

493

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUB SECCIÓN B**

Bogotá D.C., tres (3) de septiembre de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No. 25000-23-41-000-2016-02075-00
Actor: CONSTANTINO VICENTE QUINTERO
Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
Referencia: ACCIÓN POPULAR

Decide la Sala la demanda de acción popular formulada por el señor Constantino Vicente Quintero H. contra la Presidencia de la República y el Congreso de la República, para la protección de los derechos e intereses colectivos consagrados en los literales *a), b), d), e), g), i) y n)* del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, así como los derechos a la vida y a la paz y tranquilidad.

I. ANTECEDENTES.

1. La demanda.

Mediante escrito radicado el 12 de octubre de 2016 en la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación, el señor Constantino Vicente Quintero H., actuando en nombre propio y en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos (acción popular), interpuso demanda contra la Presidencia de la República y el Congreso de la República, por considerar que se están poniendo en riesgo todo tipo de derechos colectivos que cita el artículo 88 de la Carta Política, lo cual dificulta que el órgano legislativo actúe en contra de la corrupción que ha sido la madre de todos nuestros males, de falta de salud, educación, ambiente sano y libre competencia, etc. (fls. 1 a 8), con las siguientes súplicas:

"PETICIONES

1) Ruego a los señores magistrados que en nombre del pueblo Colombiano, representado por medio de esta Acción Popular, **se ordene al representante del Poder Ejecutivo y al CONGRESO DE LA REPÚBLICA para que tramite y apruebe una consulta popular para que los colombianos aprueben o no la convocatoria de una asamblea constituyente para que legisle y cree un órgano especial anti corrupción y reglamente los aspectos que el congreso no ha podido o no ha querido reglamentar como: reforma a los Órganos de Control y prevención; reforma a la Justicia eficaz y sin privilegios; reforma a la salud; reforma a la educación; reforma al sistema electoral, con verdadera participación, eliminado privilegios y mecanismos de trampa y engaño; reforma al poder legislativo con exigencia de responsabilidades y obligaciones; reforma al sistema tributario; reformas al sistema de contratación; reformas y limitaciones a la minería, al campo y la distribución de tierras, al medio ambiente y en general todos los aspectos que por más de 25 años el congreso no lo ha hecho.** Así como refrendación de los acuerdos de paz, en caso de que no se haya hecho antes.

2) Que se le dé la representación a los grupos alzados en armas quienes han actuado por pensamientos políticos, según los acuerdos de paz a que lleguen.

3) Que por ser hecho trascendental, se convoque a todo el pueblo, abriendo inscripciones de cédulas o imponiendo voto obligatorio marcando el dedo índice con tinta o utilizando la inscripción de cédulas en medios electrónicos a medida que vayan votando.

4) Que esa forma obligatoria se dé con el recorte del presupuesto de inversión de los departamentos, municipios, Distritos, localidades, veredas y barrios de acuerdo al porcentaje de abstención, para que los dirigentes hagan pedagogía.

5) De igual forma se ordene al señor Presidente de la República para que coordine junto con sus ministros esta convocatoria y trámite los recursos necesarios para que esta consulta popular y elección de los Asambleístas se lleve a cabo en el menor tiempo posible.

6) En el mismo sentido solicito que se tase y se me ordene el pago de la indemnización correspondiente al porcentaje a los recursos que los Colombianos pagamos en impuestos y que se despilfarran en un año.

7) Ruego a los señores magistrados darle la importancia y el trámite ágil y rápido, para que esta tenga la importancia que merece, y en caso que se inicien los trámites en el congreso antes de una decisión, esta debe continuar y finalizar con sentencia, para que se tengan en cuenta en el desarrollo de la Asamblea Constituyente." (fl. 7 cdno. no. 1 - Negrillas adicionales).

2. Hechos.

Como fundamento fáctico, la parte demandante expuso en el escrito contentivo de la demanda, en síntesis, lo siguiente:

1) Informa que, el día 9 de septiembre de 2016 presentó derechos de petición dirigidos al Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República, solicitándoles adoptar las medidas necesarias para hacer cesar la violación de derechos colectivos y para que tramitaran y convocaran a una Asamblea Constituyente, a fin de que ésta realice el trabajo de legislar sobre temas de corrupción, desarrollo del campo, redistribución de tierras, la administración de justicia, la salud, medio ambiente y minería, privilegios, reforma tributaria y otros, petición a la que manifiesta el actor popular haber anexado y/o adjuntado copia de los oficios identificados con los radicados Nos. EXT 16-00018625 y 4491 del 26 de febrero de 2016.

Indica que, en la referida petición del 9 de septiembre de 2016, enumeró los siguientes derechos:

- *Derecho a una justicia pronta y organizada*, por cuanto hoy los despachos judiciales, fiscalías y cárceles se encuentran congestionadas y en total desorden, y se han abortado más de dos intentos de reforma.
- *Derecho de una salud digna, pronta, eficiente y organizada*, porque se ha convertido en los paseos de la muerte y con total sentido mercantilista. De igual forma se ha abortado varios intentos de reforma.
- *Derecho a la educación*, por cuanto la educación cada día es más mediocre, de sexo, violencia y muchos niños no tienen acceso a ella.
- *Derecho a la seguridad alimentaria* de muchos colombianos y en especial de algunos sectores, no pobres, sino con gran riqueza, como Chocó, La Guajira y otros departamentos.
- *Derecho a tierras y al trabajo digno en el campo*, por cuanto el 80% nuestros campesinos viven en la pobreza y con muchas necesidades, sin garantías justas para cultivar y comercializar sus productos en forma rentable y cuyo abandono los ha impulsado a los cultivos ilícitos o a abandonar el campo.
- *Derecho a un ambiente sano*, por cuanto hoy la avaricia de la minería, cultivos y ganadería extensiva están acabando con los páramos y grandes industrias y reservas de agua y además se están contaminando con todo tipo de elementos como sedimentos, mercurio, plomo, etc.
- *Derecho a elegir y ser elegido*, por cuanto existen territorios sin representación y otros que sobrepasan en número de representantes y a estos elegidos no se les exige ninguna responsabilidad como a los congresistas y otros funcionarios.
- *Derechos patrimoniales*, con las siguientes causas:
 - a) El Congreso de la República con 266 congresistas, quienes devengan exagerados salarios y beneficios, con solo 9 meses de trabajo y solo tres días a la semana y además no cumplen con sus deberes constitucionales de legislar y de ejercer control político y económico, con las continuas reformas abortadas.
 - b) La cantidad de escándalos de corrupción y saqueos del patrimonio a todo nivel, sin que se recupere. Así como un alto número de construcciones totalmente inservibles que en la mayoría de los casos se deben demoler.
 - c) La venta de los mejores activos productivos, al escogido y no al mejor postor.
 - d) La forma como se otorgan grandes beneficios tributarios a las grandes empresas extranjeras y algunas nacionales, con grandes recargas de impuestos a los colombianos.

- e) La forma como los órganos de control y la justicia llegan tarde cuando se ha saqueado y desaparecido las pruebas, sin que exista un mecanismo preventivo y drástico que evite ese saqueo.
- f) La facilidad con que se crean y operan las grandes mafias de todo tipo que solo se investiga cuando ya han estafado, engañado y dañado el medio ambiente.
- g) La falta de planeación y control de natalidad, donde se incita a procrear hijos sin tener como sostenerlos ni el Estado les brinda lo necesario.
- h) Los tratados de libre comercio celebrados en totales desigualdades con países como Estados Unidos, China y otros, donde solamente unos pocos pueden exportar, porque no se dan los medios ni mecanismos del caso como los costos de transporte y la falta de vías.
- i) La falta de un transporte de mercancías y productos utilizando las actuales carrileras del tren, donde en todo el mundo han sido adaptadas y mantenidas con un servicio eficiente y en Colombia cada día las abandonan.

Pero además, que en los oficios Nos. EXT 16-00018625 y 4491 del 26 de febrero de 2016, anexos a la referida petición del 9 de septiembre de 2016, se da mayor claridad en los siguientes aspectos:

- (i) No existe organismo ni formas para evitar desfalcos como Reficar, Saludcoop, Interbolsa, DMG, Transmilenio, el caso del Magistrado Pretel, los recursos de alimentación de los niños de la guajira, territorio que proporciona enormes riquezas; las grandes edificaciones que además del saqueo del presupuesto quedan totalmente inservibles e inutilizadas, cuyo patrimonio es totalmente abandonado y nunca se podrá recuperar, como los construidos en los llanos con las regalías; así como el metro elevado que se pretende construir, con altísimo riesgo sísmico y descarrilamiento, que podría dejar la estructura totalmente inservible y abandonada, etc. Además estos recursos no son recuperados de sus ejecutores.
- (ii) Hace más de 20 años que los juzgados y las cárceles se encuentran congestionados y se propicia más de un 70% de impunidad e injusticia. Esto por cuanto la última reforma realizada en casi cuatro años de legislatura, el ex senador Gaviria concilió esta reforma con miles de privilegios para los congresistas, por lo que no fue sancionada. Esta reforma causo un detrimento patrimonial del salario y privilegio de los 266 senadores, que hoy, en cada cuatro años de legislatura pueden representar más \$383.050'000.000 y esto se repite con la nueva reforma a la justicia, la salud y otras reformas fallidas. Por ejemplo las cárceles a reventar y más del 60% de delincuentes en las calles, quienes pueden matar para robar y los ciudadanos no se pueden defender (legítima defensa). Además los delincuentes nunca resarcen los daños causados, cuando se debería establecer formas para que estas personas apoyen la mano de obra de tantas necesidades de infraestructura que tiene el país, así como darles oportunidades de trabajo en el campo. La falta de una justicia verdadera frente al robo y comercialización de las tapas de

4015

alcantarillas, del roba de los recursos de los alimentos de los niños, del robo de los recursos de la salud, de la adecuación de vías, etc., son potenciales homicidas. Por último las injusticias que cometen algunos pocos, no las pagan ellos, sino que se ordena grandes condenas indemnizatorias a cargo del patrimonio de todos los colombianos, como los procesos del Procurador y la Corte Penal Internacional.

