota con la adopción de una decisión de fondo en la que se protejan los derechos de las partes; esta garantía se extiende al cumplimiento de las decisiones y la garantía efectiva de los derechos involucrados.

ACCION POPULAR-Concepto/ACCION POPULAR-Naturaleza jurídica y contenido

ACCION POPULAR-Principios que la rigen/PRINCIPIO DE EFICACIA DE LA ACCION POPULAR-Facultad del juez de acción popular de constituir un comité de verificación para coordinar el cumplimiento de su decisión

El comité de verificación (i) es una herramienta para la comprobación del cumplimiento de la sentencia, por parte de las autoridades o personas responsables de poner en peligro o vulnerar los derechos constitucionales colectivos, y (ii) permite garantizar el cese de la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos dentro del plazo prudencial fijado por el juez.

PRINCIPIO DE EFICACIA DE LA ACCION POPULAR-Falta de disponibilidad presupuestal no es impedimento para cumplir las sentencias de acción popular

PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD Y DE PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL EN ACCION POPULAR-Protección de derechos colectivos

Se debe tener en cuenta que las acciones populares poseen una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos, en cuanto son un mecanismo de protección de los derechos colectivos, radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero de los que al mismo tiempo son titulares cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial. En consecuencia, como director del proceso, el juez puede conminar, exhortar, recomendar o prevenir, a fin de

evitar una eventual vulneración o poner fin a una afectación actual de los derechos colectivos que se pretenden proteger, sin que tal decisión constituya un capricho del juez constitucional. Es así como, un elemento esencial de las acciones populares es el carácter oficioso con que debe actuar el juez, sus amplios poderes y con miras a la defensa de los derechos colectivos

JUEZ DE ACCION POPULAR-Puede proferir fallos ultra y extra petita para salvaguardar derechos colectivos, según jurisprudencia del Consejo de Estado

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que el juez de acción popular, al declarar la vulneración de los derechos colectivos y protegerlos, puede ordenar remedios que excedan las pretensiones presentadas por el actor popular en la demanda siempre que resulte necesario. En este sentido, en razón a la obligación positiva en cabeza del juez de proteger los derechos colectivos, si en curso del proceso se encuentra probada una circunstancia que vulnera los derechos colectivos y que no fue alegada por el demandante, el juez está facultado para proferir fallos ultra petita y extra petita.

DERECHOS FUNDAMENTALES-No pueden ser desconocidos por el criterio de sostenibilidad fiscal

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES PROFERIDAS EN EL CURSO DE UNA ACCION POPULAR-Caso en que se alega configuración de defectos sustantivos y fácticos por indebida valoración probatoria

La Sala observa que la valoración probatoria del Tribunal no vulneró el principio de congruencia. De conformidad con las consideraciones generales de esta providencia, en razón a la primacía de los derechos de la colectividad, el juez de acción popular puede proferir fallos en los que se den órdenes que van más allá de lo pedido por el demandante. En consecuencia, la decisión de acción popular que se controvierte no incurrió en defecto fáctico y, por el contrario, obedeció a las especiales facultades del juez constitucional, necesarias para proteger los derechos e intereses colectivos de los ciudadanos.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES PROFERIDAS EN EL CURSO DE UNA ACCION POPULAR-Improcedencia por no configurarse defectos alegados y la EEC deberá acatar fallo de acción popular que ordenó reubicar postes de energía en andenes

Referencia: expediente T-3.768.366

Acción de tutela instaurada por la Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. – E.S.P. contra la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Derechos Fundamentales invocados: debido proceso.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., once (11) de julio de dos mil trece (2013)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo adoptado por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 18 de octubre de 2012, que confirmó la decisión proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en el proceso de tutela promovido por la Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. – E.S.P. contra la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Conforme a lo consagrado en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Dos de la Corte Constitucional eligió, para efectos de su revisión, el asunto de la referencia.

De acuerdo con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

### 1. ANTECEDENTES

#### 1.1. SOLICITUD

La Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. - E.S.P., mediante apoderado judicial, presenta acción de tutela contra la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por estimar vulnerado su derecho fundamental al debido proceso. Por tal razón, solicita dejar sin efecto la sentencia proferida por la Subsección demandada, el 19 de agosto de 2010, que revocó el fallo proferido por el Juzgado 34 Administrativo del Circuito de Bogotá, el 23 de julio de 2008, y amparar los derechos colectivos de los demandantes dentro de la acción popular promovida contra la Alcaldía del municipio de Útica, la Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. - E.S.P. y Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. En consecuencia, pide que se ordene a la autoridad accionada proferir una nueva decisión en la que las órdenes impartidas guarden congruencia con las pretensiones contenidas en la demanda.

## 1.2. HECHOS

1.2.1. Relata el apoderado de la Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. - E.S.P. -en adelante EEC- que la señora Mariela Hernández Jiménez interpuso acción popular contra el municipio de Útica, Cundinamarca, Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. y la EEC, por considerar que tales entidades lesionaban los derechos colectivos a la moralidad pública, a la defensa del patrimonio público, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y el daño contingente contemplados en la ley 472 de 1999, puesto que en cuatro direcciones específicas del municipio[1] hay unos postes de la E.EC. [sic] S.A E.S.P. por los que pasan las redes de energía eléctrica que están instalados sobre la calle y no en los andenes.

1.2.1.1. Señala que, en primera instancia, el 23 de julio de 2008, el Juzgado 34 Administrativo del Circuito de Bogotá denegó las pretensiones de la demandante por considerar que los postes no están ubicados en los andenes en razón a que estos -los andenes- no cumplen las especificaciones técnicas para que allí se puedan situar, y adicionalmente, porque los techos de las viviendas circundantes se extienden sobre los andenes.

1.2.2. Agrega que la accionante apeló el fallo de primera instancia y la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia el 19 de agosto

de 2010, revocó la decisión, resolvió amparar los derechos colectivos de los demandantes y ordenó:

Con relación a la Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. ESP y Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP, accionados y quien están obligados a responder por el uso indebido uso [sic] del espacio público municipal al tener instalados en las vías públicas los postes de energía y de telefonía conmutada, se dispondrán las siguientes actuaciones a cumplir en consumo [sic] con la actuación que deben adelantar el Alcalde del Municipio de Útica: i) Realizar en el término de tres meses el inventario de todos los postes de energía eléctrica y de telefonía conmutada existentes en el casco urbano del municipio, para determinar a quién pertenece cada uno de ellos. ii) Apropiar y disponer los recursos que demande el traslado de los postes de las vías públicas a los andenes, previa obtención de los permisos que tal actividad requiera, una vez los andenes sean adecuados para tal fin, iii) Colocar en forma subterránea el cableado de energía y de telefonía realizando las obras que tal actividad exija, obteniendo los permisos por parte de la autoridad municipal.

1.2.3. El apoderado refiere que el 31 de agosto de 2010, la EEC allegó un memorial en el que solicitó la aclaración de la sentencia, y posteriormente amplió sus argumentos en escrito del 24 de septiembre de 2010.

1.2.4. Indica que, mediante auto del 11 de noviembre de 2010, la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca decidió no aclarar la sentencia de segunda instancia, por considerar que la orden impartida a la EEC en la parte resolutive de la sentencia es clara y contundente. Además, la autoridad judicial sostuvo:

1.2.5. Afirma que en consecuencia, el día 25 de noviembre de 2010, la EEC solicitó la revisión eventual del Consejo de Estado de la sentencia de segunda instancia que concedió el amparo en la acción popular de la referencia.

1.2.6. Asevera que el 23 de marzo de 2011, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió no seleccionar para su revisión la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, toda vez que la presunta falta de apreciación probatoria que alega la empresa demandada, constituye un tema que ha debido ser ventilado en las instancias del proceso.[3]

1.2.7. Sostiene que el 2 de septiembre de 2011, mediante anotación en el listado de Estados de la Secretaría del Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. se notificó el auto de obediencia a lo resuelto por el Superior en el sentido de excluir la sentencia de segunda instancia del recurso extraordinario de revisión, esto es, la decisión del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, C.P. Danilo Rojas Betancourth que se adoptó mediante auto del veintitrés (23) de marzo de dos mil once (2011).

### 1.3. SOLICITUD DE TUTELA

El 14 de diciembre de 2011 la EEC presentó acción de tutela contra la decisión de segunda instancia proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, del 19 de agosto de 2010, por considerar que vulnera su derecho al debido proceso, por cuanto: (i) es incongruente, pues (...) se condenó frente a una universalidad (casco urbano del municipio de Útica) que no fue objeto del debate procesal y por ende de la controversia probatoria, (...) en la demanda sólo se hacía referencia a cuatro (4) direcciones de dicho municipio y en torno a estas giró el debate probatorio; (ii) contiene órdenes incompatibles, debido a que condenó a la EEC a reubicar los postes que se ubicaban en las calles en los andenes y, a la vez, a instalar redes eléctricas subterráneas; (iii) es incoherente con los fines del Estado que propenden por racionalizar el uso de los recursos del mismo y por optimizar la prestación de los servicios públicos, como lo es sin duda el del suministro de energía eléctrica que presta la E.E.C. S.A. E.S.P., discordancia que se magnifica porque el gobierno nacional a raíz de los estragos de la ola invernal ha estado estudiando la reubicación del municipio de Útica - Cundinamarca. (Negritas fuera del texto)

Asevera la parte actora que la tutela es procedente en el caso que se analiza, por cuanto, además de cumplir con los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales, se presentan tres causales específicas de procedibilidad:

(i) Defecto fáctico: debido a que el debate probatorio del proceso versaba sobre la supuesta vulneración de los derechos colectivos por la ubicación de los postes en las direcciones específicas indicadas en la demanda de acción popular, razón por la cual la EEC considera que se vulneró el debido proceso de la E.E.C. S.A. E.S.P. cuando se le obligó a

realizar acciones más allá del marco que circunscribía el debate probatorio del proceso, que se insiste, sólo era en relación a las anteriores direcciones y no a todo el casco urbano del municipio de Útica - Cundinamarca, con los cuantiosos gastos que esto implica (...). (Negrillas y subrayado en el texto)

Adicionalmente, sostiene que no hay prueba en el expediente que acredite la necesidad de que además de reubicar los postes en los andenes para que soporten las redes aéreas de electricidad, a la vez se deban instalar las redes de forma subterránea. Agrega que resulta exótico e incompatible estar obligado a tender las redes eléctricas al mismo tiempo de forma aérea y subterránea.

(ii) Decisión sin motivación: se presenta en este caso porque a lo largo de la sentencia de segunda instancia no hay justificación, explicación o argumento por parte de la honorable Corporación accionada que motive la existencia de dos órdenes incompatibles entre sí. (Negrillas y subrayado en el texto)

(iii) Violación directa de la Constitución: se violan los preceptos de los artículos 2 y 334 de la Constitución Política que mandan a las autoridades (incluidas las judiciales) a velar por el cumplimiento de los fines del Estado y a racionalizar la utilización de los recursos del mismo en especial en materia de servicios públicos. Lo anterior en razón a que las órdenes contenidas en la sentencia obligarían a la EEC a asumir un cuantioso gasto irracional que asciende a la suma de DIEZ MIL CUATROSCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO SEIS MIL SEISCIENTOS VEINTIÚN PESOS (\$10.438.106.621) [sic] (Negrillas en el texto)

Además, asevera la parte actora que, en caso de mantenerse dichas órdenes, se causaría un perjuicio irremediable (i) a la EEC que es una empresa constituida con un capital público del 68%, y (ii) a los usuarios del servicio de electricidad del municipio de Útica y de todo Cundinamarca, porque para cubrir el costo irracional que lleva asumir estas dos labores incompatibles, la tarifa de energía deberá incrementarse.

#### 1.4. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Recibida la solicitud de tutela, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante auto del 16 de enero de 2012, la admitió y ordenó

vincular, en calidad de autoridad accionada, a la Subsección A – Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y como terceros interesados en los resultados del proceso, a la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, para pronunciarse sobre los hechos relatados en la demanda.

Además, el 2 de marzo de 2012 la Sección Cuarta profirió un auto en el que requirió al Instituto Colombiano de Geología y Minería -Ingeominas-, al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -Ideam- y al Ministerio del Interior para que allegaran un informe detallado sobre las conclusiones del estudio adelantado por tales entidades gubernamentales para determinar la posible reubicación del municipio de Útica.

#### 1.4.1. Coadyuvancia de la Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República solicitó el amparo del derecho fundamental al debido proceso de la EEC, por cuanto considera que la sentencia del 19 de agosto de 2010, proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, incurrió en distintos defectos.

Asevera que la orden dada a la EEC, de modificar de todas las redes del municipio de Útica y no los postes de las cuatro cuadras sobre los cuales giró el debate probatorio, adolece de un defecto fáctico, pues (i) existe una incongruencia entre lo probado y lo resuelto y (ii) el juez dio por probados hechos que carecen de sustento.

Además, sostiene que el fallo que se analiza incurre en violación directa de la Constitución, pues vulnera el principio constitucional de sostenibilidad fiscal. Lo anterior en razón a que la orden de reubicar todos los postes que se encuentran en la vía pública e instalar el cableado subterráneo, constituye una carga fiscal excesiva para la EEC.

En este orden de ideas, alega que el Tribunal debió realizar un análisis económico en el que ponderara los derechos invocados por la parte actora de la acción popular con el patrimonio público, para establecer cuál era la solución más adecuada, puesto que al requerirse una inversión pública importante para su protección, se debe analizar y probar contundentemente cada caso concreto y a su vez se debe sopesar la solución económicamente más factible y adecuada a la realidad del País.

Por último indicó que, si bien el Estado tiene la obligación de garantizar derechos colectivos como los invocados en la acción popular, el cumplimiento de esta obligación no puede ser exigido de inmediato o en períodos breves. Al respecto afirma: [c]abría entonces preguntarse si lo ordenado en la Sentencia de acción popular, prima sobre otros derechos fundamentales y colectivos del Municipio de Útica que sin duda alguna no han sido objeto de cubrimiento Estatal, lo que por sí [sic] desvirtúa su urgencia, en términos de costo - beneficio para la población.

#### 1.4.2. Contestación de la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

La magistrada de la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Doctora Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, dio respuesta a la demanda de tutela señalando que es improcedente, por cuanto no se cumple con todos los requisitos de procedencia de la tutela contra providencias judiciales, ya que la decisión no adolece de los defectos alegados por la demandante.

En primer lugar, aseveró que mediante distintos medios[4] se probó que alrededor del casco urbano y específicamente de las direcciones visitadas que corresponden a las de la demanda todos los postes existentes se encuentran localizados sobre las calzadas. En este orden de ideas, si se analizan las órdenes en consonancia con la parte motiva de la decisión, se evidencia que no se condenó a reubicar todos los postes del municipio, sino aquellos que, tras la realización de un inventario, se hallen en la vía pública y afecten los derechos colectivos que fueron protegidos.

En segundo lugar, argumentó que el fallo no contiene dos órdenes incompatibles entre sí, en razón a que (...) de manera alguna en la parte resolutive del fallo, se llegó a la confusión que se quiere mostrar en cuanto [sic] en ninguna de las expresiones empleados [sic] en el fallo se dijo que la reubicación de los postes en los andenes debía ser con las redes conductoras aéreas, en ningún aparte de la decisión el Tribunal se dijo lo afirmado, puesto que lo ordenado fue y se transcribe “iii) Colocar en forma subterránea el cableado de energía y de telefonía realizando las obras que tal actividad exija, obteniendo los permisos por parte de la autoridad municipal” (...) situación que para nada resulta incompatible con la decisión de reubicar los postes a los andenes y que el cableado o las redes que llevan el

servicio sea subterránea.

En tercer lugar, expresó que en el proceso no existió prueba de la necesidad del cableado subterráneo de las redes por dos razones: (i) por cuanto no fue motivo de debate establecer los costos que el cumplimiento de la ley demande y (ii) porque el fundamento de las decisiones de los jueces no tiene legitimidad en la conveniencia o no de la decisión, sino en el cumplimiento del ordenamiento jurídico. De ahí que, considere que es imposible aducir que el fallo cause un perjuicio irremediable en relación con la defensa del patrimonio público, porque la tutela no es el mecanismo para proteger este derecho.

#### 1.4.3. Intervención de la Procuraduría General de la Nación

El procurador sexto delegado ante el Consejo de Estado, dio respuesta a la tutela y solicitó el amparo del derecho al debido proceso de la empresa accionante. En consecuencia, pidió al juez de tutela revocar parcialmente o adecuar la sentencia emitida por el Tribunal de Cundinamarca para dejar sin efecto la segunda parte resolutive, esto es, la orden de instalar el cableado de forma subterránea.

Para sustentar su solicitud, la delegada indicó que la decisión que se controvierte incurrió en dos causales específicas de procedencia de la tutela contra decisiones judiciales, a saber: (i) defecto sustantivo y, (ii) decisión sin motivación.

En cuanto al defecto sustantivo, consideró que se presenta una contradicción entre los fundamentos y la decisión, debido a que la orden proferida no obedece a las pretensiones contenidas en la demanda de acción popular. En este orden de ideas alegó que las órdenes constituyen un fallo extra petita que viola el principio de congruencia de las decisiones judiciales (...) en cuanto ordena la realización de dicha actividad en todo el casco urbano del municipio, cuando la demanda se circunscribió a cuatro (4) sitios en especial. Con lo expuesto, el fallador decidió sobre una cuestión no contemplada en la demanda ni sometida a la decisión, mucho menos conocida por las entidades demandadas, las que no tuvieron la oportunidad efectiva de controvertir su conveniencia, ni aplicación.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con la causal de decisión sin motivación, afirmó que el fallo omitió dar cuenta de los fundamentos prácticos y jurídicos de la decisión. Asimismo, aseveró que la orden de instalar el cableado de forma subterránea no tiene una justificación

técnica y resulta contradictoria con la finalidad de la acción popular.

## 1.5. DECISIONES JUDICIALES

### 1.5.1. Decisión de primera instancia

En sentencia del 12 de abril de 2012, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió (i) negar el amparo solicitado y (ii) suspender los efectos de la decisión controvertida por un término de seis meses. La Sala consideró que [l]a Corporación judicial accionada fundó su decisión en el registro fotográfico aportado por la actora popular, que da cuenta de la instalación de postes y cableado en la vía pública del municipio de Útica; el contrato de explotación de bienes activos y derechos, suscrito el 13 de agosto de 2003 entre la Empresa de Telecomunicaciones, Teleasociados en liquidación y el municipio de Útica; el dictamen pericial practicado por un arquitecto y un topógrafo en el casco urbano del municipio y la inspección judicial adelantada. En este sentido, concluyó que en la providencia controvertida no se presenta ninguna causal específica para que proceda excepcionalmente la tutela, y que, por el contrario, la parte actora pretende revivir discusiones que fueron resueltas por el juez natural.

Por otra parte, la Sala advirtió que, a petición de la gobernación de Cundinamarca, la Subdirección de Amenazas Geoambientales del Servicio Geológico Colombiano adelantó una revisión preliminar en la determinación de zonas aptas para la reubicación de la cabecera municipal del municipio de Útica, población que fue intensamente afectada durante la temporada invernal del año 2011. (Negrillas fuera del texto) Del mismo modo, Ingeominas informó que los distintos estudios llevaron a recomendar la reubicación total del casco urbano del municipio de Útica, por estar localizado en una zona de influencia de inundación del Río Negro.

En consecuencia, argumentó que, en atención a que contra la decisión controvertida no cabe ningún recurso extraordinario y la posible reubicación del municipio de Útica imposibilitaría el cumplimiento de tal providencia, es preciso suspender los efectos de la decisión de la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca por un término de seis meses, lapso en el cual, el Servicio Geológico Colombiano y el Instituto Colombiano de Geología y Minería -Ingeominas-, deberán allegar, con destino al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A",

los resultados de los estudios adelantados para la reubicación del municipio de Útica, con el fin de adoptar en definitiva la decisión que en derecho corresponda, esto es, declarar la cesación de la violación de los derechos colectivos que se pretendieron amparar o, en su defecto, conminar al cumplimiento de la orden ya emitida, pues, como se indicó, esta fue proferida conforme a derecho.

#### 1.6. Impugnación

La EEC impugnó la anterior decisión por considerar que la pretensión de la demandante no es reabrir el caso para absolver a la EEC, sino que (i) la condena que le fue impuesta sólo sea para la reubicación de los postes localizados en las calles de las 4 direcciones específicas relacionadas en la demanda de acción popular, (ii) que se elimine la orden excesiva de reubicar todos los postes del municipio y (iii) que excluya la orden incompatible de subterranización de las redes. Lo anterior, además, en razón a que por los inclementes fenómenos de la naturaleza y para evitar una nueva catástrofe se necesita reubicar el municipio de Útica, lo cual haría aún más irracional el costo de todas las obras ordenadas.

#### 1.7. Decisión de segunda instancia

Por medio de auto del 6 de septiembre de 2012, el juez de segunda instancia ordenó notificar a la señora Mariela Hernández Jiménez -demandante en la acción popular- y al municipio de Útica de la acción de tutela de la referencia, con el fin de vincularlos al proceso y sanear la nulidad de la que adolecía el proceso por no haber sido vinculados en la primera instancia de la tutela.

Mediante memorial presentado el 8 de octubre de 2012 el Alcalde del municipio de Útica manifestó: (...) coadyuvó [sic] en todas y cada una de sus partes la acción de tutela en referencia, pero en cuanto a la reubicación del Municipio por el momento se están negociando unos predios que previo informe del INGEOMINAS son los que cumplen con las especificaciones para reubicar en el mismo a las personas que perdieron sus viviendas con motivo de la avalancha del 18 de abril 2011 [sic] y a las que hoy se encuentran en algún riesgo

Por su parte, la señora Mariela Hernández Jiménez guardó silencio.

En sentencia del 6 de septiembre de 2012, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, revocó la decisión del juez de primera instancia y declaró la improcedencia de la acción de tutela, por las razones que se exponen a continuación.

En primer lugar, estableció que el actor pretende cuestionar una providencia de fondo, es decir, con argumentos que debieron ser discutidos en la instancia y no a través de la acción de tutela que es subsidiaria y que tiene por objeto la protección de derechos fundamentales.

En segundo lugar, señaló que no existe justificación para decretar la suspensión de la orden contenida en la decisión que se revisa, por cuanto es el juez de la acción popular, y no el juez de tutela, la autoridad competente para decidir sobre la pertinencia del cumplimiento de la decisión enjuiciada.

## 1.8. PRUEBAS

### 1.8.1. Pruebas que obran en el expediente

1.8.1.1. Copia de la demanda de acción popular, presentada por la ciudadana Mariela Hernández Jiménez.[5]

1.8.1.2. Copia del escrito de la contestación de la E.E.C. S.A. E.S.P. a la demanda de acción popular.[6]

1.8.1.3. Copia del informe pericial de la ingeniera Marcela Bibiana Guerrero Rojas.[7]

1.8.1.4. Copia del informe pericial de la arquitecta Esperanza Herrera Riveros.[8]

1.8.1.5. Copia de los alegatos de conclusión de la E.E.C. S.A. E.S.P.[9]

1.8.1.6. Copia de la sentencia de primera instancia del proceso de acción popular, proferida por el Juzgado 34 Administrativo del Circuito de Bogotá.[10]

1.8.1.7. Copia del recurso de apelación presentado por la demandante, Mariela

Hernández Jiménez, contra la decisión de primera instancia.[11]

1.8.1.8. Copia del memorial presentado por la E.E.C. S.A. E.S.P., en el que la empresa se opuso a los motivos de la apelante.[12]

1.8.1.9. Copia de la sentencia de segunda instancia, proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 19 de agosto de 2010, contra la cual se presenta la acción de tutela de la referencia.[13]

1.8.1.10. Copia del memorial presentado por la E.E.C. S.A. E.S.P., en el que la empresa solicitó la aclaración de la sentencia de segunda instancia.[14]

1.8.1.11. Copia del auto del 11 de noviembre de 2010, a través del cual la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó la aclaración de la sentencia de segunda instancia.[15]

1.8.1.13. Copia del auto del 23 de marzo de 2011, en el que la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió no seleccionar para su revisión la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.[17]

1.8.1.14. Copia del Informe Fase I del Estudio de posibles zonas de reasentamiento de viviendas afectadas por el flujo torrencial de la Quebrada La Negra del municipio de Útica, Cundinamarca, realizado por Ingeominas.[18]

1.8.1.15. Copia del Concepto preliminar en la identificación de zonas aptas para la reubicación del casco urbano del municipio de Útica, Cundinamarca, elaborado por el Servicio Geológico Colombiano.[19]

1.8.1.16. Copia de la Resolución No. 1918 de 2000, a través de la cual la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca aprobó el esquema de ordenamiento territorial del municipio de Útica, en el cual se muestra la posición de la Corporación frente a la situación presentada teniendo en cuenta que las amenazas y riesgos presentes en la zona, a través de consideraciones realizadas a la propuesta del Esquema de Ordenamiento Territorial presentado por el municipio, donde ya se contemplaba la reubicación de la población urbana.[20]

1.8.1.17. Copia del Concepto geológico - geomorfológico sobre la identificación de zonas aptas para la reubicación parcial del casco urbano del municipio de Útica, Cundinamarca del Servicio Geológico Colombiano, de octubre de 2012.[21]

#### 1.8.2. Pruebas decretadas por la Sala en sede de revisión

Con el fin de contar con mayores elementos de juicio, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, mediante autos del 15 y del 30 de mayo de 2013, a través de la Secretaría General, decretó las siguientes pruebas:

1.8.2.1. Ordenó al Ministerio del Interior, al Fondo de Adaptación, a la Alcaldía Municipal de Útica, al Ministerio del Interior, al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -Ideam- y, al Instituto Colombiano de Geología y Minería -Ingeominas-, informar a esta Corporación: a) ¿En qué estado se encuentra el proceso de reubicación del municipio de Útica?; b) ¿El mencionado proyecto contempla la reubicación de las viviendas ubicadas entre las carreras 3ª y 4ª, y calles 3ª y 7ª, en particular, los inmuebles que se encuentran en las direcciones que se enlistan a continuación? (i) Carrera 3 No. 3 - 57; (ii) Carrera 3 No. 4 - 02; (iii) Carrera 3 No. 4 - 32; (iv) Carrera 3 No. 4 - 41; (v) Carrera 3 No. 5 - 09; (vi) Carrera 3 No. 5 - 17; (vii) Carrera 3 No. 5 - 29; (viii) Carrera 3 No. 5 - 55; (ix) Carrera 3 No. 7 - 07; (x) Carrera 4 No. 3 - 03; (xi) Carrera 4 No. 3 - 32; (xiii) Calle 4 No. 3 - 57; c) En caso de ser afirmativa la respuesta a la pregunta anterior, indicar cuál es la fecha estimada para la reubicación de tales viviendas.

1.8.2.2. Adicionalmente, ordenó a la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y al Juzgado 34 Administrativo del Circuito de Bogotá, (i) remitir a esta Corporación, el expediente del proceso de acción popular radicado en ese despacho judicial con el No. 25000-23-15-000-2005-02485-02, propuesto por la ciudadana Mariela Hernández Jiménez contra el municipio de Útica, Cundinamarca, Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. y la Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. - E.S.P., (ii) informar si, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, se constituyó un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia proferida el 19 de agosto de 2010, en el proceso de acción popular radicado con el No. 25000-23-15-000-2005-02485-02, propuesto por la ciudadana Mariela Hernández Jiménez contra el municipio de Útica, Cundinamarca, Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. y la

Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. – E.S.P.

#### 1.9. Informes e intervenciones recibidos en sede de revisión

Integrado debidamente el contradictorio y rendidos los informes del caso, la Sala resume las comunicaciones e intervenciones allegadas por la Secretaría General, al despacho del Magistrado Sustanciador:

##### 1.9.1. Respuesta del Fondo de Adaptación

Mediante comunicación con el Radicado No. 20138200021111 del 4 de junio de 2013, el Fondo de Adaptación informó que [e]l pasado 23 de mayo de 2013 se realizó la mesa nacional para el municipio de Útica en la Procuraduría General de la Nación con la participación del Procurador delegado para la Descentralización de entidades territoriales, la CAR, Alcaldía Municipal, Gobernación de Cundinamarca (Secretaría General, Secretaría de Educación, Unidad Administrativa Especial de la Gestión de Riesgo), Fondo de Adaptación, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres –UNGRD y Ministerio de Vivienda (Dirección de Espacio Urbano y Territorial) entre otros, allí se determinó que a partir de los estudios de riesgo ejecutados, el municipio de Útica no será reubicado, ya que la reubicación se daría si el Gobierno Nacional, a través de las obras que se gestionan actualmente con las entidades competentes, no pudiese mitigar el riesgo, y en la actualidad se cuenta con obras de mitigación temporales y el municipio gestiona la financiación de las obras de mitigación definitivas. (Negritas y subrayado fuera del texto)[22]

##### 1.10. Respuesta de la Juez 34 Administrativo del Circuito de Bogotá

Por medio de oficio del 6 de junio de 2012[23], la Juez 34 Administrativo del Circuito de Bogotá informó que mediante auto del 11 de mayo de 2012 se conformó el comité de seguimiento de la decisión proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 19 de agosto de 2010, y se requirió a las entidades vinculadas para que rindieran el informe pertinente.

Agregó que el 2 de agosto de 2012, se requirió nuevamente al comité de verificación del seguimiento del fallo.

Sostuvo que, ante la orden proferida por el juez de primera instancia de esta tutela, se dio

la suspensión del cumplimiento de la decisión por un lapso de 6 meses.

Por último, manifestó que sólo hasta este momento se le ha notificado directamente de la presente acción de tutela, y que sólo tuvo conocimiento del fallo de primera instancia en razón a que la parte actora allegó la decisión al despacho.

#### 1.11. Respuesta de la Alcaldía Municipal de Útica

En escrito del 28 de mayo de 2013[24], el Alcalde Municipal de Útica, José Gabriel Hernández Beltrán, manifestó que los predios mencionados en el listado de preguntas ordenadas por esta Corporación no van a ser reubicados.

## 2. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 2.1. COMPETENCIA

Con base en las facultades conferidas por los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de la referencia.

### 2.2. PROBLEMA JURÍDICO

En atención a lo expuesto, corresponde a la Corte Constitucional determinar si la sentencia proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 19 de agosto de 2010, que revocó la sentencia proferida por el Juzgado 34 Administrativo del Circuito de Bogotá, el 23 de julio de 2008, y concedió el amparo a los derechos colectivos al goce del espacio público y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, en la acción popular radicada con el número 25000-23-15-000-2005-02485-02, vulneró el derecho fundamental de la Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. - E.S.P., al debido proceso.

En particular, la Sala analizará los siguientes problemas jurídicos: en primer término, deberá examinar si en el presente caso se reúnen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. En segundo término, deberá determinar si el tribunal demandado incurrió en algún defecto al revocar la decisión de primera instancia, conceder el amparo a los derechos colectivos al goce del espacio público y la seguridad y

prevención de desastres previsibles técnicamente, y ordenar a la EEC trasladar los postes de las vías públicas a los andenes e instalar en forma subterránea el cableado de energía en el municipio de Útica.