(iii) El sistema electoral presentan gran corrupción, concentrando la representación en sectores poblados, dejando por fuera un alto número de regiones sin representación, como al campo y al campesino; como en la Costa Atlántica, un pueblo ha acaparado dos representantes. Además se permite elegir a personas no indicadas o investigadas, como los representantes de negritudes y otros que al resultar culpables se debe repetir las elecciones con altos gastos en detrimento del patrimonio de los colombianos.

(iv) El poder Legislativo y medios de control, no actúan eficazmente. Los señores congresistas no justifican sus jugosos salarios y privilegios, evadiendo toda responsabilidad de crear las leyes como las de anticorrupción y las que estamos enumerando, y los medios de control actúan cuando la enfermedad ya es terminal y cuando el presupuesto ya ha sido saqueado y perdido.

(v) El medio ambiente: paramos, ríos, lagos, bosques, humedales, etc. se encuentran en riesgo por la minería, por el mal uso agrícola y la mala redistribución de tierras, cuyos gobernantes afirman que la minería es mejor que el campo y sus consecuencias:

a) Se le está dando mucha importancia a la riqueza pasajera de la minería y no a la gran riqueza del agua y la producción de alimentos y se está entregando la tierra baldía, las fuentes hídricas y la riqueza a los extranjeros, multinacionales y no a los mismos colombianos, como las Zonas llamadas Zidres.

b) Se brinda grandes beneficios de los habitantes de las ciudades, con fines electorales y abandonan sin recursos al campesino, como las casas gratis en las ciudades y no un terreno a un desempleado que quiere trabajar el campo. Políticas que podrían crear formas de empleo y eliminar uno de los impulsores de tráfico de estupefacientes y la delincuencia. Por ejemplo quienes se dedican a la minería ilegal o que así sea legal, destruye las fuentes de agua y los ecosistemas, son personas que se debe de juzgar por intento de homicidio y por homicidio, porque pone en riesgo no solamente la vida silvestre sino de muchas personas que consumen agua envenenada o se les elimina su sustento como es la pesca y la caza y además muerte por recalentamiento global. Se deben crear mecanismos para el cuidado y preservación de bosques y paramos, evitando más de 100 incendios en épocas de verano, como cuida bosques y con educación y mensajes especiales, por ejemplo los fumadores, siempre botan las colillas prendidas sin importar si están en la ciudad o en el campo. Como el conductor o caminante que arroja la colilla encendida y puede atentar o causar la muerte no solamente de especies animales y vegetales, sino del mismo ser humano, como la vida de los bomberos y fuerza pública. Por lo tanto es intento de homicidio.

(vi) El aspecto tributario, totalmente injusto y desigual, así como los tratados comerciales y desvalorización de la moneda, que impulsan las mafias de contrabando, falsificación y grandes evasores, como quienes reciben más de 5 salarios mínimos en arriendos o utilidades y se encuentran afiliados al SISBEN y reciben auxilios por servicios. Pensionados con altas mesadas y con altos ingresos en arriendos y dividendos; los tratados comerciales que eliminaron la industria nacional y han arruinado el campo, que sumados a la devaluación de nuestra moneda crean una alarmante desigualdad, frente al dólar, así nos compran a precios de pesos y nos venden a costos del dólar. Por ejemplo el turismo de los estadounidenses, quienes traen unos pocos dólares y les alcanza para prostituir nuestros niños, adquirir toda la droga que quieran y pasear todo el país a costos irrisorios, mientras que un nacional en Estados Unidos debe llevar un bulto de pesos y no le alcanza para nada, hoy peor con la propuesta de eliminar el IVA para ellos. En países como Perú, los nacionales por turismo pagan solo un 40%, en Colombia es lo contrario. Así como los grandes acaparadores de tierras quienes pagan irrisorios impuestos, quienes se lucran con grandes negocios en el espacio público, no pagan predial, ni servicios pero si contaminan.

(vii) La salud, la educación y el control de natalidad, requieren urgente reforma, a) la salud además de negocio es una carnicería; b) la educación es más de sexo y drogas que inteligencia y de ahí el impulso a la procreación irresponsable, como las internas de las cárceles con los internos que les permiten relación conyugal, cuyo resultado es el embarazo y beneficio por este, así como las más de 70.000 niñas menores de 15 años embarazadas y otras violadas, lo que no sucede en los colegios de mojas de niñas, que es cero embarazos.

(viii) Las promesas y continuación de obras importantes como el Metro de Bogotá, no se cumplen, como el actual alcalde, interesado más por Transmilenio, va a dilatar y despilfarrar todos los recursos posibles en ese sistema y nuevamente la capital del país se verá engañada y estafada; donde Medellín, pide los recursos, con todos los sistemas modernos de transporte público y Bogotá solo con el congestionado e inoperante Transmilenio. Promete un metro de 12 metros de altura, lo cual es un alto riesgo con la falla sísmica que tienen la ciudad. Las carrileras se les deben dar el uso, ampliando la distancia de carrileras 20 o 50 centímetros, así como adquirir locomotoras modernas o adecuar las actuales con un eje más largo que se adecuó a las nuevas carrileras. Esto permite pasar de una velocidad de 20 a 40 o 50 kilómetros hora. Los vagones y locomotoras del metro como de trenes tienen una duración de más de cien años y un articulado de máximo 15 años.

(ix) La venta de los activos productivos de la Nación, de los departamentos y los municipios, no están limitados por sus beneficios y su producción de altos índices de riqueza, son patrimonio económico, cultural y orgullo de cada región de cada país. Estas empresas pueden hipotecar sus ganancias por 5 o 10 años para realizar las obras que se necesitan. Por ejemplo ISAGEN ha podido destinar y comprometer sus utilidades por diez años para realizar las obras proyectadas o para pagar específicamente un crédito. Por ejemplo Antioquia y sus habitantes se sienten

orgullosos de sus empresas públicas, como la EPM, que se encuentra extendiéndose por todo el país.

(x) El crecimiento de ciudades como Bogotá, donde en el centro de la ciudad existe un alto índice de predios abandonados o improductivos, que puede sumar más de 50 hectáreas, son terrenos firmes para construir más de 20 pisos y no extender la ciudad a las zonas verdes y eliminar humedales que regulan el clima y como reservas de aguas lluvias, como la reserva Thomas Van de Hammer. El costo de construir redes de servicios en potreros a grandes distancias, puede ser igual a instalar una red adicional de tubería que recoja las aguas lluvias y que estas no se mezclen con las aguas contaminadas, es decir, iniciar a descontaminar el río Bogotá.

(xi) Los gobernantes se lanzan a la eliminación de fuentes de empleo y el acaparamiento de los medios de producción que lanza al humano a la delincuencia e impulsan a estos miserables a destruir el medio ambiente de los animales y a crear todo tipo de tráfico y mafias delincuenciales. Por ejemplo si un ser humano, incluso niños, son esclavizados y forzados a la prostitución y trabajos, porque eliminar el trabajo del hombre animal, se debería reglamentar, como la existencia de un zoológico en cada región con el cuidado, adiestramiento especial y reproducción de los animales salvajes. Estos animales al invadir su habitat son eliminados. Otro ejemplo la palma de cera, se debe reglamentar para que el campesino la cultive y una vez al año le quite dos o tres palmas y las pueda comercializar y obtener un ingreso por el cuidado y cultivo, hoy esta palma al no producirle utilidad al campesino, se está extinguiendo.

El abandono del campo y la estigmatización del campesino, con los tratados de libre comercio con la importación de más del 80% de productos agrícolas, las recargas, costos de los insumos y las faltas de vías y medios de comunicación ha generado la pérdida de más de doce millones de empleos dignos en el campo. Hoy el campo está habitado por personas de la tercera edad y los acaparadores de tierra solo esperan la muerte de estos ancianos para apropiarse de esos terrenos y agrandar sus extensos territorios. Esta población campesina ha sido desplazada, no solo por el efecto de políticas erradas de los gobernantes, sino por el efecto de la guerra y las injusticias, llegan a las ciudades y encuentran formas de vida diferentes, con muchas comodidades y lujos y muchos se vuelven perezosos, holgazanes, delincuentes y otros siguen vinculados a la guerra como vigilantes, guarda espaldas o miembros de bandas criminales o de asesinos. Es decir que los colombianos trabajamos para subsidiar el desarrollo del campo de los países productores que nos suministran los productos agrícolas y en este caso, también se requiere reglamentar las drogas ilícitas generadoras de guerras y conflictos.

No existe una educación campesina agrícola productiva, que al mismo tiempo brinde y apoye al campesino como productor o industrial del campo, solo se direcciona la educación a crear doctores en las otras ramas como médicos, abogados ingenieros, etc. Es decir, que el campesino ya no es capaz de cultivar su propia comida. Se debería de crear carreras profesionales agrícolas, porque existe

mucha juventud con un atractivo especial hacia el campo, pero no se le dan la oportunidad de respeto y de vivir con comodidades.