Con el fin de dar solución a los problemas jurídicos planteados, la Sala entrará a estudiar los siguientes temas: primero, analizará la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales; segundo, estudiará el contenido y la naturaleza jurídica del derecho a la administración de justicia y la obligación de dar cumplimiento a los fallos judiciales como uno de los contenidos derivado de dicho derecho; y tercero, examinará la naturaleza jurídica de la acción popular. A la postre, se aplicarán los criterios señalados al caso concreto.

## 2.1. PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA TUTELA CONTRA DECISIONES JUDICIALES

### 2.1.1. De la vía de hecho a la doctrina de los requisitos generales y las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

El artículo 86 de la Constitución señala que la acción de tutela procede contra toda acción o la omisión de cualquier autoridad pública. Las autoridades judiciales son autoridades públicas que en el ejercicio de sus funciones deben ajustarse a la Constitución y a la ley, y garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Por esta razón, la Corte Constitucional ha admitido la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales que infringen los derechos fundamentales de las partes, en particular el derecho al debido proceso, y que se apartan notablemente de los mandatos constitucionales. Sin embargo, esta Corporación ha precisado que la procedencia de la acción de tutela en estos casos debe ser excepcional, en atención a los principios de cosa juzgada, autonomía e independencia judicial, seguridad jurídica, y a la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela.

En desarrollo del artículo 86 constitucional, el Decreto 2591 de 1991 previó la posibilidad de vulneración de derechos fundamentales por las autoridades judiciales en sus decisiones. La Corte Constitucional, mediante la sentencia C-543 de 1992, declaró inexecutable los artículos 11, 12 y 40 del decreto, los cuales se referían a la caducidad y la competencia especial de la tutela contra providencias judiciales. En aquel momento, la Corte consideró que la acción de tutela no había sido concebida para impugnar decisiones judiciales, y que

permitir su ejercicio contra tales providencias, vulneraría los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, además de transgredir la autonomía e independencia judicial.

No obstante la declaración de inexecutable de los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, la Corte mantuvo abierta la posibilidad de interponer acciones de tutela contra providencias judiciales cuando éstas constituyeran manifiestas vías de hecho. Así, a partir de 1992, esta Corporación comenzó a admitir la procedencia de la tutela contra decisiones judiciales que constituyen vías de hecho, es decir, decisiones manifiestamente arbitrarias porque, por ejemplo, (i) se basan en normas evidentemente inaplicables (defecto sustantivo), (ii) son proferidas con carencia absoluta de competencia (defecto orgánico), (iii) se basan en una valoración arbitraria de las pruebas (defecto fáctico), o (iv) fueron proferidas en un trámite que se apartó ostensiblemente del procedimiento fijado por la normativa vigente (defecto procedimental). Con el paso del tiempo, el Alto Tribunal en su jurisprudencia fue identificando otros defectos constitutivos de vías de hecho[25].

Posteriormente, la Sala Plena de la Corte, en la sentencia C-590 de 2005[26], replanteó la doctrina de las vías de hecho y señaló que el desarrollo jurisprudencial ha conducido a diferenciar dos tipos de requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, los requisitos generales de procedencia y los requisitos específicos de procedibilidad. Los primeros tienen que ver con las condiciones fácticas y de procedimiento, que buscan hacer compatible el amparo con la eficacia de valores de estirpe constitucional y legal, relacionados con la seguridad jurídica, los efectos de la cosa juzgada, la independencia y autonomía del juez, al igual que la distribución jerárquica de competencias al interior de la rama jurisdiccional. Los segundos, de naturaleza sustantiva, se refieren a los defectos en que puede incurrir una decisión judicial y que la hacen incompatible con la Constitución.

En resumen, la acción de tutela contra este tipo de decisiones es un instrumento excepcional, que tiene como finalidad efectuar un juicio de validez constitucional ante una providencia judicial que incurre en graves falencias de relevancia constitucional, las cuales tornan la decisión incompatible con la Carta Política.[27]

### 2.1.2. Requisitos generales de procedencia

Según lo expuso la sentencia C-590 de 2005[28], los requisitos generales de procedencia

excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales son los siguientes:

Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Para la Corte, el juez constitucional no puede estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa por qué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios-, de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. De lo contrario, esto es, permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, comportaría sacrificar los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora. No obstante, si la irregularidad comporta grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio correspondiente.

Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

Que no se trate de sentencias de tutela. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la Sala respectiva, se tornan definitivas.

### 2.1.3. Requisitos específicos de procedibilidad

Los requisitos específicos aluden a la concurrencia de defectos en el fallo atacado que, en razón de su gravedad, hacen que el mismo sea incompatible con los preceptos constitucionales. Estos defectos son los siguientes:

Defecto procedimental absoluto, falencia que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido. Igual que en el caso anterior, la concurrencia del defecto fáctico tiene naturaleza cualificada, pues se exige que se esté ante un trámite judicial que se haya surtido bajo la plena inobservancia de las reglas de procedimiento que le eran aplicables, lo que ocasiona que la decisión adoptada responde únicamente al capricho y la arbitrariedad del funcionario judicial y, en consecuencia, desconoce el derecho fundamental al debido proceso.[29]

Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión. Al respecto, debe recalcarse que este es uno de los supuestos más exigentes para su comprobación como causal de procedencia de la acción de tutela contra sentencias. Ello debido a que la valoración de las pruebas en el proceso es uno de los campos en que se expresa, en mayor medida, el ejercicio de la autonomía e independencia judicial. El ejercicio epistemológico

que precede al fallo es una tarea que involucra, no solo la consideración acerca de las consecuencias jurídicas que, en materia probatoria, impone el ordenamiento jurídico positivo, sino también la valoración que de los hechos del caso realice el funcionario judicial, a partir de su propia experiencia y de su conocimiento sobre el área del derecho correspondiente, tópicos que suelen reunirse bajo el concepto de sana crítica.

Defecto material o sustantivo, que se presenta cuando se decide con base en normas inexistentes, inconstitucionales o claramente inaplicables al caso concreto. Esta misma falencia concurre cuando se presenta una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. Así, el defecto material o sustantivo apela a la necesidad de que la sentencia judicial tenga un soporte racional argumentativo mínimo, esto es, que (i) se soporte en las normas constitucionales y legales que resulten aplicables; (ii) acredite consonancia entre la motivación, que da cuenta del reconocimiento de esos preceptos de derecho positivo y su contraste con el material probatorio legal y debidamente recaudado durante el trámite, y la decisión que adopta el juez del conocimiento.[30]

Error inducido, tradicionalmente denominado como “vía de hecho por consecuencia” que se presenta cuando el Juez o Tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.[31]

Sentencia sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales del deber de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones, pues precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional. Este tipo de falencia se distingue del defecto fáctico, en cuanto no se estructura a partir de la disconformidad entre la motivación de la sentencia y su parte resolutive, sino en la ausencia de razonamientos que sustenten lo decidido. Es evidente que una exigencia de racionalidad mínima de toda actuación judicial es que exprese los argumentos que hacen inferir la decisión correspondiente. Cuando este ineludible presupuesto no puede verificarse, la sentencia contradice aspectos que hacen parte del núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso.

Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como

mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.[32]

Violación directa de la Constitución, causal de procedencia de la acción de tutela que se estructura cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce, de forma específica, postulados de la Carta Política. A este respecto, debe insistirse en que el actual modelo de ordenamiento constitucional reconoce valor normativo a los preceptos superiores, de modo tal que contienen mandatos y previsiones de aplicación directa por las distintas autoridades y, en determinados eventos, por los particulares. Por ende, resulta plenamente factible que una decisión judicial pueda cuestionarse a través de la acción de tutela cuando desconoce o aplica indebida e irrazonablemente tales postulados.

## 2.2. EL DERECHO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

### 2.2.1. Consagración del derecho a la administración de justicia

El artículo 228 de la Carta Política define la administración de justicia como una función pública, e impone a todas las autoridades judiciales la responsabilidad de hacer realidad los propósitos que inspiran la Constitución en materia de justicia, y que se resumen en que el Estado debe asegurar su pronta y cumplida administración a todos los asociados[33]. En este orden de ideas, la administración de justicia conlleva la realización material de los fines del Estado Social de Derecho, pues a través de esta función pública, entre otras, el Estado garantiza un orden político, económico y social justo, promueve la convivencia pacífica, vela por el respeto a la legalidad y la dignidad humana, y asegura la protección de los asociados en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades públicas.[34]

En concordancia con la disposición anterior, los artículos 229 Superior y 2º de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia[35] consagran el derecho fundamental de toda persona a acceder a la justicia, cuyo contenido a continuación se analizará.

### 2.2.2. Contenido del derecho a la administración de justicia

El derecho a la administración de justicia ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia

de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.[36]

Aquella prerrogativa de la que gozan las personas, naturales o jurídicas, de exigir justicia, impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garantes de todos los derechos ciudadanos, distintas obligaciones para que dicho servicio público y derecho sea real y efectivo.

En general, las obligaciones que los estados tienen respecto de sus habitantes pueden dividirse en tres categorías, a saber: las obligaciones de respetar, de proteger y de realizar los derechos humanos[37]. Con base en esta clasificación, a continuación se determinará el contenido del derecho fundamental a la administración de justicia.

En primer lugar, la obligación de respetar el derecho a la administración de justicia implica el compromiso del Estado de abstenerse de adoptar medidas que tengan por resultado impedir o dificultar el acceso a la justicia o su realización.[38] Asimismo, conlleva el deber de inhibirse de tomar medidas discriminatorias, basadas en criterios tales como el género, la nacionalidad y la casta.

En segundo lugar, la obligación de proteger requiere que el Estado adopte medidas para impedir que terceros interfieran u obstaculicen el acceso a la administración de justicia del titular del derecho.

En tercer lugar, la obligación de realizar[39] implica el deber del Estado de (i) facilitar las condiciones para el disfrute del derecho y, (ii) hacer efectivo el goce del derecho.

Facilitar el derecho a la administración de justicia conlleva la adopción de normas y medidas que garanticen que todas las personas, sin distinción, tengan la posibilidad de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que la normativa proporciona para formular sus pretensiones.

En cumplimiento del deber de regular, la Ley 270 de 1996 establece que, dentro de los

principios que informan la administración de justicia, se encuentran el acceso a la justicia (artículo 2º), la celeridad (artículo 4º)[40], la eficiencia (artículo 7º)[41] y el respeto de los derechos (artículo 9º)[42], los cuales se constituyen en mandatos que deben ser observados por quienes administran justicia en cada caso particular.

También se facilita la administración de justicia cuando se adoptan normas que garanticen (i) la existencia de procedimientos adecuados, idóneos[43] y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas[44]; (ii) que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso; y (iii) que las decisiones que se adopten protejan los derechos conforme a la Constitución y demás normativa vigente.

Asimismo, el deber de tomar medidas implica la obligación de remover los obstáculos económicos para acceder a la justicia[45], crear la infraestructura necesaria para administrarla y asegurar la asequibilidad de los servicios del sistema de justicia a aquellos grupos de población en condiciones de vulnerabilidad[46].

Por otra parte, hacer efectivo el derecho a la administración de justicia conlleva garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, que comprende: (i) la posibilidad de los ciudadanos de acudir y plantear un problema ante las autoridades judiciales, (ii) que éste sea resuelto y, (iii) que se cumpla de manera efectiva lo ordenado por el operador jurídico y se restablezcan los derechos lesionados[47].

2.2.2.1. El cumplimiento de las decisiones como uno de los derechos adscribibles a la administración de justicia

El alcance de los anteriores preceptos ha sido determinado por Corte Interamericana de Derechos Humanos quien estableció que el artículo 25 de la Convención permite (...) identificar dos responsabilidades concretas del Estado. La primera, consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas. La segunda, garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes[50], de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos.[51]

Por tanto, para satisfacer el derecho a la administración de justicia, no basta con que en los procesos se emitan decisiones definitivas en las cuales se resuelvan controversias y se ordene la protección a los derechos de las partes, ya que es preciso que existan mecanismos eficaces para ejecutar las decisiones o sentencias, y que se protejan efectivamente los derechos.[52]

En distintas ocasiones la Corte Constitucional ha protegido por vía de tutela el derecho a la administración de justicia ante el incumplimiento de las decisiones judiciales, bajo el entendido de que la administración de justicia, además de expresarse en el respeto a las garantías establecidas en el desarrollo de un proceso, se manifiesta en el hecho de que las decisiones que se tomen dentro del mismo tengan eficacia en el mundo jurídico y que la providencia que pone fin al proceso produzca todos los efectos a los que está destinada.

Al respecto, la jurisprudencia[53] constitucional ha considerado que, sin el elemento de eficacia, (...) las garantías procesales perderían toda su significación sustancial, ya que serían el desarrollo de actuaciones sin ninguna consecuencia en el aseguramiento de la protección y eficacia de otros derechos, convirtiéndose en una simple mise-en-scène desprovista de significado material dentro del ordenamiento jurídico, en cuanto inoperante para la protección real de los derechos fundamentales de las personas.[54]

En la sentencia T-1051 de 2002[55], esta Corporación reconoció la procedencia excepcional de la acción de tutela para obtener el cumplimiento de las decisiones judiciales, cuando se trata de fallos ya ejecutoriados que han reconocido derechos a favor de las personas y que comprometen derechos fundamentales. En la referida decisión se afirmó que (...) cuando la autoridad demandada se rehúsa a ejecutar completamente lo dispuesto en una providencia judicial que le fue adversa, no sólo vulnera los derechos que a través de esta última se han reconocido a quien invocó protección, sino que desacata una decisión que hizo tránsito a cosa juzgada. Si tales derechos son fundamentales, el desconocimiento de la sentencia que los ampara viola el Ordenamiento Superior, también por esa razón.

Posteriormente, en sentencia T-363 de 2005,[56] la Corte conoció el caso de un ciudadano que presentó acción de tutela contra el Instituto de Seguro Social, por considerar que, al no cumplir el fallo que le ordenó liquidar correctamente su pensión de vejez, la entidad vulneraba sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana y al libre desarrollo

de la personalidad. En aquella decisión la Corte determinó que (...) el cumplimiento por parte de las autoridades y particulares de las decisiones judiciales garantiza la efectividad de los derechos fundamentales de quienes acceden a la administración de justicia, al tiempo que se constituye en una manifestación valiosa del Estado Social de Derecho.

En síntesis, el derecho a la administración de justicia no se agota con la adopción de una decisión de fondo en la que se protejan los derechos de las partes; esta garantía se extiende al cumplimiento de las decisiones y la garantía efectiva de los derechos involucrados.

## 2.3. LA ACCIÓN POPULAR

### 2.3.1. Consagración de la acción popular

El artículo 88 de la Carta Política define la acción popular como el mecanismo apto para conseguir la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica, entre otros. Adicionalmente, la norma referida asigna al Congreso la obligación de regular esta acción y las condiciones necesarias para su ejercicio.

En concordancia con la disposición anterior, el artículo 2º de la Ley 472 de 1998[57] se refiere a las acciones populares en los siguientes términos: Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos. 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.

### 2.3.2. Contenido y naturaleza jurídica de la acción popular

La acción popular ha sido definida por la jurisprudencia constitucional[58] como aquella tendiente a la protección de los derechos colectivos, razón por la cual puede ser promovida por cualquier persona a nombre de la colectividad cuando se presente una vulneración o amenaza a un derecho o interés común, sin más requisitos que los establecidos por la ley

para el efecto.

Además, esta Corporación ha establecido que la acción popular se caracteriza: (i) por ser una acción constitucional especial, lo que significa a) que es el mecanismo dispuesto por el constituyente para la protección de un grupo específico de derechos constitucionales, los derechos colectivos, b) que el legislador ordinario no puede suprimir esta vía judicial y c) que le aplican, particularmente, los principios constitucionales; (ii) por ser pública, en tanto dota a todas las personas, sin necesidad de obrar por intermedio de un apoderado judicial, de un instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión de respetar, proteger y garantizar los derechos colectivos frente a las actuaciones de autoridades o de cualquier particular; (iii) por ser de naturaleza preventiva, motivo por el cual, basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca una vulneración para que ésta proceda, pues su objetivo es precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño[59]; (iv) por ser también de carácter restitutorio, en razón a que tiene como finalidad el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos.

Por su parte, el Consejo de Estado ha definido esta vía judicial como el mecanismo jurídico que tiene una comunidad afectada para que de forma rápida y sencilla se proceda a ordenar la protección de sus derechos colectivos[60]. Asimismo, ha determinado que busca hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, y no tiene una naturaleza resarcitoria, de manera que el juicio que se hace a los demandados no es de imputación de responsabilidad patrimonial[61].

En consecuencia, la naturaleza de la acción popular permite comprender que la amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos, se examina a la luz de la conducta diligente o negligente de las autoridades públicas o de los particulares, en cuanto al cumplimiento de sus deberes legales tendientes a protegerlos o a abstenerse de lesionarlos[62]. En este orden de ideas, para que proceda la protección de derechos e intereses colectivos se requiere que se demuestren dos situaciones, a saber: (i) la conducta de acción o de

omisión, y (ii) la amenaza o vulneración de derechos o intereses colectivos.[63]

Con respecto a los derechos susceptibles de ser protegidos a través de las acciones populares, el artículo 88 de la Constitución Política enuncia algunos, los cuales son ampliados por la Ley 472 de 1998 en atención al mandato contenido en el artículo Superior mencionado. Así, el artículo 4 de la ley define como derechos e intereses colectivos, los siguientes:

- a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;
- b) La moralidad administrativa;
- c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;
- d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;
- e) La defensa del patrimonio público;
- f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;
- g) La seguridad y salubridad públicas;
- h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;
- i) La libre competencia económica;
- j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;
- k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;

l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;

m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;

n) Los derechos de los consumidores y usuarios.

Adicionalmente, la norma determina que son derechos e intereses colectivos aquellos que se definan como tales en las leyes ordinarias y los Tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

### 2.3.3. Principios que rigen la acción popular

La naturaleza constitucional de la acción popular envuelve la aplicación de los principios constitucionales al trámite de las acciones populares, concretamente la Ley 472 de 1998 hace referencia a la prevalencia del derecho sustancial sobre lo formal, la publicidad, la economía procesal, la celeridad, la oficiosidad y la eficacia.[64]

Para el caso que ocupa a la Sala cobran relevancia los principios de eficacia, prevalencia de lo sustancial y oficiosidad, los cuales se analizan con más detalle a continuación.

### 2.3.4. Consideraciones sobre el principio de eficacia

Tal como se señaló en el capítulo anterior, la administración de justicia se manifiesta en el hecho de que las decisiones que se tomen tengan eficacia en el mundo jurídico y que la providencia que pone fin a un proceso se cumpla. En observancia de aquella garantía, la Ley 472 de 1998 prevé la eficacia de la acción popular y en su artículo 34 establece que, [e]n la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del

fallo.(Negrillas fuera del texto)

2.3.4.1. La facultad del juez de acción popular de constituir un comité de verificación para coordinar el cumplimiento de su decisión

Al emitir un concepto sobre el cumplimiento de las acciones populares, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado[65] sentó los lineamientos sobre el cumplimiento de las órdenes proferidas en este tipo de procesos. Al respecto, determinó que la posibilidad de constituir un comité de verificación constituye un mecanismo de control para garantizar el cumplimiento de la sentencia que proveyó de mérito.

En este orden de ideas, anotó que ante la naturaleza de los derechos colectivos, cuya protección es especial en virtud de la Constitución, el legislador quiso asegurar la ejecución efectiva y pronta de las órdenes y condenas y al efecto contempló la posibilidad de que el juez realice todas las actividades tendientes a tal fin, directamente o acompañado de las luces de un comité, a su discreción. La función del comité de verificación es asesorar y colaborar al juez al formular propuestas para desarrollar las acciones conducentes a la garantía y protección del derecho colectivo, teniendo como finalidad la ejecución de la sentencia.

En resumen, el comité de verificación (i) es una herramienta para la comprobación del cumplimiento de la sentencia, por parte de las autoridades o personas responsables de poner en peligro o vulnerar los derechos constitucionales colectivos, y (ii) permite garantizar el cese de la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos dentro del plazo prudencial fijado por el juez.

2.3.4.2. La falta de disponibilidad presupuestal no es un impedimento para cumplir las sentencias de acción popular

La jurisprudencia del Consejo de Estado[66] ha advertido que la falta de disponibilidad presupuestal inmediata, no es un argumento admisible para explicar la omisión por parte de las entidades que se demandan en acción popular y, por el contrario, demuestra los hechos que sirvieron de fundamento al ejercicio de la acción popular.

Por ejemplo, en sentencia del 4 de febrero de 2010[67], la Sección Primera determinó que

la circunstancia de que la ejecución de obras públicas esté supeditada al Plan de Desarrollo Municipal y a la disponibilidad de recursos en el presupuesto, no puede convertirse en excusa para que las autoridades locales omitan adelantar los pasos previos indispensables para que las obras puedan preverse en el Plan de Desarrollo y contar con la respectiva apropiación presupuestal, como ocurre en este caso con la formulación técnica de los proyectos, su inscripción en el Banco de Proyectos de Inversión Municipal y en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional y con el adelantamiento ante las instancias departamental y nacional de las gestiones encaminadas a la obtención de recursos de cofinanciación para asegurar su ejecución.[68]

En esa misma decisión, la Sección Primera determinó que la necesidad de contar con la disponibilidad presupuestal para adelantar obras relacionadas con saneamiento ambiental y la instalación de redes destinadas a la prestación de servicios públicos no significa que las autoridades municipales puedan dilatar indefinidamente las soluciones relacionadas con las necesidades básicas insatisfechas en materia de saneamiento ambiental y agua potable, ni que puedan permanecer indiferentes a su solución.

Ciertamente, en los eventos en que se ordena arbitrar esos recursos, es la falta de los mismos la que origina la vulneración, y evidencia la necesidad de que se hagan los esfuerzos administrativos y financieros necesarios a fin de costear la obra que se manda realizar.

#### 2.3.5. Consideraciones sobre los principios de oficiosidad y de prevalencia del derecho sustancial

El artículo 5 de la Ley 472 de 1998 dispone: Promovida la acción, es obligación del juez impulsarla oficiosamente y producir decisión de mérito so pena de incurrir en falta disciplinaria, sancionable con destitución. Para este fin el funcionario de conocimiento deberá adoptar las medidas conducentes para adecuar la petición a la acción que corresponda.

En el mismo sentido, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha establecido que las órdenes impartidas por el juez popular deben apuntar a la efectiva protección de los derechos colectivos que se encuentran amenazados o conculcados. Así pues, corresponde al operador judicial proferir los remedios adecuados

dentro de la razonabilidad fáctica, probatoria, constitucional y legal, resulte adecuada para proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado (art. 34 Ley 472 de 1998), lo que en modo alguno le impone la obligación invariable de proferir la propuesta por el demandante, aunque pueden resultar semejantes.[69]

En efecto, se debe tener en cuenta que las acciones populares poseen una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos, en cuanto son un mecanismo de protección de los derechos colectivos, radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero de los que al mismo tiempo son titulares cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial.

En consecuencia, como director del proceso, el juez puede conminar, exhortar, recomendar o prevenir, a fin de evitar una eventual vulneración o poner fin a una afectación actual de los derechos colectivos que se pretenden proteger, sin que tal decisión constituya un capricho del juez constitucional.[70] Es así como, un elemento esencial de las acciones populares es el carácter oficioso con que debe actuar el juez, sus amplios poderes y con miras a la defensa de los derechos colectivos.

Así, se ha establecido[71] que es propio del juez de acción popular amparar los derechos yendo incluso más allá de lo pedido por el actor, pues el fin último de este mecanismo no es proteger al demandante, sino resguardar a la comunidad que resulta afectada; debe recordarse que el titular de los derechos colectivos es toda la colectividad, y que tales derechos guardan una relación estrecha con otros derechos como la vida y la salud respecto de los cuales existe consenso sobre su naturaleza fundamental. Por tal motivo el juez de la acción popular, como garante de los derechos constitucionales colectivos puede, cuando resulte necesario, proferir fallos ultra y extra petita. Por ejemplo, como ha resaltado el Consejo de Estado, (...) es viable que se tengan en cuenta hechos distintos a los que aparecen en la demanda, siempre que la conducta que se persiga sea la misma que la parte actora indicó como trasgresora en la demanda. En ese orden de ideas, la sentencia debe ser coherente con la conducta vulneradora imputada en el escrito de la demanda. (Negritas fuera del texto)[72]

En síntesis, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que el juez de acción popular, al declarar la vulneración de los derechos colectivos y protegerlos, puede ordenar

remedios que excedan las pretensiones presentadas por el actor popular en la demanda siempre que resulte necesario. En este sentido, en razón a la obligación positiva en cabeza del juez de proteger los derechos colectivos, si en curso del proceso se encuentra probada una circunstancia que vulnera los derechos colectivos y que no fue alegada por el demandante, el juez está facultado para proferir fallos ultra petita y extra petita.

## 2.4. CASO CONCRETO

### 2.4.1. RESUMEN DE LOS HECHOS PROBADOS Y ACTUACIONES JUDICIALES

De acuerdo con el material probatorio que obra en el expediente, la Sala observa que se encuentran probados los siguientes hechos:

2.4.1.1. La señora Mariela Hernández Jiménez interpuso acción popular contra el municipio de Útica, Cundinamarca, Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. y la EEC, por considerar que tales entidades lesionaban los derechos colectivos a la moralidad pública, a la defensa del patrimonio público, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y el daño contingente contemplados en la ley 472 de 1999, puesto que en cuatro direcciones específicas del municipio[73] existen postes de propiedad de la Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. E.S.P., instalados sobre la calle y no en los andenes.

2.4.1.2. En primera instancia, el 23 de julio de 2008, el Juzgado 34 Administrativo del Circuito de Bogotá denegó las pretensiones de la demandante por considerar que los postes no están ubicados en los andenes en razón a que estos -los andenes- no cumplen las especificaciones técnicas para que allí se puedan situar, y adicionalmente, porque los techos de las viviendas circundantes se extienden sobre los andenes.

2.4.1.3. La accionante apeló el fallo de primera instancia y la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia el 19 de agosto de 2010, revocó la decisión, resolvió amparar los derechos colectivos de los demandantes y ordenó:

Con relación a la Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. ESP y Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP, accionados y quien están obligados a responder por el uso

indebido uso [sic] del espacio público municipal al tener instalados en las vías públicas los postes de energía y de telefonía conmutada, se dispondrán las siguientes actuaciones a cumplir en consumo [sic] con la actuación que deben adelantar el Alcalde del Municipio de Útica: i) Realizar en el término de tres meses el inventario de todos los postes de energía eléctrica y de telefonía conmutada existentes en el casco urbano del municipio, para determinar a quién pertenece cada uno de ellos. ii) Apropiar y disponer los recursos que demande el traslado de los postes de las vías públicas a los andenes, previa obtención de los permisos que tal actividad requiera, una vez los andenes sean adecuados para tal fin, iii) Colocar en forma subterránea el cableado de energía y de telefonía realizando las obras que tal actividad exija, obteniendo los permisos por parte de la autoridad municipal.

2.4.1.4. Mediante memorial del 31 de agosto de 2010, la EEC solicitó la aclaración de la sentencia, y posteriormente amplió sus argumentos en escrito del 24 de septiembre de 2010.

2.4.1.5. Posteriormente, en auto del 11 de noviembre de 2010, la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca decidió no aclarar la sentencia de segunda instancia, por considerar que la orden impartida a la EEC en la parte resolutive de la sentencia es clara y contundente. Adicionalmente, la autoridad judicial sostuvo que tal solicitud pretende renovar la controversia, al querer una nueva revisión o nuevo análisis sobre cuestiones resueltas en el fallo como lo es la orden impuesta a la entidad respecto de la subterranización de las redes de energía eléctrica y telefonía conmutada, pues se advierte que lo aducido no refiere a frases o conceptos que se encuentren en la parte resolutive de la providencia o influyan en ella, que sean confusos o dudosos, por lo que no se cumple con lo preceptuado con el artículo 309 del Código de Procedimiento Civil, para proceder a la aclaración del fallo por parte de esta Corporación, por lo que no accederá a lo solicitado.[74]

2.4.1.6. En consecuencia, el día 25 de noviembre de 2010, la EEC solicitó la revisión eventual del Consejo de Estado de la sentencia de segunda instancia que concedió el amparo en la acción popular de la referencia.

2.4.1.7. El 23 de marzo de 2011, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió no seleccionar para su revisión la providencia

proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por cuanto la falta de apreciación probatoria que alega la empresa demandada, constituye un tema que ha debido ser ventilado en las instancias del proceso.

2.4.1.9. El 14 de diciembre de 2011 la EEC presentó acción de tutela contra la decisión de segunda instancia, proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, del 19 de agosto de 2010, por considerar que vulnera su derecho al debido proceso, por cuanto: (i) es incongruente, pues condenó a la reubicación de los postes ubicados en el casco urbano del municipio de Útica, asunto que no fue el objeto del debate procesal y por ende de la controversia probatoria, por cuanto en la demanda sólo se hacía referencia a 4 direcciones del municipio y en torno a éstas giró el debate probatorio; (ii) contiene órdenes incompatibles, debido a que condenó, por un lado, a la EEC a reubicar los postes localizados en las calles en los andenes y, por otro, a instalar redes eléctricas subterráneas; y (iii) es incoherente con los fines del Estado que propenden por racionalizar el uso de los recursos y optimizar la prestación de los servicios públicos, como es el suministro de energía, discordancia que se magnifica porque el gobierno nacional a raíz de los estragos de la ola invernal ha estado estudiando la reubicación del municipio de Útica - Cundinamarca.

Asevera la parte actora que la decisión proferida por la autoridad judicial incurrió en tres causales específicas de procedibilidad, a saber: defecto fáctico, decisión sin motivación y violación directa de la Constitución. En consecuencia solicita la protección de su derecho fundamental al debido proceso.

2.4.1.10. La Contraloría General de la República y el Procurador Sexto Delegado ante el Consejo de Estado, dieron respuesta a la tutela y solicitaron el amparo del derecho al debido proceso de la EEC e indicaron que la decisión que se controvierte incurrió en dos causales específicas de procedencia de la tutela contra decisiones judiciales, a saber: (i) defecto fáctico[75], porque las órdenes constituyen un fallo extra petita que viola el principio de congruencia de las decisiones judiciales, y no existe concordancia entre lo probado y lo resuelto, pues el juez dio por probados hechos que carecen de sustento, (ii) decisión sin motivación, en razón a que la orden de instalar el cableado de forma subterránea no tiene una justificación técnica y resulta contradictoria con la finalidad de la acción popular, y (iii) violación directa de la Constitución, en razón a que se vulnera el

principio constitucional de sostenibilidad fiscal, en razón a que el orden de reubicar todos los postes que se encuentran en la vía pública e instalar el cableado subterráneo, constituye una carga fiscal excesiva para la EEC.

2.4.1.11. La magistrada de la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Doctora Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, dio respuesta a la demanda de tutela aseveró que mediante distintos medios se probó que alrededor del casco urbano y específicamente de las direcciones visitadas que corresponden a las de la demanda, todos los postes existentes se encuentran localizados sobre las calzadas. En este orden de ideas, no se condenó a reubicar todos los postes del municipio, sino aquellos que, tras la realización de un inventario, se hallen en la vía pública y afecten los derechos colectivos que fueron protegidos. Agregó que el fallo no contiene dos órdenes incompatibles entre sí.