2) Comunica que, en los acuerdos de paz, votados negativamente, donde los gobernantes querían imponer algunos cambios constitucionales para hacer cesar algunos de los derechos colectivos violados, hoy solo ha sembrado incertidumbre y los colombianos se han polarizado, en forma peligrosa, lo cual requiere urgentes medidas para evitar que el patrimonio gastado en los seis (6) años de diálogos se pongan en riesgo de pérdida y sigamos por otros cincuenta (50) años de guerra, sembrando más injusticias, enfermedades, pobreza, miseria, muertes y destrucción.

3) Asegura que estas reformas se requieren para evitar graves despilfarros y detrimento del patrimonio nacional en todos los aspectos. En el caso de los congresistas que solo tienen ocho (8) meses de trabajo con tres (3) sesiones semanales y con salarios y beneficios que superan los 120 millones, quienes desde sus oficinas atienden sus supuestos y aberrantes negocios de corrupción, inequidad que sirve para que la mayoría de congresistas se aferren al poder sin ninguna responsabilidad y supuestamente incentiven o crean todo tipo de mafias delincuenciales y se genera todo tipo de paros como: El paro de la justicia de casi 6 meses; paro campesino, de la salud, de la educación, etc. Así como el paro camionero de 2 meses, con escases e incrementos de hasta el 50% de los alimentos y productos. Además, que, al presentarse una abstención de más del 65% de votantes, causa un detrimento patrimonial el hecho de la destrucción de más del 50% de tarjetones y material de cada elección, lo que puede representar en cada elección la inutilización del presupuesto para la construcción de hospitales, colegios y vías.

4) Informa que a la petición presentada ante la Presidencia del Congreso, se le dio respuesta mediante el Oficio PRE-CS-3938-2016 del 15 de septiembre de 2016, en el que se expresó que se ha venido trabajando arduamente para conjurar la crisis de salud, la crisis carcelaria, que el Ministerio de Educación ha venido trabajando para mejorar el servicio con programas de ser pilo paga y actualización de manuales de convivencia, como también indica que está trabajando para lograr un acuerdo de paz con la guerrilla FARC EP y con la reforma rural integral, pero además, que

407

están trabajando para mitigar la presunta violación de los derechos colectivos.

5) Finalmente, comunica que mediante Oficio No. OFI16-00083523/JMSC111102 la Presidencia de la República remitió copia de la petición ante ella presentada a los Ministros de Justicia y Derecho, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Salud y Protección Social, de Educación Nacional y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, recibiendo respuestas por parte del Ministerio de Ambiente mediante comunicación 1-E2-2016-023998 del 22 de septiembre de 2016 en la que se le informa que la solicitud fue enviada a la Defensoría del Pueblo, y del Ministerio de Justicia mediante el Oficio OFI16-00259-DCP-3200 del 22 de septiembre de 2016 informando los requisitos para una Asamblea Constituyente, pero además, que al Ministerio de Justicia y del Derecho le corresponde coordinar las relaciones entre la Rama Administrativa y la Rama Judicial y la solución de las necesidades de los funcionarios, e indica los logros obtenidos con la Ley 1437 de 2011, la Ley 1564 de 2012 y la Ley 1743 de 2014 para financiar la Rama Judicial, no obstante, aduce que, no se dan soluciones a la congestión y a un próximo paro judicial que se ve venir.

3. Derechos e intereses colectivos presuntamente afectados.

Con la presente acción se pretende la protección de los derechos e intereses colectivos al *goce de un ambiente sano*, la *moralidad administrativa*, el *goce del espacio público*, la *defensa del patrimonio público*, la *seguridad y salubridad públicas*, la *libre competencia económica* y los *derechos de los consumidores y usuarios*, consagrados en los literales a), b), d), e), g), i) y n) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 "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". Así como los derechos a la vida y a la paz y tranquilidad.

4. Contestación de la demanda.

La demanda de la referencia fue admitida por auto del 14 de octubre de 2016 (fls. 19 a 22 cdno. no. 1), providencia en la cual el magistrado sustanciador ordenó la notificación del inicio del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República, pero además,

dispuso la vinculación al presente asunto, para que integraran la parte demandada, de los Ministros de Justicia y del Derecho, Agricultura y Desarrollo Rural, Salud y Protección Social, Educación Nacional y Ambiente y Desarrollo Sostenible, ordenando que se les notificara del inicio del proceso personalmente o a sus delgados o quienes hagan sus veces.

4.1 Congreso de la República.

4.1.1 Mediante escrito del 10 de noviembre de 2015, el **Presidente del Congreso de la República**, a través de apoderado judicial, contestó la demanda de la referencia solicitando que se nieguen las pretensiones de la misma, como quiera que dicha corporación no es competente para tramitar y aprobar una consulta popular que cree una Asamblea Nacional Constituyente que legisle y cree un órgano especial anti-corrupción, como lo pretende el actor popular, además que no es éste el medio idóneo para colocar en consideración el asunto (fls. 56 a 58 vtos. cdno. no. 1), manifestando, en síntesis, lo siguiente:

Manifiesta que el demandante desconoce que la figura de la Consulta Popular es una actividad reglada y enmarcada por los parámetros que establece la Ley 1757 de 2015, particularmente los artículos 3º, 5º, 18 y 21.

Señala que el Congreso de la República se haya enmarcado en los artículos 150 y siguientes de la Carta Magna, concordado por la Ley 5ª de 1992, bases que le permiten al legislativo colombiano hacer las leyes, lo cual involucra dos atributos, por un lado, se ubica el aspecto formal, que alude a aquella norma que ha sido formulada por el propio poder legislativo, que no tiene restricción diferente a las que señala la Constitución Nacional, y por otro lado, el aspecto material, que implica la norma obligatoria, abstracta y general que tiene como objetivo la regulación de las conductas del hombre. Respecto a su obligatoriedad, implica que todas y cada una de las personas deben respetar y cumplir las leyes, incluso cuando éstas estén en contra de su propia voluntad. Son impersonales por el simple hecho de que las leyes no son creadas para aplicarse a una determinada persona, sino a un número indeterminado de estas y, se dice que las leyes son abstractas porque se aplican a todos aquellos casos que recaigan sobre los supuestos

determinados en las normas, lo que implica un número de casos no establecidos ni particularizados.

Expone que en el estudio, debate y emisión de las leyes no pueden concurrir casos de índole particular, ni situaciones individuales que hagan presumir beneficio o perjuicio para determinada persona natural o jurídica.

Finalmente, asegura que pretender la condena a cargo del legislativo colombiano por no acatar los considerandos particulares del demandante, violaría el accionar funcional de este cuerpo colegiado y no tendría razón de ser el sistema democrático participativo que enmarca las actividades del Congreso de la República, ya que cada uno de los habitantes del territorio patrio considerarían que los razonamientos propios deben ser incorporados en el sistema normativo nacional a expensas de las consideraciones ajenas.

En dicha actuación, el presidente del Congreso de la República formuló las siguientes excepciones:

a) *"Ineptitud de la acción popular por indebida acumulación de pretensiones"*, pues, en el presente caso el demandante pretende que el Congreso de la República tramite y apruebe una consulta popular para que los colombianos aprueben o no la convocatoria de una asamblea constituyente, pretensión que no obtiene respaldo jurídico, ya que el ejercicio funcional del Congreso de la República se haya enmarcado por el artículo 150 y ss. de la Carta Magna, concordado con el texto de la Ley 5ª de 1992, que permiten al Legislativo Colombiano hacer las leyes. Pero, además, el demandante no se encuentra habilitado para requerir un accionar de carácter legislativo por parte del Congreso de la República, por cuanto no se encuentra inmerso dentro de los destinatarios que contrae el artículo 155 de la Constitución Nacional.

b) *"Improcedencia de la acción popular por existencia de vía procesal adecuada para reclamar perjuicio"*, ya que la finalidad inmediata de la acción popular es propender por el bienestar generalizado de una comunidad en particular. No obstante, el demandante no logra demostrar una afectación, sino que por el contrario hace un extenso análisis sobre temas que a su parecer corresponden a las realidades nacionales, lo cual

ratifica con argumentos que señalan cómo debería ser la actividad de las diferentes autoridades y organismos públicos.

c) "*Falta de legitimación en la causa por pasiva*", dado que, esta corporación no es competente para que por intermedio de la presente acción popular se ordene la iniciación de una Consulta Popular, pues, es de tener en cuenta que dicho mecanismo (regulado por la Ley 1757 de 2015), prevé un procedimiento propio, en el que, ya sea de iniciativa popular o por autoridad pública, requiere de aspectos como la designación de un promotor, la recolección de firmas, revisión previa de constitucionalidad, entre otras cuestiones que a todas luces impiden que por intermedio de esta acción se dé inicio a una acción popular ante esta Corporación.

4.1.2 Mediante escrito del 15 de noviembre de 2015, el **Secretario General del Congreso de la República** contestó la demanda de la referencia (fls. 75 a 80 cdno. no. 1), manifestando, en síntesis, lo siguiente:

Asegura que el accionante requiere de decisiones que competen exclusivamente al Ejecutivo, por tal motivo y de conformidad con las normas y los procedimientos constitucionales, legales y reglamentarios, es a la Presidencia de la República y a sus ministros a quienes corresponde conocer del asunto y dar respuesta de fondo a los hechos y pretensiones.