2.4.1.12. La decisión de primera instancia, proferida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, resolvió (i) negar el amparo solicitado y (ii) suspender los efectos de la decisión controvertida por un término de seis meses. La Sala consideró que el Tribunal accionado fundó su decisión en las pruebas aportadas en el proceso y, por consiguiente, en la providencia controvertida no se presenta ninguna causal específica para que proceda excepcionalmente la tutela.

Por otra parte, ante la revisión preliminar en la determinación de zonas aptas para la reubicación de la cabecera municipal del municipio de Útica, la Sala suspendió los efectos de la decisión de la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca por un término de seis meses, lapso en el cual, el Servicio Geológico Colombiano y el Instituto Colombiano de Geología y Minería -Ingeominas-, deberán allegar, con destino al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A", los resultados de los estudios adelantados para la reubicación del municipio de Útica, con el fin de adoptar en definitiva la decisión que en derecho corresponda, esto es, declarar la cesación de la violación de los derechos colectivos que se pretendieron amparar o, en su defecto, conminar al cumplimiento de la orden ya emitida, pues, como se indicó, esta fue proferida conforme a derecho.

2.4.1.13. La decisión de segunda instancia, proferida por la Sección Quinta de la Sala de

lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, revocó la decisión del a quo y declaró la improcedencia de la acción de tutela, por considerar que el actor pretende plantear argumentos que debieron ser discutidos en la instancia y no a través de la acción de tutela que es subsidiaria y que tiene por objeto la protección de derechos fundamentales. Adicionalmente, señaló que no existe justificación para decretar la suspensión de la orden contenida en la decisión que se revisa, por cuanto es el juez de la acción popular, y no el juez de tutela, la autoridad competente para decidir sobre la pertinencia del cumplimiento de la decisión enjuiciada.

#### 2.4.2. EXAMEN DE LOS REQUISITOS GENERALES DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES

Observa la Sala que en el presente caso se reúnen todos los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales que han sido fijados por la jurisprudencia de esta Corporación.

En primer lugar, la cuestión objeto de debate es de evidente relevancia constitucional. En el presente caso se encuentra involucrado el derecho al debido proceso de la Empresa de Energía de Cundinamarca. Esto ocurre porque en la sentencia que se debate se condena a la entidad y se ordena el traslado de los postes del municipio de las calzadas a los andenes, y la reubicación del cableado de forma subterránea, lo que conlleva un alto costo para la empresa, constituida con un capital público del 68%.

En segundo lugar, la tutelante ha agotado todos los mecanismos judiciales de defensa a su disposición. Como consta en el expediente, mediante memorial del 31 de agosto de 2010, la EEC solicitó la aclaración de la sentencia. Posteriormente, ante la decisión del Tribunal de no aclarar la sentencia de segunda instancia[76], el día 25 de noviembre de 2010, la EEC solicitó la revisión eventual del Consejo de Estado de la sentencia de segunda instancia.

Tras haber sido negadas la aclaración y la selección del caso para su eventual revisión, la demandante no cuenta con otro mecanismo que permita controvertir la decisión proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Lo anterior ocurre porque no es posible acudir al recurso extraordinario de revisión, debido a que no se dan las causales para que éste proceda, de acuerdo con los artículos 188 del Código Contencioso Administrativo[77] y 250 del Código de Procedimiento Administrativo y

de lo Contencioso Administrativo[78]. En consecuencia, la tutela se presenta como el único mecanismo para controvertir dicha providencia judicial.

En tercer lugar, la acción de tutela fue interpuesta en un término razonable después de que tuvieron lugar los hechos que los demandantes consideran vulneraron sus derechos fundamentales. En efecto, aunque la sentencia proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca tiene fecha del 19 de agosto de 2010, sólo hasta el 23 de marzo de 2011, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió no seleccionar para su revisión la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y el 2 de septiembre de 2011, mediante anotación en el listado de Estados de la Secretaría del Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo del Circuito de Bogotá, se notificó el auto de obediencia a lo resuelto por el Superior en el sentido de excluir la sentencia de segunda instancia de la revisión eventual solicitada. En este orden de ideas, la EEC presentó la acción de tutela el 14 de diciembre de 2011, es decir, cerca de 3 meses después de tener conocimiento de que la decisión no fue seleccionada para su eventual revisión por parte del Consejo de Estado.

En cuarto lugar, los demandantes identificaron de manera razonable los hechos que generaron la vulneración de sus derechos, así como las irregularidades que –estiman– hacen procedente la acción de tutela. Los hechos están claramente detallados en la demanda y debidamente soportados en las pruebas documentales aportadas. Adicionalmente, explicaron con claridad los defectos que atribuyen a la sentencia del 19 de agosto de 2010, sustentaron sus argumentos en normas y jurisprudencia, y las irregularidades alegadas pueden tener un efecto decisivo en la decisión.

En quinto lugar, la acción de tutela no se dirige contra un fallo de tutela. La demandante acusa una sentencia dictada por la segunda instancia en un proceso de acción popular.

### 2.4.3. LA SENTENCIA DEL 19 DE AGOSTO DE 2010, PROFERIDA POR LA SUBSECCIÓN A DE LA SECCIÓN PRIMERA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, NO INCURRIÓ EN NINGÚN DEFECTO

#### 2.4.3.1. Contenido de la demanda de acción popular

En razón a que en el caso objeto de estudio se analiza la supuesta existencia de un fallo

extra petita, la Sala ve la necesidad de hacer referencia a las pretensiones contenidas en la demanda de acción popular.

La ciudadana Mariela Hernández Jiménez solicitó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca:

1. Que se declare mediante sentencia la protección de los Intereses y Derechos Colectivos referente [sic] a: “la moralidad pública; “ [sic] “la defensa del patrimonio público;” [sic] el goce del espacio publico [sic] y la utilización y defensa de los bienes de uso publico “[sic] “y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.” Y el daño contingente contemplados en la ley 472 de 1998 y en el Ordenamiento Civil vigente vulnerados [sic] por omisión de la autoridad Nuncipal en la vigilancia, protección y control del espacio público bajo su responsabilidad según lo descrito en el punto # 1 y 2 de loa hechos.
2. Que sea ordenado corregir la salida abrupta de los postes eléctricos o la demolición, reubicación y/o sustitución de estos si es necesario, reconstrucción [sic] de los andenes, los cuales amenazan caer sobre la vía y espacio público accionado.
3. Que sea ordenado a la ALCALDÍA MUNICIPIO DE UTICA EMPRESA DE ENERGÍA DE CUNDINAMARCA S.A. E.S.P. y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A ESP [sic] realizar un estudio con el fin de determinar si otros postes del sector accionado representan peligro para la comunidad.
4. Se ordene a la entidad o autoridad competente recuperar y/o restituir el espacio público, indicado en el punto # 1 y 2 [sic] de los hechos, con cargo a quienes resulten responsables de esta violación al espacio publico, [sic] a favor de la ciudadanía, es decir que pueda ser transitado en condiciones de normalidad, comodidad seguridad [sic] para todas las personas que ingresan en este espacio para que no encuentren obstáculos las diferentes personas que transitan por allí, tal como lo determina el código de tránsito y transporte.

(...)

PRETENSIÓN SUBSIDIARIA.

Que se ordene la reconstrucción de los andenes y la subterranización de las redes o cableado eléctrico y de telecomunicaciones. (Subrayado fuera del texto)

Los hechos 1 y 2, relacionados en las pretensiones, se transcriben a continuación:

1. En el municipio de Utica [sic] en la: a.) Carrera 3 # 5-09/29/55; b.) En la Carrera 3 # 7-07/4-41/3-57/; c.) En la Carrera 4 # 3-32/03; d.) En la Calle 4 # 3-57, existen postes de propiedad de la EMPRESA DE ENERGÍA DE CUNDINAMARCA S.S. E.S.P. en cada uno de los sitios indicados por donde pasan las cuerdas que conducen energía eléctrica, sobre una parte de la vía impidiendo así el normal tránsito [sic] de vehículos pues los postes en mención no se instalaron sobre un andén [sic] o separador sino, sobre la propia calle, este hecho claramente se puede observar en las pruebas fotográficas que acompañan esta demanda.

2. Igualmente, en este municipio en la: a.) Carrera 3 # 4-32/02; b.) En la Carrera 3-Calle 5 esquina; c.) En la Carrera 3 frente al número [sic] 5-17; d.) En la Carrera 3-Calle 4 esquina; Calle 4 Carrera 3 esquina, existen postes de propiedad de la [sic] COLOMBIA DE TELECOMUNICACIONES S.A ESP. [sic] en cada uno de los sitios indicados por donde pasan cuerdas de teléfono, sobre una parte de la vía impidiendo así el normal tránsito [sic] de vehículos pues los postes en mención no se instalaron sobre un andén [sic] o separador sino, sobre la propia calle, este hecho claramente se puede observar en las pruebas fotográficas que acompañan esta demanda.

De los apartes transcritos, la Sala encuentra probado que la demandante solicitó al juez de acción popular declarar la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad pública, la defensa del patrimonio público, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

Lo anterior, en razón a que existen en el municipio de Útica varios postes de propiedad de la EEC que ocupan el espacio público y se ubican en las calzadas. La actora señaló algunas direcciones en las que se localizan aquellos postes y adicionalmente solicitó realizar un estudio con el fin de determinar si otros postes del sector accionado representan peligro para la comunidad.

En razón a que en el hecho primero de la demanda se agrupan distintas direcciones en 4 literales, para mayor claridad, la Sala enlista las direcciones en las que, a juicio de la demandante, se encuentran ubicados los postes de energía de propiedad de la EEC, sobre las calzadas.

2. Carrera 3 # 5-29
3. Carrera 3 # 5-55
4. Carrera 3 # 7-07
5. Carrera 3 # 7-4
6. Carrera 3 # 7-41
7. Carrera 3 # 7-3
8. Carrera 3 # 7-57
9. Carrera 4 # 3-32
10. Carrera 4 # 3-03
11. Calle 4 # 3-57

#### 2.4.3.2. Contenido de la sentencia controvertida

Con el fin de determinar si la decisión proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurre en algún defecto que permita declarar la procedibilidad de la tutela contra dicha decisión, se resumirán los hechos y argumentos que le sirvieron de fundamento.

La magistrada ponente, se ocupa de analizar la procedencia de la acción popular para proteger los derechos colectivos a la moralidad pública, la defensa del patrimonio público, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, en razón a la omisión de la Alcaldía municipal, respecto su obligación de vigilancia, protección y control del espacio

público, y de la conducta por parte de la EEC, y Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P., las cuales ocuparon indebidamente el espacio público al instalar postes de energía eléctrica y telefonía en las vías públicas del municipio de Útica.

Respecto de los derechos colectivos invocados en la demanda, la decisión distingue entre el concepto de moralidad pública, y el derecho colectivo a la moralidad administrativa y, luego de realizar un análisis jurisprudencial, concluye que resulta improcedente proteger el derecho a la moralidad pública ya que en la demanda la parte actora no desarrolló fundamento fáctico alguno que permita inferir que lo pretendido era la protección al derecho a la moralidad administrativa, el cual como queda visto tiene características propias que lo identifican, y que tampoco el material probatorio allegado permite precisar conductas de la administración que puedan afectar el derecho a la moralidad administrativa.

A seguir, la decisión se refiere al derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y, tras analizar las normas que consagran y desarrollan este derecho constitucional, determina que los bienes de uso público constitutivos construidos, una vez definidos por el Plan de Ordenamiento Territorial como tal, deben ser protegidos y defendidos en procura de los intereses comunes, dada su destinación de servir al uso común. Además, se estableció que, conforme a la Constitución y la ley, los municipios tienen la obligación de expedir los reglamentos necesarios para [a]segurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.[79]

Por otro lado, sobre el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, con fundamento en la jurisprudencia del Consejo de Estado, se aclara que la vulneración de la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente se refiere a la afectación de los derechos colectivos por la alteración grave de la vida normal de la colectividad por fenómenos naturales, por situaciones de catástrofe producto de la acción del hombre en forma accidental, que requieran atención inmediata de carácter humanitario o de servicio social para la comunidad.

Con base en los anteriores supuestos, la decisión pasa a determinar (i) si la instalación de los postes de energía eléctrica en las vías públicas del municipio de Útica, resultaba violatoria de los derechos invocados por la accionante y (ii) si los derechos constitucionales colectivos invocados pueden ser afectados cuando se tiene como fin garantizar el derecho a la prestación de los servicios públicos, los cuales deben ser privilegiados.

Con el fin de analizar los problemas jurídicos planteados, la providencia valora las pruebas decretadas en el trámite de la acción, de las cuales se corrió traslado a la EEC, quien, en palabras del Tribunal, manifestó en sus alegatos de conclusión que el hecho de que algunos postes se encuentre [sic] ubicados en las calzadas vehiculares, no impiden [sic] el derecho de locomoción de los habitantes y que por consiguiente no se vulnera ningún derecho colectivo.

Dentro de las pruebas mencionadas, las más relevantes son las siguientes:

1. Las fotografías aportadas por la demandante, que permiten concluir que en las direcciones señaladas por la accionante, los postes existentes se encuentran localizados sobre las calzadas.
2. La jueza de primera instancia decretó la realización de la prueba pericial, practicada por la auxiliar judicial y arquitecta Clara Esperanza Herrera Riveros quien realizó la inspección física y fijación fotográfica de los predios y postes objeto de la acción popular. Posteriormente rindió un informe en el que se evidencia que los postes ubicados en las 27 direcciones[80] señaladas a continuación, se ubican en las calzadas del municipio de Útica:

Foto No. 1 Predio Carrera 3 # 5-09

Folio 8

Foto No. 2 Detalle del predio anterior nomenclatura 5-09

Folio 8

Folio 8

Foto No. 4 Predio Carrera 3 # 5-29

Folio 8

Foto No. 5 Detalle del predio anterior nomenclatura 5-29

Folio 8

Foto No. 6 Poste que se encuentra frente al predio Carrera 3 # 5-29.

Folio 8

Foto No.7 Predio Carrera 3 # 5-55

Folio 9

Foto No. 8 Detalle nomenclatura predio Carrera 3 # 5-55

Folio 9

Foto No. 9 Poste que se encuentra frente al predio Carrera 3 # 5-55

Folio 9

Foto No. 10 Predio Carrera 3 # 7-07

Folio 9

Foto No.11 Detalle nomenclatura predio Carrera 3 #7-07

Folio 9

Foto No. 12 Poste que se encuentra frente al predio Carrera 3 # 7-07

Folio 9

Foto No. 13 Detalle poste que se encuentra frente al predio carrera 3 # 7-07

Folio 10

Foto No. 14 Predio Carrera 3 # 4-41

Folio 10

Foto No. 15 Detalle poste que se encuentra frente al predio Carrera 3 # 4-41

Folio 10

Foto No. 16 Poste que se encuentra frente al predio Carrera 3 # 4-41

Folio 10

Foto No. 17 Predio Carrera 3 # 3-57 ubicado en el marco de la plaza

Folio 10

Foto No. 18 Detalle poste que se encuentra frente al predio Carrera 3 # 3-57

Foto No. 19 Poste que se encuentra frente al predio Carrera 3 # 3-57

Folio 11

Foto No. 20 Predio Carrera 4 # 3-32 ubicado en el marco de la plaza

Folio 11

Foto No. 21 Detalle poste que se encuentra frente al predio Carrera 4 # 3-32

Folio 11

Foto No. 22 Poste que se encuentra frente al predio Carrera 4 # 3-32

Folio 11

Foto No. 23 Predio Carrera 4 # 3-03 ubicado en el marco de la plaza

Folio 11

Foto No. 24 Complemento de la anterior

Folio 11

Foto No. 25 Poste que se encuentra frente al predio Carrera 4 # 3-03

Folio 12

Foto No. 26 Detalle poste que se encuentra frente al predio Carrera 4 # 3-03

Folio 12

Foto No. 27 Predio Calle 4 # 3-57 ubicado en el marco de la plaza (Casa Cural)

Folio 12

3. Del mismo modo, la decisión tiene en cuenta que la Empresa de Energía de Cundinamarca, a través de su secretaria general, Victoria Eugenia Malaver Calderón, informó que la infraestructura eléctrica (redes) construidas sobre las carreras 3 y 4 entre calles 4 y 7 del municipio de Útica (Cundinamarca) y que son propiedad de la EEC-ESP, se encuentra [sic] allí desde hace mas [sic] de 35 años y corresponden a las redes de media y baja tensión que surten de energía eléctrica a los inmuebles del área urbana del municipio de Útica. De igual forma la EEC ha efectuado y continúa permanentemente realizando el respectivo mantenimiento a la mencionada infraestructura eléctrica.