Aduce que el Congreso de la República no es competente para conocer de los hechos y pretensiones del accionante, a esta Corporación le corresponde hacer las leyes -artículo 150 Constitucional- previa radicación de las respectivas iniciativas de ley, no obstante y conforme a lo establecido en el artículo 29 Constitucional que consagra el debido proceso, el cual se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, de tal forma es de advertir que los procesos legislativos, no solo son originarios del Congreso de la República por cuanto existe iniciativa popular y privativa del Gobierno -artículos 140, 141 y 142 de la Ley 5ª de 1992-.

Insiste en que los hechos y pretensiones relacionadas por el Accionante competen a otras autoridades de la Rama Ejecutiva, como es a la Presidencia de la República y a sus Ministerios mediante expedición de

Actos Administrativos propios del Gobierno Nacional, y quienes dar respuesta de fondo al accionante.

En cuanto a la iniciativa que tiene el Congreso de la República para convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, ésta es potestativa de la corporación y no admite intervención alguna, pues, como su nombre lo indica, es una iniciativa propia del Congreso de la República y es ejercida cuando las circunstancias así lo requieran.

Así, frente a lo que pretende el accionante mediante la acción popular, esto es, que se ordene al señor presidente de la República y al Congreso de la República, para que el pueblo colombiano apruebe o no la Convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente mediante una Consulta Popular, pone de presente el contenido de los artículos 50, 53, 56 y 58 de la Ley 134 de 1994.

Finalmente, indica que el Congreso de la República desde el año 1991, viene legislando sobre todos los temas, conforme lo ha requerido el nuevo ordenamiento constitucional, pues, sus miembros representan al pueblo, actúan consultando la justicia y el bien común. Son, por consiguiente, responsables ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de sus obligaciones propias de su investidura.

4.1.3 Mediante escrito del 17 de noviembre de 2015, la **Cámara de Representantes**, a través de apoderado judicial, contestó la demanda de la referencia solicitando que se desestimen las pretensiones de la demanda (fls. 103 a 167 cdno. no. 1), manifestando, en síntesis, lo siguiente:

Menciona que el accionante solo se limita a mencionar el artículo 88 de la Carta Política y que conforme a esta se encuentran en riesgo casi todos los derechos e intereses colectivos invocados.

Anota que, en materia de acciones populares, es al actor popular a quien le corresponde la carga de probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección reclama.

Advierte que, ciertamente la parte demandante no aportó ningún elemento probatorio para acreditar idónea y válidamente la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, y tampoco manifestó la imposibilidad de allegar las pruebas respectivas, simplemente se limitó a aportar unos derechos de petición y sus respuestas frente a una pretensión de una Asamblea Nacional Constituyente, con base a una manifestaciones subjetivas y que le fueron respondidas enmarcadas en el principio de separación de poderes de los organismos que integran la estructura del Estado, conforme lo señala la Constitución Política en el artículo 113, y que como no le fueron satisfactorias avocó la presente acción bajo la pretensión que se ordene al Poder Ejecutivo y Legislativo, se tramite y apruebe una Consulta Popular para que los colombianos aprueben sí o no la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente que es insuficiente para demostrar la situación alegada.

Señala que, ante la demanda de acción popular impetrada por el actor popular, en lo que corresponde a la Cámara de Representantes, a ésta solamente le está dada la facultad, entre otras, la del inciso final del artículo 8º de la Ley 134 de 1994 y el artículo 113 de la Constitución Política, frente a la autonomía e independencia de las ramas.

Agrega que el artículo 376 de la Constitución Política establece el procedimiento requerido para llevar a cabo la Asamblea Nacional Constituyente. Por lo que, sus pasos están establecidos en la Constitución y la ley, hecho diferente es el que plantea el demandante en accionar el aparato contencioso bajo la pretensión que se ordene al Poder Ejecutivo y Legislativo se tramite y apruebe una Consulta Popular para que los colombianos aprueben sí o no la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente.

4.2 Ministerio de Justicia y del Derecho.

Mediante escrito del 16 de noviembre de 2016, el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de apoderado judicial, contestó la demanda de la referencia oponiéndose a las pretensiones de la misma (fls. 81 a 84 cdno. no. 1), manifestando, en síntesis, los siguientes argumentos de defensa:

El actor popular pretende que a través de la acción que nos ocupa se ordene al representante del Poder Ejecutivo y al Congreso de la República que tramite y apruebe una consulta popular bajo la convicción errada que este es el mecanismo idóneo para ello, desconociendo que en el artículo 376 de la Constitución Política se establece el procedimiento que se debe seguir para convocar una Asamblea Constituyente.

Así las cosas y dado que el accionante no establece en la presente acción de manera clara cuál fue la acción u omisión por parte de las entidades demandadas que pudieron haber causado la vulneración o amenaza de derechos colectivos y la relación de causalidad entre tal acción u omisión y la afectación de los derechos o intereses colectivos, la misma no puede prosperar, máxime cuando éste no es mecanismo dispuesto para alcanzar las pretensiones.

No existen manifestaciones claras, concretas y expresas que denoten violación o amenaza de derechos e intereses colectivos por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho. Sin embargo, es preciso señalar que en lo que respecta con la justicia pronta y organizada, el Ministerio de Justicia y del Derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 2º del Decreto 2897 de 2011, le corresponde coordinar las relaciones entre la Rama Ejecutiva y la Rama Judicial para el desarrollo y la consolidación de la política pública en materia de justicia y del derecho (numeral 2º), así como apoyar ante las demás instancias de la Rama Ejecutiva, a la Rama Judicial en la solución de las necesidades para su funcionamiento (numeral 12).

Lo anterior, debe entenderse enmarcado en el principio de la separación funcional y administrativa de los organismos que integran la estructura del Estado, para cumplir con sus funciones y realizar sus fines, conforme lo señala el artículo 113 de la Constitución Política.

Es así como en los últimos años se han adelantado importantes reformas tendientes a mejorar y hacer más ágiles y eficaces los procesos judiciales, con la expedición del Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) y el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012).

De otra parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho presentó y logró la aprobación de la Ley 1743 de 2014 que crea nuevas fuentes de financiación para la Rama Judicial y garantizará importantes recursos para la mejora de la administración de justicia.

Consecuente con lo anterior, gracias a los ingentes esfuerzos del Gobierno Nacional, el presupuesto de la Rama Judicial ha venido incrementándose de manera importante cada año, al punto que pasó de 2.448.600.530.000 en el año 2012 a 3.435.881.053.749 en el año 2016.

Finalmente, es necesario informar que el Ministerio de Justicia y del Derecho seguirá trabajando e impulsando todas las acciones en el marco de sus competencias para lograr una mejor administración de justicia y acercar ésta al ciudadano.

4.3 Ministerio de Salud y Protección Social.

Mediante escrito del 16 de noviembre de 2016, el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de apoderado judicial, contestó la demanda de la referencia oponiéndose a las pretensiones de la misma (fls. 88 a 108 cdno. no. 1), manifestando, en síntesis, lo siguiente:

1) Indica que el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de las funciones que le han sido atribuidas por la Constitución y la ley, ha procurado constantemente el establecimiento de un sistema acorde a las necesidades del servicio y a la protección de los recursos públicos, propendiendo por el amparo de los derechos colectivos a la moral administrativa, el patrimonio público, la seguridad y salubridad públicas y el acceso a los servicios públicos, y a que su prestación sea eficiente y oportuna, entre otros.

Manifiesta que el actor sustenta sus afirmaciones en una serie de supuestos, limitándose a enlistar situaciones y derechos presuntamente conculcados, sin presentar elementos probatorios contundentes que permitan determinar la responsabilidad de las entidades demandadas frente a la alegada vulneración.

2) Destaca que, frente a la tramitación y aprobación de una consulta popular; la creación de entidades de control con facultades superiores; la reforma a la justicia, a la educación y al sistema electoral; el otorgar representación política a grupos alzados en armas y el realizar recortes presupuestales derivados de la participación en elecciones, es clara la imposibilidad del Ministerio de Salud y Protección Social para acceder a lo pretendido.

3) Precisa que, según el Decreto 4107 de 2011, el Ministerio de Salud y Protección Social tiene como objetivos, dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales. Lo anteriormente descrito se desarrolla a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo.

Añade que el Ministerio de Salud y Protección Social también dirige, orienta, coordina y evalúa el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia, adicionalmente formula, establece y define los lineamientos relacionados con los sistemas de información de la Protección Social.

4) Precisa que, de conformidad con el artículo 48 de la Constitución Política, los recursos de la Seguridad Social no se podrán destinar ni utilizar para fines diferentes a ella, es decir, que los dineros que pertenecen a la Seguridad Social tienen la calidad de recursos de destinación específica. En atención a ello, el Ministerio de Salud y Protección Social ha implementado medidas dirigidas precisamente a garantizar que los reconocimientos a que hubiere lugar con cargo a los recursos del SGSSS, sean tramitados en debida forma, con la documentación e información, soporte y directrices que la normatividad legal vigente en general previó, para el cumplimiento de unas condiciones específicas tendientes a evitar fraudes y pagos indebidos.