Así pues, encuentra probado que, conforme al dictamen pericial practicado, no sólo en las vías públicas aledañas a las direcciones que fueron referidas por la parte actora se encuentran instalados postes de energía eléctrica y de telefonía conmutada, sino también en las 27 direcciones visitadas, situación que afecta el derecho al goce y disfrute del

espacio público en condiciones de seguridad y de prevención de desastres técnicamente previsible, derechos que vienen siendo afectados tanto por las empresas [sic] servicios públicos domiciliarios llamadas a esta acción, como por el Alcalde municipal de Útica.

Con fundamento en los anteriores argumentos y en el artículo 26 de la Ley 142 de 1994[81], la Sala concluyó que las empresas accionadas han desconocido sus obligaciones legales al construir y operar sus redes sobre la superficie de las vías públicas del municipio de Útica, destinadas al tránsito [sic] y circulación de peatones y vehículos, instalando los postes de energía eléctrica y de telefonía sobre las calzadas públicas identificadas en la demanda y corroboradas en el dictamen pericial del proceso, cuando estos solo podían ser ubicados en los andenes Y/O otros espacios públicos, para no afectar su destinación, en abierto desconocimiento de las disposiciones antes citadas, la Sala encuentra demostrada la responsabilidad en que han incurrido las empresas de servicios públicos accionadas, en la afectación de los derechos colectivos que se solicitó amparar en la presente actuación judicial, lo que así se declarará en la parte resolutive.

En consecuencia, el Tribunal revoca la decisión de primera instancia y ampara los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y, a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente. En consecuencia, se adoptan los siguientes remedios:

Primero: REVÓCASE la sentencia proferida el veintitrés de julio de 2008 por la Juez Treinta y Cuatro Administrativa del Circuito de Bogotá, que negó las pretensiones de la demanda y en su lugar, AMPÁRASE los derechos colectivos cuya protección se solicitó [sic] en la demanda previstos en los literales [sic] d) y l) de la ley 472 de 1998, y el derecho colectivo indicado en el literal m) ibídem, que esta Sala encontró vulnerado por las razones expuestas en la parte motiva.

Como consecuencia de lo anterior, y con miras a reparar la violación de los derechos colectivos vulnerados se DISPONEN las siguientes acciones a ser cumplidas por los entes accionados de la siguiente manera.

El Municipio de Útica

El alcalde municipal como responsable de la ordenación de su territorio, de la protección e

integridad del espacio público, deberá adelantar las acciones tendientes a dar estricto cumplimiento al Esquema de Ordenamiento Territorial adoptado por el Municipio, desarrollando las siguientes acciones efectivas para restituir el espacio público ocupado por los postes de energía eléctrica y telefonía conmutada. I) Requerir a las empresas de servicios públicos para que en un término no superior a tres meses, lleven a cabo el inventario de postes de energía y de telefonía existentes en el casco urbano del municipio, con el fin de identificar su ubicación y la propiedad de cada uno de ellos. ii) Obtenida esta información, requerir a las mencionadas empresas para que adelanten el traslado de los postes a los andenes con miras a restituir el espacio público, otorgando los permisos que tal actividad demande, previendo que el cableado sea subterráneo. Para ello, simultáneamente, deberá adelantar las acciones administrativas que fueren necesarias frente a los propietarios de las viviendas aledañas a las vías públicas afectadas con la instalación de los postes de energía eléctrica y telefonía, cuyos voladizos de sus casas están en línea con los andenes, que no permite la instalación de los postes sobre el andén existente, tal como lo concluyó la perito en el presente asunto, a fin de que por estos se realicen las modificaciones y adecuaciones que sean necesarias a sus viviendas, otorgando los permisos que se requieran para acometer tales obras y ejerciendo la vigilancia que se demande. iii) Se realicen las gestiones presupuestales y contractuales que sean pertinentes, para restituir y recuperar el espacio público vehicular y de los andenes, con miras a cumplir las especificaciones técnicas sobre el ancho de estos espacios públicos, acorde con lo dispuesto en el Esquema de Ordenamiento Territorial, que definió el ancho de la calzada, del paramento, del andén [sic] y de la zona de parqueo, en cada uno de los lugares indicados en la demanda, con la pretensión de reordenar totalmente el territorio de su municipio, actuaciones que en lo posible deben estar concluidas antes de terminar su mandato en el año 2011, apropiando los recursos que tal actividad demande en el presupuesto para la vigencia 2011.

Las Empresas de Servicios Públicos accionadas

Con relación a la Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. ESP y Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP, accionados y quien están obligados a responder por el uso indebido uso [sic] del espacio público municipal al tener instalados en las vías públicas los postes de energía y de telefonía conmutada, se dispondrán las siguientes actuaciones a cumplir en consumo [sic] con la actuación que deben adelantar el Alcalde del Municipio de

Útica: i) Realizar en el término de tres meses el inventario de todos los postes de energía eléctrica y de telefonía conmutada existentes en el casco urbano del municipio, para determinar a quién pertenece cada uno de ellos. ii) Apropiar y disponer los recursos que demande el traslado de los postes de las vías públicas a los andenes, previa obtención de los permisos que tal actividad requiera, una vez los andenes sean adecuados para tal fin, iii) Colocar en forma subterránea el cableado de energía y de telefonía realizando las obras que tal actividad exija, obteniendo los permisos por parte de la autoridad municipal.

Segundo: ADICIÓNASE, el fallo objeto de alzada, declarando no probadas las excepciones formuladas por los entes accionados conforme a las razones expresadas en las consideraciones de esta decisión.

Tercero: RECONÓCESE, el incentivo de que trata el inciso 1° del artículo 39 de la ley 472 de 1998, en suma equivalente a diez (10) salarios mínimos legales mensuales a favor de la parte actora, y a cargo del Municipio de Útica, la Empresa de Energía Eléctrica de Cundinamarca S.A ESP y Colombia Telecomunicaciones S.A ESP, en forma proporcional.

Cuarto: DECLÁRASE improcedente la acción para proteger el derecho a la moralidad pública por las razones expresadas en la parte motiva.

Quinto: Para los fines de que trata el artículo 80 de la ley 472 de 1998, remítase copia integra del presente fallo a la Defensoría del Pueblo.

Sexto: Manténgase en Secretaría el expediente por el término de ocho días a partir de la ejecutoria del fallo, para efectos de permitir la solicitud de revisión eventual del fallo, según lo dispuesto en el artículo 11 de la ley 1285 de 2009.

Séptimo: Ejecutoriada esta providencia, previas las constancias de rigor, por Secretaría devuélvase, el expediente al juzgado de origen.

#### 2.4.3.3. Defectos alegados por la parte actora y los coadyuvantes

La empresa demandante, la Contraloría General de la República y el Procurador Sexto Delegado ante el Consejo de Estado aseveran que la acción de tutela es procedente en el caso que se analiza, por cuanto se presentan cuatro causales específicas de procedibilidad:

(i) Defecto fáctico: debido primero, a que el debate probatorio del proceso versaba sobre la supuesta vulneración de los derechos colectivos por la ubicación de los postes en las direcciones específicas indicadas en la demanda de acción popular, y no sobre todo el casco urbano de Útica. Por tal razón la EEC considera que se vulneró su derecho al debido proceso al obligar a realizar acciones más allá del marco que circunscribía el debate probatorio del proceso.

Segundo, sostienen que no hay prueba en el expediente que acredite la necesidad de que además de reubicar los postes en los andenes para que soporten las redes aéreas de electricidad, a la vez se deban instalar las redes de forma subterránea. Agrega que resulta exótico e incompatible estar obligado a tender las redes eléctricas al mismo tiempo de forma aérea y subterránea.

(ii) Decisión sin motivación: porque en la sentencia de segunda instancia no existe justificación, explicación o argumento para que existan dos órdenes incompatibles entre sí.

(iii) Violación directa de la Constitución: consideran que se violan los preceptos de los artículos 2 y 334 de la Constitución Política que mandan a las autoridades (incluidas las judiciales) a velar por el cumplimiento de los fines del Estado y a racionalizar la utilización de los recursos del mismo en especial en materia de servicios públicos, en razón a que las órdenes contenidas en la sentencia obligarían a la EEC a asumir un cuantioso gasto irracional.

Además, asevera la parte actora que, en caso de mantenerse dichas órdenes, se causaría un perjuicio irremediable (i) a la EEC que es una empresa constituida con un capital público del 68%, y (ii) a los usuarios del servicio de electricidad del municipio de Útica y de todo Cundinamarca, porque para cubrir el costo irracional que lleva asumir estas dos labores incompatibles, la tarifa de energía deberá incrementarse.

A continuación la Sala examinará si se presentan tales causales.

#### 2.4.3.4. Examen del presunto defecto fáctico

Para comenzar el análisis del primer defecto alegado por la empresa demandante, es

preciso señalar que, conforme a la jurisprudencia constitucional, el defecto fáctico se produce cuando el juez toma una decisión:

(...) sin que los hechos del caso se subsuman adecuadamente en el supuesto de hecho que legalmente la determina[82], como consecuencia de una omisión en el decreto[83] o valoración de las pruebas; de una valoración irrazonable de las mismas; de la suposición de una prueba, o del otorgamiento de un alcance contraevidente a los medios probatorios.

Para la Corte, el defecto fáctico puede darse tanto en una dimensión positiva[84], que comprende los supuestos de una valoración por completo equivocada, o en la fundamentación de una decisión en una prueba no apta para ello, como en una dimensión negativa[85], es decir, por la omisión en la valoración de una prueba determinante, o en el decreto de pruebas de carácter esencial[86].[87]

Primero, la EEC, demandante en el proceso de tutela de la referencia, manifiesta que el Tribunal encontró probadas situaciones que no fueron alegadas en la demanda de acción popular impetrada en su contra, pues la actora simplemente manifestó que en 4 direcciones del municipio de Útica, los postes se ubican sobre las calzadas y no en los andenes. Tal afirmación es falsa y merece dos consideraciones:

(i) En la demanda se relacionaron 11 direcciones y se solicitó al juez de acción popular verificar si en otros lugares del municipio de Útica se presentaba esa situación. Sobre este punto la Sala resalta que la Procuraduría participó como coadyuvante en el proceso de acción popular y solicitó al Juez 34 Administrativo del Circuito de Bogotá decretar la práctica de un dictamen pericial para verificar en qué lugares del municipio se ubicaban postes en las calzadas, además de las direcciones que se encontraban en la demanda.

(ii) En razón a las solicitudes presentadas por la Procuraduría y por la demandante, el Juez 34 Administrativo del Circuito de Bogotá solicitó un dictamen pericial, el cual fue rendido por una arquitecta, auxiliar de la justicia, quien rindió un informe detallado en el que se probó que en 27 direcciones del municipio de Útica se encuentran postes ubicados en las calzadas.

Segundo, la Sala observa que la valoración probatoria del Tribunal no vulneró el principio de congruencia. De conformidad con las consideraciones generales de esta providencia, en

razón a la primacía de los derechos de la colectividad, el juez de acción popular puede proferir fallos en los que se den órdenes que van más allá de lo pedido por el demandante.

En consecuencia, la decisión de acción popular que se controvierte no incurrió en defecto fáctico y, por el contrario, obedeció a las especiales facultades del juez constitucional, necesarias para proteger los derechos e intereses colectivos de los ciudadanos. En este orden de ideas, el Tribunal decidió que, ante la existencia de otros postes ubicados en lugares distintos de las 11 direcciones especificadas en la demanda de acción popular, la EEC está en la obligación de reubicarlos, con el fin de que se respeten y protejan los derechos e intereses al espacio público y a la seguridad y prevención de riesgos de los habitantes del municipio de Útica. Contrario a lo que afirma la demandante, la Corte encuentra que tal decisión se ajusta a la naturaleza preventiva de la acción popular, y obedece a las especiales facultades que detenta el juez constitucional, que le permiten proferir fallos extra petita.

Tercero, la orden de reubicar los postes en los andenes y de instalar las redes de forma subterránea no constituye una errónea valoración de la prueba. Al respecto, la Sala considera que cuando la EEC sostiene que tales órdenes resultan incompatibles y exóticas, intenta confundir al juez de tutela. Es claro que la orden de trasladar los postes a los andenes y reubicar el cableado de forma subterránea, no hace referencia a la localización simultánea del cableado de forma aérea y subterránea. En este sentido, las órdenes proferidas por el Tribunal pretenden (i) que los postes que tienen el alumbrado público de las calles mencionadas se retiren de la acera y pasen a ubicarse en los andenes y (ii) que el cableado de telefonía y energía se ubique de forma subterránea. Observa esta Corporación, que tales decisiones no son contradictorias ni exóticas y que la Empresa de Energía de Cundinamarca pretende hacer ver que existe un defecto ilusorio.

Cuarto, la Corte Constitucional coincide con las decisiones de cuatro autoridades judiciales que han conocido del presente caso en anteriores oportunidades, a saber: (i) la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien negó la solicitud de aclaración de la sentencia de acción popular; (ii) la Sección Tercera del Consejo

de Estado, quien negó la selección de la acción popular para su revisión eventual; (iii) la Sección Cuarta del Consejo de Estado, quien negó el amparo al conocer en primera instancia de la presente acción de tutela presentada por la EEC contra el fallo de acción popular; y (vi) la Sección Quinta del Consejo de Estado, al conocer en segunda instancia de la acción de tutela.

Mediante auto del 11 de noviembre de 2010, la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, negó la solicitud de aclaración de la Sentencia del 19 de agosto de 2010 proferida por el mismo tribunal, argumentando que no es posible emitir pronunciamiento aclaratorio alguno de la sentencia objeto de la petición, así como tampoco de las consideraciones que sirvieron de fundamento para la decisión, dado a que no se observa que lo ordenado en la parte resolutive del fallo del diecinueve (19) de agosto de 2010, contenga frases o conceptos que ofrezcan motivos de duda (...) en lo concerniente a la orden impartida a la Empresa de Energía Eléctrica de Cundinamarca en particular existan frases o la misma ofrezca motivos de duda o confusión, por cuanto los ordenamientos son claros y contundentes.

Agregó además que la solicitud pretende renovar la controversia, al querer una revisión o nuevo análisis sobre cuestiones resueltas en el fallo como lo es la orden impuesta a la entidad respecto de la subterranización de las redes de energía eléctrica y telefonía conmutada, pues se advierte que lo aducido no refiere a frases o conceptos que se encuentren en la parte resolutive de la providencia o influyan en ella, que sean confusos o dudosos, por lo que no se cumple con lo preceptuado con el artículo 109 del Código de Procedimiento Civil, para proceder a la aclaración del fallo por parte de esta Corporación, por lo que no accederá a lo solicitado.