Aunado a lo anterior, la constante búsqueda de mejores alternativas del manejo de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud,

derivó en la creación de la "Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General De Seguridad Social en Salud", y de acuerdo al artículo 6 de la Ley 1753 de 2015, la finalidad de la creación de la entidad no es otra que garantizar el adecuado flujo y los respectivos controles de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

5) En lo que respecta a la vulneración de los derechos colectivos, aduce que el ejercicio del actor se limitó a citar el listado de derechos colectivos a los que hace referencia el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, y endilgar vulneraciones a diferentes situaciones sin fundamento probatorio alguno. Al realizar un señalamiento general, el accionante presenta un análisis trivial de la situación de la salud bajo su óptica personalísima. Ni siquiera atina a precisar cuál derecho colectivo consideró vulnerado.

Anota que el juez constitucional, al momento de desatar la presente acción, no puede dejar de lado el contenido del artículo 30 de la Ley 472 de 1998, respecto a la carga de la prueba. Esto es, que es el accionante quien debe probar cada una de las afirmaciones y acusaciones que presentó ante los estrados judiciales, so pena de la aplicación de las sanciones que contiene el artículo 38 *ibidem*.

Asegura que el actor se queda a mitad de camino en su censura, pues, se limita a enunciar la vulneración de los derechos colectivos, omitiendo prueba alguna sobre la situación fáctica que se presenta sobre los mismos, lo que de entrada supone que la acción popular interpuesta no está llamada a prosperar. En consecuencia, ante la falta probatoria y argumentativa del actor respecto a la vulneración de los derechos colectivos, no se puede presumir o afirmar la existencia de vulneración de este y, por consiguiente, las pretensiones de la demanda se encuentran llamadas al fracaso.

Finalmente, expone que el Ministerio de Salud y Protección Social no está en capacidad de hacer realidad las pretensiones de la presente acción popular, relacionadas con tramitación y aprobación de una consulta popular, creación de entidades de control con facultades superiores, reforma a la justicia, a la educación y al sistema electoral, otorgar representación política a grupos alzados en armas, realizar a *mutuo proprio* recortes presupuestales derivados de la participación en elecciones.

6) Concluye que el escrito de demanda carece de un desarrollo argumentativo y probatorio que permita analizar al juez constitucional una posible vulneración de derechos colectivos. El ejercicio realizado por el accionante fue la cita de la norma y la consagración de posiciones personales, propuestas propias en el manejo de múltiples asuntos del Estado sin ningún soporte técnico, y acusaciones sin fundamentos probatorios. Pero además, que el Ministerio de Salud y Protección Social no sólo ha cumplido con sus obligaciones legales, sino que también ha procurado mecanismos para evitar o atenuar las vicisitudes que pudieran ocurrir al interior del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En dicha actuación, el Ministerio de Salud y Protección Social formuló las siguientes excepciones:

a) *"Inexistencia de nexo causal y consecuente ausencia de responsabilidad del ministerio de salud y protección social"*, puesto que, analizado el contenido de las pretensiones, es claro que no podría afirmarse que las presuntas omisiones y/o actuaciones que vulneran o vulneraron los derechos cuya protección se reclama sean imputables al actuar del Ministerio, por cuanto, el Ministerio de Salud y Protección Social ha ejecutado las políticas propias de atención en materia de salud y adoptado los mecanismos tendientes a garantizar la adecuada prestación de este servicio público esencial, y la destinación apropiada de los recursos. Así las cosas, los hechos en que se fundamenta la demanda constituyen solo una serie de supuestos que carecen de valor probatorio.

Adicionalmente, el artículo 58 de la Ley 489 de 1998 fijó como objetivos principales de los ministerios, el formular y adoptar las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen, es decir, sus atribuciones de regulación se circunscriben al ámbito de su especialidad. Lo que significa que, en el marco de las competencias que le han sido atribuidas por la constitución y la ley, específicamente por el artículo 48 de la Carta Política y el Decreto Ley 4107 de 2011 y demás normas concordantes, las actividades y decisiones desplegadas y adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social se circunscriben a los objetivos que en materia de prestación de servicios de salud y atención social le compete reglamentar, esto es, formular, adoptar, dirigir,

coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, así mismo, coordinar y evaluar el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En consecuencia, al no existir nexo causal entre el actuar del Ministerio de Salud y Protección Social, la vulneración alegada por el demandante y las situaciones de hecho en que se fundamentan las pretensiones de la demanda, es imposible predicar responsabilidad alguna de este ministerio.

b) "*Ausencia de vulneración de los derechos e intereses colectivos*", dado que, en el caso que nos ocupa, el accionante alegó la violación o amenaza a los derechos colectivos a la moralidad administrativa, el patrimonio público, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el ambiente, la libre competencia económica, la vida, la paz, la tranquilidad, entre otros, sin embargo, no expresó con claridad las acciones u omisiones que constituyen la causa de la amenaza o vulneración, motivo por el cual no existen elementos que permitan comprender la responsabilidad de las entidades demandadas, al no demostrar la existencia de los elementos subjetivos perjudiciales para el interés general. Como se evidencia en el escrito de la demanda, el accionante se limita a realizar una serie de especulaciones, amparado en el argumento de la presunta dificultad del órgano legislativo para actuar en contra de la corrupción.

c) "*Innominada*", donde se solicitó dar aplicabilidad a cualquier otra excepción que se encuentre probada.

4.4 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Mediante escrito del 16 de noviembre de 2016, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de apoderado judicial, contestó la demanda de la referencia oponiéndose a las pretensiones de la misma, por considerar que no se han vulnerado los derechos a la moralidad administrativa, defensa del patrimonio público, seguridad y salubridad pública, libre competencia económica, la paz, un ambiente sano y goce del espacio público (fls. 123 a 143 cdno. no. 1), manifestando, en síntesis, lo siguiente:

1) Señala los requisitos de procedencia de la acción popular, esto es, (i) que exista un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio

sobre los derechos colectivos; (ii) la actuación u omisión de un sujeto; y (iii) la existencia de un nexo causal que permita imputar, es decir, atribuir el daño peligro, amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos colectivos a la conducta del sujeto, para afirmar que, en el presente caso, no se configuran los elementos mencionados, por cuanto, si presuntamente existiese "el daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos colectivos", no existe una actuación u omisión del ministerio que pueda atribuírsele.

2) Manifiesta que el actor no ha probado acción u omisión que permita siquiera mediante indicio alguno comprometer la responsabilidad en cabeza de este ministerio, lo cual permite concluir que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no tiene el deber jurídico de actuar o de abstenerse frente a las pretensiones esbozadas por el demandante. Por lo tanto, los supuestos sustanciales no se encuentran presentes en la acción popular de la referencia, pues, no existen situaciones que señalen en particular al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como ente generador de alguna acción u omisión que diera origen a la acción popular que invoca el demandante.

3) Destaca que el accionante al impetrar la presente acción tan sólo se limita a esbozar sus inconformidades respecto de la óptica subjetiva que tiene éste del desarrollo del país, empero, no allega suficiente acervo probatorio que permita probar alguna de las afirmaciones con las que alude la violación a los derechos invocados. Adicionalmente, no podrá pasarse por alto que en las circunstancias de hecho no existe una unidad de materia que permita identificar la real inconformidad del actor, pues, tan solo esboza sin orden lógico, diversas situaciones que considera violatorias de los derechos colectivos que invoca, pero no concreta las circunstancias fácticas de la violación.

Añade que el actor popular cuenta con mecanismos ciudadanos que le otorga la Constitución para dar a conocer las propuestas que éste manifiesta a través de la presente acción y que pueden contribuir al desarrollo del país.

4) Frente a la presunta violación del derecho a la moralidad administrativa precisa que, las situaciones objeto de inconformidad invocadas por el demandante con las que aduce una supuesta lesión a la moralidad administrativa, el actor las atribuye a la supuesta corrupción existente en el Congreso de la República, concluyendo así que de esta emergen diversas problemáticas que acaecen en el país.

Sin embargo, el fenómeno de la corrupción que invoca el actor, causa de la aludida lesión del derecho colectivo invocado por éste, no tiene injerencia alguna en el desarrollo, estructura o naturaleza de esta cartera ministerial y corresponderá entonces a los organismos de control ejercer la vigilancia de la gestión fiscal sobre la administración de las entidades que manejan los recursos públicos de conformidad con el artículo 267 de la Constitución Política Nacional, en compañía de la Secretaría de Transparencia quien por creación del Decreto 4637 de 2011 tiene como misión asesorar y apoyar al Presidente de la República en la formulación, diseño e implementación de políticas públicas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción respecto de las entidades que el actor considera manejan indebidamente el erario público.

Por tanto, no puede ser de recibo atribuir una supuesta lesión o puesta en riesgo del derecho colectivo a la moralidad administrativa, cuando esta no tiene la supuesta aparición u origen en las actividades que desarrolla el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y que en todo caso, se insiste, será la Comisión Nacional de Moralización y las entidades que le integran quienes con ocasión de las investigaciones y acciones que lleven a cabo, según corresponda, se emitan fallos de responsabilidad fiscal cuando se encuentre que existió un manejo irregular de los recursos públicos.

De otra parte, las afirmaciones que esboza el demandante para atribuir la supuesta lesión al derecho colectivo que éste considera trasgredido, deberán ser apoyadas con el suficiente acervo probatorio, el cual estará a cargo del accionante, y no bastará con la mera manifestación o impresión que el demandante tenga respecto del supuesto manejo indebido de los recursos públicos, para que pueda atribuirse o declararse la trasgresión invocada.

Concluye que, partiendo de lo expuesto, y teniendo en cuenta que, en primera instancia este ministerio carece de legitimación en la causa por pasiva, pues, su objeto misional y sus actividades no tienen relación con los cargos que el actor atribuye, quien por otro lado no logra probar las supuestas irregularidades, ni las afirmaciones o hechos definidos que se estén concretando en una violación palmaria del derecho a la moralidad administrativa, ya que no refiere los supuestos fácticos en los que materializa la supuesta violación, teniendo éste la carga de la prueba para demostrarlo, no se encuentra llamada a prosperar la supuesta lesión al derecho a la moralidad administrativa a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

5) Respecto a la presunta violación a la defensa del patrimonio público advierte que, también carece de vocación de prosperidad, pues, el Consejo de Estado ha adelantado el estudio de la acción popular, la cual debe promoverse sin que los móviles sean hipotéticos, depositando la carga de la prueba en el accionante, quien conforme al artículo 30 de la Ley 472 de 1998, deberá demostrar la trasgresión del derecho colectivo.

Así, pues, el demandante realiza diversas afirmaciones en las que reitera problemas de corrupción, hurtos en la ciudad, y abstencionismo en las votaciones de las que sugiere imponer medidas para obligar a la población a ejercer el derecho al voto.

Las afirmaciones efectuadas por el demandante deberán ir acompañadas del acervo probatorio que permita demostrar los supuestos de hecho aludidos en la acción, por tanto, no basta con la mera manifestación que efectúe el accionante para que pueda declararse la existencia de trasgresión alguna de los derechos colectivos que se invocan.

Por otro lado, deberá tenerse en cuenta que, este Ministerio, carece de falta de legitimación en la causa por pasiva para atender la supuesta violación a la defensa del patrimonio público, pues, las circunstancias que alude para justificar tal violación en nada tienen injerencia con la naturaleza y objeto misional del Ministerio, dado que, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha sido creado con el objeto de formular, coordinar y evaluar las políticas que promuevan el desarrollo competitivo, equitativo y sostenible

de los procesos agropecuarios, forestales, pesqueros y de desarrollo rural, con criterios de descentralización, concertación y participación, que contribuyan a mejorar el nivel y la calidad de vida de la población colombiana y por tanto no tiene relación alguna con las supuestas bajas condenas impuestas por hurtos, la abstención de los ciudadanos en el ejercicio del derecho a la votación, como tampoco respecto de los aludidos problemas de corrupción que deberán ser probados por el demandante y para ser de conocimiento de los órganos de control.

6) En lo que atañe a la presunta violación a la seguridad y salubridad pública aduce que la afirmación carece de acervo probatorio suficiente con la que pueda demostrarse que la salud tenga un pleno sentido mercantilista, siendo entonces, el acervo probatorio un elemento fundamental en el desarrollo de las acciones constitucionales para demostrar la lesión aludida.

Agrega que, frente a este cargo de violación, también carece de legitimación en la causa por pasiva para atender la supuesta violación que aquí se invoca, pues, no atiende asuntos de seguridad y/o salubridad pública de los que permita endilgársele responsabilidad alguna.

7) En lo que respecta a la presunta violación a la libre competencia económica señala que el demandante no prueba las afirmaciones en las que refiere contaminación, daños, ni de los costos irrisorios a que alude se debe soportar con la visita de los estadounidenses, luego, son afirmaciones subjetivas del demandante sobre las cuales no concreta alguna circunstancia de hecho en la que evidencie la aludida violación.

Agrega que frente al cargo de violación a la libre competencia económica carece nuevamente de falta de legitimación en la causa por pasiva, teniendo en cuenta que su objeto misional y naturaleza en nada corresponden a la supuesta contaminación que causan "los estadounidenses" ni en "los costos irrisorios" en los que incurren cuando visitan nuestro país.

8) Frente a la presunta violación del derecho a la paz advierte que, carece igualmente de legitimación en la causa por pasiva para responder sobre

501

una supuesta lesión al derecho a la paz, pues, no se encuentra dentro de su objeto misional crear políticas o estrategias para evitar la supuesta polarización de la ciudadanía, como tampoco se encuentra demostrado por el accionante la existencia de un detrimento patrimonial con la negociación de los acuerdos para el fin del conflicto, de los que no está demás señalar que el Presidente de la República goza de las facultades que la misma Constitución le confiere para tomar las medidas que sean necesarias para la consecución del progreso hacia la paz.

9) Respecto a la presunta violación al derecho a la educación señala que, las afirmaciones aludidas por el demandante claramente carecen de acervo probatorio que permita demostrar el contenido sexual que impulsa a la procreación irresponsable que tiene la cátedra impartida en los colegios, como tampoco que pueda aducirse que en los colegios de monjas no exista embarazos no deseados, es palmaria la subjetividad de las afirmaciones del accionante que no son suficientes para demostrar la supuesta violación al derecho de la educación. Pero además, reitera la falta de legitimación en la causa por pasiva, puesto que, dentro de su objeto misional no tiene injerencia alguna respecto de las circunstancias a que alude el demandante.

10) En lo que respecta a la presunta violación del derecho al goce de un ambiente sano advierte que, la mera manifestación del demandante respecto de la situación que éste considera desfavorable para los campesinos, no puede resultar suficiente si no viene acompañada del acervo probatorio que la corrobore, además, el demandante no concreta circunstancias de hecho que permitan advertir la flagrante violación del derecho al ambiente sano, como que el desplazamiento de los campesinos los conduzca a convertirse en seres "*perezosos y holgazanes*" o que la profesión de vigilantes apoye "*la guerra*", por lo que, son claramente estas unas afirmaciones fuertemente engrosadas de matices subjetivos contaminadas de prejuicios y preconcepciones que lleva consigo el actor y que, a todas luces, no son suficientes para argüir la supuesta violación de los derechos de los campesinos.

Agrega que, contrario a lo expuesto por el demandante, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ha creado políticas desde los diferentes

escenarios, como líder en la formulación, gestión y coordinación de las políticas agropecuarias pesqueras, forestales y de desarrollo social rural, tales como: (i) *Política de vivienda rural gobierno nacional*, (ii) *Colombia siembra*, (iii) *Instrumentos financieros* (Financiación para la creación y mejoras de los factores de producción y Alternativas con las que se cuenta para la normalización de pasivos financieros), y (iv) *Incentivos* (Certificado de Incentivo Forestal – CIF, Apoyo de Siembra de Algodón y Registro de Agricultores y Lotes de Algodón).

11) Finalmente, en lo que atañe a la presunta violación al goce del espacio público advierte que, carece de legitimación en la causa por pasiva para responder por la presunta violación al goce del espacio público, siendo las circunstancias a las que alude y las recomendaciones para la mejora de la movilidad en la ciudad de Bogotá, situaciones de hecho que en nada tiene incidencia con el objeto misional del Ministerio.

En dicha actuación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural formuló la siguiente excepción:

"Falta de legitimación en la causa por pasiva", puesto que, de conformidad con el artículo 2 del Decreto 2478 del 15 de diciembre de 1999, el objetivo de la creación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, es la formulación, coordinación y adopción de las políticas, planes, programas y proyectos del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, de lo que se evidencia que, dentro de los objetivos que articulan el funcionamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, no se encuentra ninguno vinculado a las aludidas supuestas problemáticas que acaecen en el sector salud, transporte, educación, corrupción, sistema tributario, salarios de congresistas, seguridad y salubridad, circunstancias que impulsaron el presente medio de control en las que no intervino el mencionado ministerio y que en nada tuvo injerencia.

Por lo anterior el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuenta con legitimación pasiva de hecho, toda vez, que fue demandado y posteriormente, notificado de la demanda y en esa medida es parte pasiva de la relación procesal conformado con la presentación de la demanda. No obstante, carece de legitimación material en la causa por pasiva, porque los

SOG

hechos demandados no aluden, para nada, con acciones u omisiones administrativas adelantadas por este Ministerio, ya que dichas acciones invocadas por los demandantes no son competencia de éste.

4.5 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Mediante escrito del 16 de noviembre de 2016, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de apoderado judicial, contestó la demanda de la referencia solicitando que no se acceda a las pretensiones de la misma, dado que, los hechos narrados en la demanda, así como los derechos colectivos que son objeto del presente medio de control, no se relacionan con este ministerio, ya que no ha vulnerado ningún derecho colectivo de los demandados, pero además, por no encontrarse dentro de sus funciones y/o competencias (fls. 123 a 143 cdno. no. 1), manifestando, en síntesis, lo siguiente:

a) Aduce que el demandante no demuestra los elementos de la responsabilidad del Estado, pues, (1) no hay prueba suficiente que demuestra la existencia del daño, (2) no hay prueba del nexo de causalidad entre la supuesta omisión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el supuesto resultado que además es adstrato, (3) no hay prueba ni desarrollo argumentativo que permita inferir la omisión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, cuando su marco competencial apunta a que son otras las autoridades a encargarse del asunto y que en cuanto al tema de minería legal el Ministerio ha cumplido con las funciones asignadas por la Ley, y (4) el demandante no consulta el marco de competencias de las autoridades ambientales y municipales, presuponiendo una intervención sin atender a competencias y funciones, simplemente a partir de una elucubración general.

b) Precisa que en el proceso de autorizaciones permisivas del sector minero aunque comprenden a entidades del Sistema Nacional Ambiental, no está entre ellas el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, pues, de conformidad con el Decreto 3570 de 2011, este ministerio tiene asignadas funciones específicas de política y reglamentación ambiental a nivel nacional, sin funciones de licenciamiento ambiental o seguimiento de las mismas, ni planes de manejo ambiental, ni ningún tema que tenga que

ver con licencias ambientales, funciones que corresponden específicamente a las Corporaciones Autónomas Regionales en el área de su jurisdicción y/o a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA en los asuntos de su competencia, entidades que no hacen parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y que cuentan con autonomía administrativa y financiera y con capacidad de representación al igual que este Ministerio, de acuerdo con el Decreto Ley 3573 de 2011 y la Ley 99 de 1993, respectivamente.

c) Destaca que, si bien el Ministerio no posee competencias funcionales sobre la vigilancia y el control de la actividad minera, sí ha expedido diversas normas que comprenden guías ambientales para que dicha actividad se realice sin atentar con el ambiente, términos de referencia y otros.

d) Aduce que existen diversas actividades que generar impactos sobre el ambiente, como la construcción de carreteras, el tendido eléctrico, los zocriaderos, la minería y muchos más; sentido en el cual, condenar al Ministerio que está llamado a generar las reglas que las demás carteras deben atender en desarrollo de sus proyectos parece innecesario. Debe condenarse a las carteras que aportan a la contaminación, es decir, aquellas que con sus proyectos incumplen con la normativa ambiental.