Posteriormente, la Sección Tercera de la Sala de Contencioso Administrativo del Consejo de Estado[88], resolvió sobre la selección para la eventual revisión de la sentencia de 19 de agosto de 2010, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, teniendo en cuenta que la empresa demandada sustentó su solicitud en la necesidad de analizar nuevamente el acervo probatorio.

Así pues, tras resaltar que de conformidad con el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, la finalidad del mecanismo de revisión eventual es unificar la jurisprudencia existente, y con

ello maximizar la coherencia interna de las decisiones que se asumen al interior de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; la Sala decidió negar la revisión toda vez que la presunta falta de apreciación probatoria que alega la empresa demandada, constituye un tema que ha debido ser ventilado en las instancias del proceso. Agregó además que [t]ampoco encuentra la Sala motivos adicionales para revisar el caso y unificar jurisprudencia, pues observa que lo argumentado y resuelto por el tribunal en relación con la ocupación del espacio público debido a la instalación de postes de energía eléctrica y telefonía conmutada, no lo amerita.

En la primera instancia de esta tutela, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 12 de abril de 2012, resolvió negar el amparo solicitado por considerar que [l]a Corporación judicial accionada fundó su decisión en el registro fotográfico aportado por la actora popular, que da cuenta de la instalación de postes y cableado en la vía pública del municipio de Útica; el contrato de explotación de bienes activos y derechos, suscrito el 13 de agosto de 2003 entre la Empresa de Telecomunicaciones, Teleasociados en liquidación y el municipio de Útica; el dictamen pericial practicado por un arquitecto y un topógrafo en el casco urbano del municipio y la inspección judicial adelantada. En este sentido, concluyó que en la providencia controvertida no se presenta ninguna causal específica para que proceda excepcionalmente la tutela, y que, por el contrario, la parte actora pretende revivir discusiones que fueron resueltas por el juez natural.

Por último, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 6 de septiembre de 2012, declaró la improcedencia de la acción de tutela, por considerar que el actor pretende cuestionar una providencia de fondo, es decir, con argumentos que debieron ser discutidos en la instancia y no a través de la acción de tutela que es subsidiaria y que tiene por objeto la protección de derechos fundamentales.

La Corte Constitucional comparte los argumentos de estas cuatro autoridades judiciales y rechaza la existencia de un defecto fáctico. Tal como lo señalaron las corporaciones mencionadas, la EEC ha acudido a tales vías judiciales con el fin de revivir las instancias y oportunidades en las que aceptó expresamente que los postes detallados en el dictamen no están ubicados en los andenes, reconoció ser el propietario de las estructuras, y manifestó que no consideraba que su ubicación vulnerara los derechos constitucionales colectivos

porque los postes llevaban por lo menos 20 años instalados en las calzadas, y en esa época la norma no exigía que se localizaran en los andenes.

Por las anteriores razones, no se encuentra probada la existencia de un defecto fáctico en la sentencia que se debate.

#### 2.4.3.5. Decisión sin motivación

Esta causal específica de procedibilidad implica el incumplimiento de los servidores judiciales de la obligación a su cargo de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones[89]. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la necesidad de justificar las decisiones judiciales garantiza la transparencia de la decisión y controla la arbitrariedad del juez.

En la sentencia T-233 de 2007[90], esta Corporación precisó:

(...) la motivación suficiente de una decisión judicial es un asunto que corresponde analizar en cada caso concreto. Ciertamente, las divergencias respecto de lo que para dos intérpretes opuestos puede constituir una motivación adecuada no encuentra respuesta en ninguna regla de derecho. Además, en virtud del principio de autonomía del funcionario judicial, la regla básica de interpretación obliga a considerar que sólo en aquellos casos en que la argumentación es decididamente defectuosa, abiertamente insuficiente o, en últimas, inexistente, puede el juez de tutela intervenir en la decisión judicial para revocar el fallo infundado. En esos términos, la Corte reconoce que la competencia del juez de tutela se activa únicamente en los casos específicos en que la falta de argumentación decisoria convierte la providencia en un mero acto de voluntad del juez, es decir, en una arbitrariedad.

Por último, ha determinado la jurisprudencia que no corresponde al juez de tutela establecer cuál debió ser la conclusión a la que debió llegar la autoridad judicial accionada, sino señalar que la providencia atacada presenta un grave déficit de motivación que la deslegitima como tal.[91]

En el caso objeto de análisis se observa que la empresa demandante manifiesta que la sentencia proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo

de Cundinamarca, incurre en el defecto de decisión sin motivación porque no existe justificación, explicación o argumento para que concurren dos órdenes incompatibles entre sí.

Esta acusación merece los siguientes comentarios:

Primero, la lectura de la sentencia proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 19 de agosto de 2010, deja ver que la autoridad judicial motivó metódicamente su decisión. En efecto, el Tribunal analizó el contenido y alcance de los derechos alegados por la demandante y, posteriormente, relacionó los hechos probados, analizó las obligaciones de las autoridades demandadas, y concluyó que se había comprobado la vulneración de los derechos e intereses colectivos de los habitantes del municipio de Útica. En consecuencia, profirió las órdenes correspondientes, para conseguir el cese de la transgresión demostrada.

Segundo, se reitera que las órdenes proferidas por el Tribunal no son contradictorias y que la Empresa de Energía de Cundinamarca pretende hacer ver que entre ellas existe una oposición ilusoria. Esto no es así, por cuanto la decisión busca que los postes de alumbrado público se ubiquen en los andenes y que el cableado de telefonía y energía se sitúe de forma subterránea.

Por consiguiente, la sentencia atacada se encuentra debidamente motivada.

#### 2.4.3.6. Violación directa de la Constitución

La violación directa de la Constitución es una causal específica de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales que se presenta (i) en los casos en los que se advierte una violación directa y flagrante de la Constitución que no se puede encuadrar dentro de otras causales de procedencia y, (ii) cuando se omite aplicar una excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta de la Constitución[92].

En este caso, la empresa demandante considera que el costo que representan las órdenes contenidas en la sentencia que se analiza, hace que la decisión vulnere los postulados constitucionales contenidos en los artículos 2 y 334 de la Carta que mandan a las autoridades (incluidas las judiciales) a velar por el cumplimiento de los fines del Estado y a

racionalizar la utilización de los recursos del mismo en especial en materia de servicios públicos. Lo anterior en razón a que las órdenes contenidas en la sentencia obligarían a la EEC a asumir un cuantioso gasto irracional que asciende a la suma de DIEZ MIL CUATROSCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO SEIS MIL SEISCIENTOS VEINTIÚN PESOS (\$10.438.106.621) [sic] (Negrillas en el texto)

Al respecto, es pertinente mencionar que, con el Acto Legislativo 3 de 2011 se elevó a rango constitucional el criterio de sostenibilidad fiscal como orientador de las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica. El parágrafo del artículo 334 Superior reformado, establece que al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

Sobre este punto, se debe recalcar que la Corte Constitucional, en sentencia C-288 de 2012,[93] determinó que el principio de Estado Social de Derecho impone la protección de los derechos constitucionales desde una perspectiva comprometida con la satisfacción de los intereses de los grupos sociales menos favorecidos.[94] Así pues, la relación entre los derechos fundamentales y sociales, y el criterio de sostenibilidad fiscal, tiene que darse a partir de un enfoque de derechos, y no al contrario. Por ello, no encuentra asidero constitucional que se parta de un análisis de Sostenibilidad Fiscal para determinar el grado de garantía de los derechos, sino al revés, debe partirse del mandato constitucional de garantía de los derechos para adecuar a dicha exigencia la Sostenibilidad Fiscal[95]. De este modo, conforme a la jurisprudencia de la Corte, el criterio de sostenibilidad fiscal no puede llevar a desconocer los derechos constitucionales de las personas.

Al realizar el examen de constitucionalidad del mencionado Acto Legislativo, la Corte Constitucional en sentencia C-288 de 2012,[96] determinó que el principio de Estado Social de Derecho impone la protección de los derechos constitucionales desde una perspectiva comprometida con la satisfacción de los intereses de los grupos sociales menos favorecidos. En este orden de ideas no encuentra asidero constitucional que se parta de un análisis de Sostenibilidad Fiscal para determinar el grado de garantía de los derechos, sino al revés, debe partirse del mandato constitucional de garantía de los derechos para adecuar a dicha exigencia la Sostenibilidad Fiscal.

En el mismo sentido, la sentencia T-283 de 2013[97] estableció que la relación entre los derechos fundamentales y sociales, y el criterio de sostenibilidad fiscal, tiene que darse a partir de un enfoque de derechos, y no al contrario, motivo por el cual el criterio de sostenibilidad fiscal no puede llevar a desconocer los derechos constitucionales de las personas.

Esta posición fue reiterada recientemente en la sentencia C-258 de 2013,[98] en la que la Corte determinó que el Acto Legislativo referido reconoce la imposibilidad de que el criterio de sostenibilidad fiscal sea interpretado de forma que limite o restrinja las garantías de los derechos fundamentales. Adicionalmente, determinó que esta Corporación ha puntualizado que las reglas de responsabilidad fiscal y el criterio de sostenibilidad tienen un carácter instrumental respecto de los fines y principios del Estado Social de Derecho, en particular, son una herramienta útil para la realización progresiva de los contenidos prestacionales de las garantías constitucionales. (Negrillas fuera del texto)

Por su parte, el Consejo de Estado ha sido claro en establecer que la falta de disponibilidad presupuestal inmediata no es un argumento válido para justificar la omisión de las entidades demandadas en los procesos de acción popular, por el contrario, esta situación demuestra los hechos que sirvieron de fundamento al ejercicio de dicho mecanismo.

En conclusión, la sentencia que se discute no incurrió en violación de los postulados constitucionales y, contrario a lo que afirma el apoderado de la entidad, aseguró la supremacía de la Constitución, y garantizó los derechos constitucionales, al ordenar a las entidades demandadas cumplir con los mandatos Superiores. De este modo, la decisión se ajusta al artículo 63 de la Constitución Política, conforme al cual los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables, motivo por el cual es obligación de las autoridades velar por la integridad del espacio público y rechazar cualquier perturbación o límite a la movilización en los espacios públicos.

Por lo tanto, la decisión no incurre en el defecto analizado.

#### 2.4.4. INEXISTENCIA DE RAZONES QUE JUSTIFIQUEN EL INCUMPLIMIENTO DEL FALLO

Al impugnar el fallo de tutela de primera instancia la EEC manifestó que por los inclementes fenómenos de la naturaleza y para evitar una nueva catástrofe se necesita reubicar el

municipio de Útica, lo cual haría aún más irracional el costo de todas las obras ordenadas.

A propósito de este argumento, la Sala destaca que en las respuestas allegadas por el Fondo de Prevención y la Alcaldía Municipal de Útica, se informa que el municipio no será reubicado, motivo por el cual la Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. E.S.P. deberá cumplir la sentencia proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 19 de agosto de 2010, por cuanto no se verificó ninguna circunstancia que justifique el incumplimiento del fallo.

No obstante, cabe aclarar que el Juzgado 34 Administrativo del Circuito de Bogotá conformó un comité de verificación con el fin de dar cumplimiento a la decisión analizada. En consecuencia, conforme a las consideraciones generales de esta providencia, corresponde al juzgado mencionado coordinar a las entidades que forman parte del comité, para que la sentencia proferida por el Tribunal se cumpla eficazmente.

Lo anterior implica que el juez encargado de verificar el acatamiento de la decisión, debe tener en cuenta que, tal como lo señaló el apoderado de la EEC, las órdenes contenidas en la decisión de acción popular representan un gasto cuantioso. En este sentido, corresponde a la EEC presentar al comité las pruebas que considere pertinentes, en orden a acreditar el tiempo requerido para dar efectivo cumplimiento a la providencia que se controvierte.

#### 2.4.5. CONCLUSIÓN Y DECISIÓN A ADOPTAR

En síntesis, la sentencia controvertida por esta vía no incurre en alguna causal de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales, sus órdenes no son contradictorias y, además, se ajusta a los principios que rigen las acciones constitucionales.

Por las anteriores razones, la Sala confirmará, la sentencia de segunda instancia proferida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, 6 de septiembre de 2012, que revocó la decisión de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, del 12 de abril de 2012, que resolvió negar el amparo y suspender los efectos de la decisión controvertida por un término de seis meses y, en su lugar, declaró improcedente el amparo deprecado por la Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. E.S.P.

### 3. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de los términos para decidir, ordenada mediante auto del veinte (20) de junio de 2013.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la sentencia del 6 de septiembre de 2012, proferida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que revocó la decisión de la Sección Cuarta de la misma Corporación, del 12 de abril de 2012, y declaró improcedente el amparo deprecado por la Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. E.S.P.

TERCERO.- Por Secretaría General líbrese las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Se trata de (i) la carrera 3 No. 5-09/29/55, (ii) la carrera 3 No. 7-07/4/4-41/3-57, (iii) la carrera 4 No. 3-32/03 y (iv) la calle 4 No. 3 - 57.

[2] Folios 186-187, Cuaderno de Primera Instancia.

[3] Folio 199, Cuaderno de Primera Instancia

[4] Esto es, fotografías, una inspección judicial y un dictamen pericial.

[5] Folios 44-52, Cuaderno Primera Instancia.

[6] Folios 53-55, Cuaderno Primera Instancia.

[7] Folios 65-77, Cuaderno Primera Instancia.

[8] Folios 78-92, Cuaderno Primera Instancia.

[9] Folios 93-96, Cuaderno Primera Instancia.

[10] Folios 97-105, Cuaderno Primera Instancia.

[12] Folios 113-114, Cuaderno Primera Instancia.

[13] Folios 115-165, Cuaderno Primera Instancia.

[14] Folios 177-178, Cuaderno Primera Instancia.

[15] Folios 179-188, Cuaderno Primera Instancia.

[16] Folios 189-197, Cuaderno Primera Instancia.

[17] Folios 198-200, Cuaderno Primera Instancia.

[18] Folios 309-324, Cuaderno Primera Instancia.

[19] Folios 290-308, Cuaderno Primera Instancia.

[20] Folios 443-444 y CDs anexos al folio 444, Cuaderno Primera Instancia.

[21] Cuaderno de Anexos.

[22] Folios 36 - 37, Cuaderno Principal.

[23] Folios 18 - 19, Cuaderno Principal.

[24] Folios 27 - 33, Cuaderno Principal.

[25] Sentencia T-352 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[26] M.P. Jaime Córdoba Triviño

[27] Al respecto, ver la sentencia T-555 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas.

[28] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[29] Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-324/96 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz): "... sólo en aquellos casos en los cuales el acto que adscribe la competencia resulte ostensiblemente contrario a derecho, - bien por la notoria y evidente falta de idoneidad del funcionario que lo expidió, ora porque su contenido sea abiertamente antijurídico -, el juez constitucional puede trasladar el vicio del acto habilitante al acto que se produce en ejercicio de la atribución ilegalmente otorgada. Sólo en las condiciones descritas puede el juez constitucional afirmar que la facultad para proferir la decisión judicial cuestionada no entra dentro de la órbita de competencia del funcionario que la profirió y, por lo tanto, constituye una vía de hecho por defecto orgánico.