Pero además, nuestro ordenamiento jurídico, dispuso de diversos regímenes de responsabilidad con el fin de lograr la resolución de conflictos que se pudiesen presentar entre los particulares y con el Estado, de allí que los destinatarios del sistema jurídico, deben entender por responsabilidad, como *"la obligación de reparar, resarcir, restituir o indemnizar el daño, esto es, la lesión, el quebranto, detrimento o menoscabo de un derecho, interés o más exactamente, en la orientación actual, de un valor tutelado por el ordenamiento jurídico"*. Fruto de ello, surte la aplicación de los postulados de la responsabilidad contractual y extracontractual, dependiendo de si los daños se presentan en virtud de un negocio jurídico o por intermedio de un encuentro social ocasional.

e) Asegura que no ha incurrido en ninguna omisión dañosa, toda vez que no es predicable de su catálogo de funciones y competencias

507

responsabilidades frente a cómo gestionar y administrar su territorio, de allí que sea imposible sustentar algún tipo de incumplimiento al contenido obligacional, la no prestación o prestación tardía indebida de un servicio público de gestor de políticas públicas ambientales.

f) Aduce que, en el presente caso, la parte demandante no prueba ni es específico en el daño que alega, se limita a mencionar y enumerar una serie de derechos violados pero no especifica los daños causados, como tampoco prueba los supuesto daños causados, lo cual es improcedente, ya que debe ser en derecho, y el mismo debe probarse, esta era una carga de los demandantes la cual no se cumplió y demostrar el daño es su deber.

● Agrega que no es suficiente con que se le endilgue responsabilidad a una entidad, sino que además debe ser específico en el daño que se causa, de igual forma debe allegarse el respectivo soporte probatorio, del que sin duda alguna se pueda predicar que existió omisión, o que por acción, haya intervenido en la producción del daño reclamado para que se pueda configurar el nexo causal entre el hecho y el daño, frente a lo cual, el Ministerio no tiene ninguna clase de responsabilidad, y reitera que en una situación como la planteada por la demandante, escapa de la órbita del objeto, funciones y competencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que tiene a su cargo por mandato legal, fijar las políticas ambientales a nivel nacional, como en efecto lo ha hecho, pero no es un ente ejecutor de las mismas.

● g) Finalmente, indica que los demandantes cuentan con mecanismos de participación ciudadana mediante los cuales los ciudadanos tienen la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones públicas que afectan al ambiente. De esta manera, existen mecanismos que permiten integrar los conocimientos y criterios de la ciudadanía en las decisiones sobre políticas públicas determinantes de la situación del entorno.

Añade que la participación en materia ambiental se da en procesos como los establecidos para otorgar licencias o permisos ambientales o en los procedimientos administrativos sancionatorios en esa misma materia. Ocurre en estos procesos de planeación y cuando se proyecta la exploración o explotación de recursos naturales.

Resalta que tanto el acceso a la información como a la participación, deben garantizarse en todas las actuaciones de las autoridades ambientales y propiciarse desde el momento en que se concibe o estudia la posibilidad de tomar una decisión o de realizar los proyectos, obras o actividades, como una medida para prevenir futuros conflictos. Adicionalmente, cuando se están tramitando las autorizaciones respectivas, durante su ejecución y durante el seguimiento de los proyectos, se debe proveer las comunidades de información adecuada, oportuna y suficiente sobre los mismos, sobre los estudios de impacto ambiental y, en especial, sobre los planes de manejo ambiental y las medidas de protección. El enfoque participativo de la gestión ambiental implica la armonización y la inclusión comunitaria en los procesos de planificación ambiental del país. Esa planificación se da mediante diversos instrumentos como los planes de desarrollo, los planes o esquemas de ordenamiento territorial, los planes de gestión regional (PGAR) y de acción trianual (PAT), los planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas (POMCA), entre otros.

4.6 Ministerio de Educación.

Mediante escrito del 18 de noviembre de 2016, el Ministerio de Educación, a través de apoderado judicial, contestó la demanda de la referencia (fls. 177 a 185 cdno. no. 1), manifestando, en síntesis, lo siguiente:

- a) Manifiesta que la acción popular está fundamentada en opiniones y valoraciones de carácter subjetivo del accionante, lo que trae como consecuencia, que no puedan ser objeto de controversia ni de sustento probatorio.
- b) En lo que respecta a la competencia del Ministerio de Educación Nacional, frente a los cuestionamientos en materia educativa, destaca que el desarrollo de las políticas públicas tiene como propósito lograr una transformación de todo el sector educativo, imprimiendo como premisa la calidad educativa, la evaluación permanente, teniendo claro que los niños desde que nacen, tienen las mismas oportunidades de acceso y cobertura con una atención integral de calidad. Pero además, indica que trabaja para que padres de familia, docentes, estudiantes, y directivos de las

instituciones educativas, logrando la obtención del propósito superior de hacer de Colombia el país más educado de América Latina en el 2025.

c) En cuanto a las gestiones, programas y estrategias que desde el Ministerio de Educación Nacional se han adelantado, indica que, entre otros, en el año 2015, se encontraban 2 millones 293 mil estudiantes matriculados en educación superior, lo que permite dar cuenta de avances significativos hacia el cumplimiento de las metas propuestas. La tasa de cobertura en educación superior alcanzó un 49,4%. Para el año 2016 la meta propuesta es crear cerca de 93000 nuevos cupos y lograr una tasa de cobertura en educación superior del 51,6%, una tasa de cobertura de alta calidad del 17,3% y un porcentaje de cupos de educación técnica y tecnológica del 11,2%, de igual modo se tiene proyectado alcanzar una matrícula en educación superior cercana a los 2,4 millones de estudiantes.

En el año 2016, se da continuidad al esfuerzo que el Estado realiza destinando recursos financieros para facilitar el acceso a la educación superior, para lo cual se destinaron recursos que se distribuyen en diversas opciones de apoyo definidas para distintas poblaciones.

A partir de la firma de acuerdos regionales que consolidan acciones para el fortalecimiento de la Educación Preescolar, Básica, Media y Superior, se han definido compromisos con las entidades territoriales para la articulación de sus estrategias con las implementadas por el Ministerio. Para esto, desde el Viceministerio de Educación Superior se está trabajando para atender a estos compromisos y se ha apoyado en la formulación de programas y proyectos que permitan la gestión de recursos para financiar el acceso a educación de la población en las regiones, a través de créditos condonables, subsidios de matrícula y subsidios de sostenimiento, en los niveles de pregrado y/o posgrado. Estos acuerdos, se han firmado en los siguientes departamentos y municipios: San Andrés, Atlántico (Barranquilla), Cesar, Bolívar (Cartagena), Santander (Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta), Montería, Antioquia (Medellín), Boyacá (Sogamoso), Cundinamarca (Bogotá), Risaralda (Pereira), Valle del Cauca (Cali, Buga, Tuluá, Jamundí), Arauca, Cauca, Huila (Neiva), Putumayo, Caquetá, Casanare y Amazonas.

Este acompañamiento busca que las entidades territoriales y demás sectores, cuenten con las herramientas técnicas para la formulación e implementación de sus programas. A la fecha se han firmado 33 acuerdos regionales que consolidan los compromisos en educación superior.

De igual forma, en la vigencia 2016 a partir del análisis en el Plan Maestro de Regionalización sobre las condiciones de oferta y demanda de educación superior en las regiones, se apoyó el fortalecimiento de los siguientes proyectos de regionalización: Proyecto Barbosa (Santander), Proyecto Sogamoso (Boyacá), Proyecto Anserma (Caldas).

De otra parte, como una de las formas de regionalizar el acceso a educación superior, el Ministerio de Educación Nacional lanzó el 4 de agosto de 2016, el programa "*Universidades de Paz*", el cual consiste en un fondo en administración con el ICETEX que permitirá fomentar la excelencia en la educación superior en el país, a través de una oferta para que estudiantes de región puedan adelantar los primeros cuatro semestres sin salir de su lugar de origen y luego culminarlos en la sede principal o seccionales de la institución de educación superior en la que se encuentre matriculado.