[30] Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-159/02 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa): "... opera cuando la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto, bien sea, por ejemplo (i.) porque ha sido derogada y ya no produce ningún efecto en el ordenamiento jurídico, (ii.) porque ella es claramente inconstitucional y el funcionario se abstuvo de aplicar la excepción de inconstitucionalidad, (iii.) porque su aplicación al caso concreto es inconstitucional, (iv.) porque ha sido declarada inexecutable por la propia Corte Constitucional o, (v.) porque, a pesar de estar vigente y ser constitucional, no se adecua a la circunstancia fáctica a la cual se aplicó, porque a la norma aplicada, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por

el legislador

[31] Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-014/01 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez): “Es posible distinguir la sentencia violatoria de derechos fundamentales por defectos propios del aparato judicial – presupuesto de la vía de hecho –, de aquellas providencias judiciales que aunque no desconocen de manera directa la Constitución, comportan un perjuicio iusfundamental como consecuencia del incumplimiento por parte de distintos órganos estatales de la orden constitucional de colaborar armónicamente con la administración de justicia con el objeto de garantizar la plena eficacia de los derechos constitucionales. Se trata de una suerte de vía de hecho por consecuencia, en la que el juez, a pesar de haber desplegado los medios a su alcance para ubicar al procesado, actuó confiado en la recta actuación estatal, cuando en realidad ésta se ha realizado con vulneración de derechos constitucionales, al inducirlo en error. En tales casos – vía de hecho por consecuencia – se presenta una violación del debido proceso, no atribuible al funcionario judicial, en la medida en que no lo puede apreciar, como consecuencia de la actuación inconstitucional de otros órganos estatales.”

[32] Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-292/06 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[34] De conformidad con los artículos 1 y 2 de la Constitución Política.

[35] Ley 270 de 1996.

[36] Sentencia C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[37] Eide Asbjørn considera que [e]stas obligaciones aplican a todas las categorías de derechos humanos, pero hay una diferencia de énfasis. Para algunos derechos civiles, la preocupación principal es con la obligación de respeto, mientras que con algunos derechos económicos y sociales, los elementos de protección y provisión se vuelven más importantes. No obstante, este equipo triple de obligaciones de los estados –de respetar, proteger y realizar– aplica a todo el sistema de derechos humanos y debe ser tenido en cuenta en nuestro entendimiento del buen gobierno desde una perspectiva de derechos humanos. (ASBJØRN, Eide. Making Human Rights Universal: Achievements and Prospects. [http://www.uio.no/studier/emner/jus/humanrights/HUMR4110/h04/undervisningsmateriale/Lecture1\\_Eide\\_Paper.pdf](http://www.uio.no/studier/emner/jus/humanrights/HUMR4110/h04/undervisningsmateriale/Lecture1_Eide_Paper.pdf).)

[38] Un ejemplo de incumplimiento de esta obligación sería no permitir el acceso a un traductor.

[39] También denominadas obligaciones de asegurar o garantizar.

[40] “ARTICULO 4º. CELERIDAD. La administración de justicia debe ser pronta y cumplida. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Lo mismo se aplicará respecto de los titulares de la función disciplinaria.”

[41] “ARTICULO 7º. EFICIENCIA. La administración de justicia debe ser eficiente. Los funcionarios y empleados judiciales deben ser diligentes en la sustanciación de los asuntos a su cargo, sin perjuicio de la calidad de los fallos que deban proferir conforme a la competencia que les fije la ley.”

[42] “ARTICULO 9º. RESPETO DE LOS DERECHOS. Es deber de los funcionarios judiciales respetar, garantizar y velar por la salvaguarda de los derechos de quienes intervienen en el proceso.”

[43] Por ejemplo, ante los casos de violencia contra las mujeres, el Estado debe adoptar estrategias integrales para prevenirla, sancionarla y erradicarla. Dentro de estas medidas se encuentra el acceso a mecanismos adecuados para la protección de los derechos de las mujeres víctimas. En este sentido, en la sentencia T-1078 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) la Corte Constitucional protegió los derechos de una mujer que fue víctima de trata de personas en la modalidad de servidumbre por deudas, y señaló: (...) la Sala desea recordar a las autoridades con responsabilidades en la materia, que si bien el proceso penal es un mecanismo importante para garantizar los derechos de las víctimas de esclavitud, servidumbre, trata de personas y trabajo forzoso, no es el único ni el más idóneo, entre otras razones, porque supedita la protección de las víctimas a la comprobación de la ocurrencia de un delito. Por tanto, las autoridades deben diseñar otros mecanismo [sic] que aseguren la realización de los derechos de las víctimas y que atiendan a la complejidad de los fenómenos. (Negrillas fuera del texto)

[44] Esto implica el derecho a que exista un recurso rápido y efectivo para violaciones de

derechos humanos, como es la acción de tutela.

[45] Esto se consigue implementando tasas judiciales razonables y a través de figuras como el amparo de pobreza.

[46] Esto se logra, por ejemplo, con el acercamiento de los servicios del sistema de justicia a las personas que se encuentran en lugares geográficamente lejanos o con especiales dificultades de comunicación. Otro ejemplo es la ubicación de los Tribunales en edificios que permitan el ingreso de las personas en condición de discapacidad.

[47] Al respecto, se pueden consultar las sentencias T-553 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-406 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; y T-1051 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[48] De conformidad con el artículo 93 de la Constitución Política, este instrumento, que consagra derechos humanos y que ha ratificado por Colombia mediante la Ley 16 de 1972, forma parte del bloque de constitucionalidad. En la sentencia C-252 de 2001, la Corte Constitucional señaló que los derechos fundamentales no son sólo los que se encuentran en la Constitución, sino también los consagrados en instrumentos internacionales que vinculan al Estado colombiano, que conforman el bloque de constitucionalidad y que por tanto, son parte inescindible de la Constitución en sentido material.

[49] Ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969.

[50] Cfr. Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 65; Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 166, y Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, supra nota 5, párr. 142.

[51] Cfr. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Competencia, supra nota 76, párr. 73; Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú, supra nota 76, párr. 66, y Caso Abrill Alosilla y otros Vs. Perú, supra nota 19, párr. 75.

[52] Al respecto se puede consultar: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 7 de febrero de 2006.

[53] El tema de la eficacia ha sido analizado por esta Corporación al referirse a la procedencia de la tutela para obtener el cumplimiento de las providencias proferidas en el transcurso de procesos ordinarios. Sobre este tema, la sentencia T-553 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz, determinó lo siguiente: “-La observancia de las providencias ejecutoriadas, además de ser uno de los soportes del Estado Social de Derecho, hace parte del derecho de acceder a la administración de justicia -artículo 229 superior-. Este se concreta no sólo en la posibilidad de acudir al juez para que decida la situación jurídica planteada, sino en la emisión de una orden y su efectivo cumplimiento: valga decir, en la aplicación de la normatividad al caso concreto”.

[54] Sentencia T-431 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[55] En aquella oportunidad esta Corporación examinó el caso de un extrabajador de la Lotería La Vallenata, quien, tras haber sido despedido sin justa causa, presentó demanda ordinaria laboral contra aquella entidad. El proceso ordinario culminó con un fallo favorable para el demandante, en el que se ordenó a la entidad (i) cancelar las acreencias laborales adeudadas y la indemnización por despido sin justa causa del trabajador y, (ii) pagar al Instituto de Seguro Social los aportes a pensión dejados de realizar durante el tiempo que duraron sus servicios. La Lotería La Vallenata canceló parcialmente las sumas ordenadas por el juez laboral y omitió hacer el pago de los aportes a pensión. Ante el incumplimiento del citado fallo, el demandante presentó acción de tutela, con la finalidad de que se ordenara a la entidad cumplir en su totalidad la sentencia proferida por el juez laboral. Tras verificar que en el trámite de la acción, la entidad había realizado los pagos ordenados en la sentencia proferida por el juez laboral, la Corte revocó el fallo único de instancia, y declaró la carencia actual de objeto por tratarse de un hecho superado. (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

[56] M.P. Clara Inés Vargas Hernández

[57] Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.

[58] Al respecto, se puede consultar la sentencia T-466 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra

[59] Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

[60] CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 15 de noviembre de 2012. Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso. Radicación número: 25000-23-24-000-2011-00474-01(AP)

[61] Sobre este punto el Consejo de Estado ha señalado que [l]as acciones populares aunque se encaminen a la protección y amparo judicial de los intereses y derechos colectivos, no pueden ejercerse como ya se indicó, con el objeto de perseguir la reparación subjetiva o plural de los eventuales daños que pueda causar la acción o la omisión de la autoridad pública o del particular sobre ellos, toda vez que para estos últimos fines, el constituyente de 1991 creó las acciones de grupo, a la vez que conservó las acciones ordinarias. (Negrillas fuera del texto). CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 26 de octubre de 2006. Radicación número: AP-2003-02001-01. M.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

[62] CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de junio de 2011, Consejera Ponente: María Elizabeth García González, . Radicación número: (AP) 25000-23-27-000-2005-00654-01.

[64] En sentencia C-377 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, se determinó que los principios mencionados imponen al juez la obligación de impulsarlas oficiosamente y producir decisión de mérito so pena de incurrir en falta disciplinaria; otorgándoseles trámite preferencial con excepción del habeas corpus, la acción de tutela y la acción de cumplimiento; y permitiendo su ejercicio en todo tiempo, incluso durante los estados de excepción.

[65] CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce. Concepto del 13 de agosto de 2003. Radicación número: 1519. Concepto en el que se pronunció sobre la consulta elevada por el Ministro de Transporte de la época, quien cuestionó cuáles son las atribuciones y competencias de los miembros del comité integrado para la verificación de la sentencia de segunda instancia proferida el 31 de mayo de 2002 por el H. Consejo de Estado - Sección Cuarta -, dentro del proceso de acción popular promovido por la Contraloría General de la República en contra de la Nación - Ministerio de Transporte y la Sociedad Dragados y Construcciones de Colombia y del

Caribe S. A.

[66] Ver: CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá, octubre 25 de octubre de 2001. Radicación número: 70001-23-31-000-2000-0512-01(AP)

[67] En el caso en comento, los demandantes, mediante acción popular dirigida contra la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, pretendían la protección de sus derechos colectivos a la salubridad pública y al goce de un ambiente sano con el fin de que se realizaran las obras públicas correctivas necesarias para que la quebrada San José y sus afluentes dejaran de ser un medio productor de riesgos y daños ambientales y sanitarios. Luego de establecer la omisión de la autoridad municipal y de la Corporación Autónoma en realizar las gestiones financieras y presupuestales necesarias para la limpieza y preservación de la quebrada, la Sección Primera del Consejo de Estado, revocó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la salubridad pública; y ordenó adoptar medidas de limpieza y mantenimiento de la quebrada, medidas de educación sanitaria para prevenir la contaminación de la misma, y medidas financieras y presupuestales para la extensión progresiva de la red de alcantarillado de barrios aledaños a la quebrada San José

[68] CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 4 de febrero de 2010, Consejero ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta. Radicación número: 76001-23-31-000-2004-00212-01(AP)

[69] CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 16 de marzo de 2012. Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO. Radicación número: 88001-23-31-000-2010-00071 01(AP) En aquella oportunidad la Sección Primera del Consejo de Estado conoció de una acción popular en la que actor solicitó que se ordenara a INVÍAS, iniciar los trámites necesarios para incluir en la vigencia fiscal del año 2011 las partidas presupuestales para la reparación total de la carretera Circunvalar de San Andrés Isla en ese mismo año. El juez de primera instancia protegió los derechos colectivos 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 de la Isla de San Andrés, al considerar que

las labores realizadas por INVÍAS en la carretera Circunvalar de San Andrés Isla no eran suficientes para proteger aquellos derechos colectivos. El Consejo de Estado confirmó la decisión del a quo.

[70] Al respecto, ver: CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera, Auto de 5 de julio de 2007, Consejero Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Exp: (AP) 25000-23-24-000-2003-00238-01.

[71] CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de agosto de 2012. Consejero ponente (E): Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00472-01(AP). En aquella oportunidad se presentó acción popular y se solicitó la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, el derecho a la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente, los cuales se estiman vulnerados como quiera que la alcantarilla ubicada en el Km 138 + 002 de la vía Guamo-Espinal no cuenta con las medidas de seguridad necesarias y exigidas por la ley.

[72] CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Agosto 9 de 2012. Consejero ponente (E): Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00472-01(AP).

[73] Se trata de (i) la carrera 3 No. 5-09/29/55, (ii) la carrera 3 No. 7-07/4/4-41/3-57, (iii) la carrera 4 No. 3-32/03 y (iv) la calle 4 No. 3 - 57.

[74] Folios 186-187, Cuaderno de Primera Instancia.

[75] El Procurador Sexto Delegado ante el Consejo de Estado sostiene que se trata de un defecto sustantivo, pero como apunta a una errónea valoración de la prueba, se tratará como un defecto fáctico, tal como lo propone la Contraloría General de la República.

[76] Conforme al artículo 44 de la Ley 472 de 1998, para los aspectos no regulados por esta norma, en los procesos de acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo. Así, en concordancia con el artículo 311 del Código de Procedimiento Civil, vigente al momento de la decisión y

aplicable por remisión a las acciones populares, dentro del término de la ejecutoria, de oficio o a solicitud de parte, podrán aclararse en auto complementario los conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive de la sentencia o que influyan en ella.

[77] ARTICULO 188. Son causales de revisión:

1. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.
2. Haberse recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente, y que el recurrente no pudo aportar al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.
3. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.
4. No reunir la persona en cuyo favor se decretó una pensión periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria, o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia, o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.
5. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.
6. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.
7. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.
8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada.

[78] ARTÍCULO 250. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:

1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos,

con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.

2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.

3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.

4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.

5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.

6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.

7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.

8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada.

[79] Artículo 5 de la Ley 142 de 1994.

[80] Tomado del Cuaderno No. 6 del expediente de Acción Popular, allegado por el Juzgado 34 Administrativo del Circuito en calidad de préstamo a la Corte Constitucional.

[81] ARTÍCULO 26. PERMISOS MUNICIPALES. En cada municipio, quienes prestan servicios públicos estarán sujetos a las normas generales sobre la planeación urbana, la circulación y el tránsito, el uso del espacio público, y la seguridad y tranquilidad ciudadanas; y las autoridades pueden exigirles garantías adecuadas a los riesgos que creen.

Los municipios deben permitir la instalación permanente de redes destinadas a las actividades de empresas de servicios públicos, o a la provisión de los mismos bienes y

servicios que estas proporcionan, en la parte subterránea de las vías, puentes, ejidos, andenes y otros bienes de uso público. Las empresas serán, en todo caso, responsables por todos los daños y perjuicios que causen por la deficiente construcción u operación de sus redes.

Las autoridades municipales en ningún caso podrán negar o condicionar a las empresas de servicios públicos las licencias o permisos para cuya expedición fueren competentes conforme a la ley, por razones que hayan debido ser consideradas por otras autoridades competentes para el otorgamiento de permisos, licencias o concesiones, ni para favorecer monopolios o limitar la competencia. (Negritas fuera del texto)

[82] Así, por ejemplo, en la Sentencia SU-159 de 2002, se define el defecto fáctico como “la aplicación del derecho sin contar con el apoyo de los hechos determinantes del supuesto legal a partir de pruebas válidas”.

[83] Cabe resaltar que si esta omisión obedece a una negativa injustificada de practicar una prueba solicitada por una de las partes, se torna en un defecto procedimental, que recae en el ejercicio del derecho de contradicción.

[84] Cfr. Sentencias SU-159 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-538 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-061 de 2007 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[85] Ver sentencias T-442 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell, T-567 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, y SU-159 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[86] Nuevamente, remite la Sala a la sentencia SU-159 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[87] Sentencia T-704 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[88] Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth

[89] Sentencia C-590 de 2005

[90] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[91] Sentencia T-247 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[92] Ver las sentencias T-704 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-094 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[93] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[94] Con el Acto Legislativo 3 de 2011, se elevó a rango constitucional el criterio de sostenibilidad fiscal, y hoy el artículo 334 Superior señala que la sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

[95] Sentencia C-288 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[96] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[97] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.