A través del fondo se otorgarán créditos educativos 100% condonables para cubrir el costo total del cupo (incluido el valor de la matrícula semestral), del programa académico escogido por el estudiante, y en las instituciones de educación superior avaladas específicamente para este programa por el Ministerio de Educación Nacional.

Con el fin de vincular a las instituciones de educación superior públicas en la implementación de una estrategia que permitiera la ampliación de cobertura en programas de jornada nocturna, con miras a brindar mayores oportunidades a las personas que trabajan durante el día, el Ministerio de Educación Nacional lanzó la estrategia "*En La Noche Estudio*". A esta estrategia se convocaron 24 instituciones de educación superior a través de la oferta de 109 programas con una meta de 3000 estudiantes matriculados para el segundo semestre de 2016.

En cuanto al fomento a la Educación Técnica y Tecnológica, indica que se han realizado alianzas estratégicas para el fortalecimiento de la educación

técnica profesional y tecnológica. Así, durante el 2016, se ha avanzado en la matrícula de nuevos estudiantes a estos programas. Al 31 de julio de 2016, las alianzas han reportado 5.816 estudiantes nuevos matriculados en los períodos académicos 2015 I-II y primer semestre 2016. Se han obtenido nuevos registros calificados que acumulados llegan a 204 en sectores estratégicos de la economía del país.

Así mismo, se capacitaron 206 docentes más en las mismas alianzas para un total de 2508, en temas relacionados con la educación Técnica y Tecnología, con estas acciones de capacitación, se ha buscado mejorar la calidad de la formación de los estudiantes los cuales están ubicados no solo en municipios de cabecera, sino también en municipios priorizados por sus bajos indicadores socioeconómicos. Ser Pilo Paga.

El Programa Ser Pilo Paga, consiste en una apuesta del Gobierno Nacional para fomentar el acceso y la excelencia en la educación superior, a través de créditos condonables en las instituciones de educación superior acreditadas en alta calidad y que se encuentren en proceso de renovación.

Este programa tuvo sus fundamentos en el "Acuerdo por lo Superior 2034", del 4 de agosto de 2014, propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de paz; en el lineamiento de la educación inclusiva: acceso, permanencia y graduación que aborda como ideal de desarrollo el contar con una educación superior incluyente y flexible para atender los requerimientos educativos de quienes acceden al sistema de educación superior. Por esto el Gobierno Nacional en aras de fortalecer las estrategias que permitan fomentar la excelencia y calidad de la educación superior a estudiantes con menores recursos económicos y destacados con excelentes puntajes en las pruebas saber 11 del año 2014 y en adelante, diseñó, junto con el ICETEX el Programa Ser Pilo Paga.

Estos créditos son 100% condonables siempre y cuando se logre la obtención del título profesional por parte del beneficiario del programa "Ser Pilo Paga". A su vez, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" - ICETEX, dentro del reglamento operativo, estableció las condiciones y mecanismos para la recuperación de los recursos asignados a los beneficiarios que no logren

culminar los estudios sean clasificados como desertores. Con este programa, el Gobierno Nacional busca fomentar el camino de la excelencia en la educación, que se constituye como uno de los pilares más importantes para la consolidación de la paz y la equidad para todos los colombianos.

Objetivos del Programa:

- Aumento en el acceso a la educación superior de alta calidad a través de la asignación de créditos condonables.
- Contribuir con el desarrollo de la meta: "*Colombia, la más educada de América Latina*". Fomento de la movilidad social y democratización de la educación. Fortalecimiento de la política regional de desarrollo.

Meta anual: Financiar el ingreso de 10.000 estudiantes anualmente con altos puntajes en las pruebas saber 11 y bajos recursos económicos, a las universidades acreditadas en alta calidad del país. Este programa inició su ejecución operativa en el mes de enero de 2015.

4.7 Presidencia de la República.

Mediante escrito del 12 de enero de 2017, la Presidencia de la República - Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de apoderado judicial, contestó la demanda de la referencia (fls. 211 a 220 cdno. no. 1), manifestando, en síntesis, lo siguiente:

a) El demandante manifiesta en su escrito una queja generalizada acerca de la situación del país y de sus instituciones, por lo que, estima que la solución es la convocatoria a una asamblea constituyente que pretende se ordene convocar al señor presidente de la República para que se tramite con prioridad en el Congreso de la República.

Aunque el actor enuncia todos los derechos que cree son de carácter colectivo, y asegura que están violados, lo cierto es que invoca las noticias como fundamento de su demanda, sin que haya ningún verdadero cargo pues las noticias no son prueba de lo que él dice, ni con ellas se puede sustentar la demanda, menos, sin aportar los documentos que acrediten la veracidad de sus afirmaciones.

En tal sentido, no hay realmente ningún cargo que pueda desvirtuarse, porque no hay objetividad ni certeza de las cosas que manifiesta. Se trata de una demanda en la que solo hay una manifestación de la sensación que le produce al actor la situación del país, es su visión, su opinión y, de ninguna manera, el relato cierto, concreto y probado de su decir.

b) Precisa que la Constitución y la ley tienen claramente establecidos y reglamentados los mecanismos de participación ciudadana, los cuales pueden consultarse en la página de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Por ser Colombia un país democrático, en el cual se busca que los ciudadanos sean quienes decidan el rumbo que toma el país, en diferentes acciones, políticas y en general decisiones, la Constitución Política Colombiana, consagra en el artículo 40 que *"todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político"*.

Es así, como se presentan varios factores, que deben conocer los ciudadanos para hacer efectivo este derecho y ser participativo en las acciones del país, como lo es el elegir y ser elegido, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, difundir sus ideas y programas, interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley y tomar parte en elecciones, plebiscitos, consultas populares, revocatorias del mandato, iniciativas legislativas, entre otras formas de participación democrática.

De acuerdo con el artículo 103 de la Constitución Política, son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Los cuales, todos están reglamentados bajo la Ley 134 de 1994, la cual expone paso a paso los requerimientos y las etapas de los mecanismos y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

El *plebiscito* es el pronunciamiento del pueblo convocado por el presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada

decisión del Ejecutivo. En un plebiscito sólo se pueden someter a votación las políticas que no requieren de la aprobación previa del Congreso de la República, a excepción de las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes.

La *iniciativa popular legislativa* es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto Legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente. Para éste se debe realizar primero la inscripción de un comité de promotores, el cual será respaldado por apoyos representados en firmas equivalentes al 5 por mil del censo electoral. Posteriormente se debe inscribir la iniciativa legislativa o normativa, la cual también debe estar apoyada con firmas, pero equivalentes al 5% del censo electoral, las cuales serán revisadas por la Registraduría y una vez pase el umbral, este mecanismo de participación ciudadana procederá a ser estudiado por la corporación competente en el tema, el cual definirá si es aprobado o no.

El *referendo* es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. El referendo aprobatorio es el sometimiento de un proyecto de acto legislativo o de ley a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente. El referendo derogatorio consiste en el sometimiento de una norma que fue aprobada por el Congreso, la Asamblea Departamental o el Concejo Municipal a consideración del pueblo para que éste decida si se deroga la respectiva ley, ordenanza o acuerdo. Al igual que en el caso de las iniciativas legislativas o normativas, como primer paso se debe constituir un comité promotor, con apoyos equivalentes al 5 por mil del censo electoral y posteriormente se debe inscribir la iniciativa de referendo para proceder a

recolectar las firmas que lo respalden, las cuales equivalen al 5% del censo electoral.

La *revocatoria del mandato* consiste en el derecho político que tienen todos los colombianos, por medio del cual dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde. Un grupo de ciudadanos, no inferior al 40% de los votos que obtuvo el gobernador o el alcalde, según el caso, solicita ante la Registraduría Nacional del Estado Civil que convoque a votaciones para revocar el mandato del funcionario, mediante un formulario de firmas que además contiene las razones que fundamentan la revocatoria. La Registraduría Nacional del Estado Civil procede a realizar la revisión de las firmas y si cumple con el umbral requerido se procede a convocar a votación sobre la revocatoria. Para que la revocatoria proceda, debe ser aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.

El *cabildo abierto* es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. Un número no inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, según el caso, podrán presentar ante la secretaría de la respectiva corporación la solicitud razonada para que sea discutido un asunto en cabildo abierto, con no menos de quince días de anticipación a la fecha de iniciación del período de sesiones. Podrá ser materia del cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. Sin embargo, no se podrán presentar proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo. A los cabildos abiertos podrán asistir todas las personas que tengan interés en el asunto.

c) Finalmente solicita que se denieguen las pretensiones de la demanda en contra del señor presidente de la República por ausencia de cargos y por falta de legitimación en la causa material por pasiva, pues, la Nación estaría indebidamente representada si se mantiene al Primer Mandatario como demandado.

5. Audiencia de pacto de cumplimiento.

Por medio de auto del 16 de marzo de 2017 (fl. 247 cdno. no. 1) se fijó fecha y hora para la celebración de la audiencia de pacto de cumplimiento dispuesta en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se celebró el 9 de mayo de 2017 declarándose fallida por ausencia de ánimo conciliatorio entre las partes (fls. 263 y 264 *ibidem*).

6. Alegatos de conclusión.

Por auto del 19 de julio de 2018 (fl. 436 cdno. no. 1) se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión por el término de 5 días, y vencido este, correr traslado al Ministerio Público, por el término de 5 días, para emitir el respectivo concepto.

6.1 La Presidencia de la República – Departamento Administrativo Presidencia de la República se pronunciaron solicitando que se denieguen las pretensiones de la demanda, reiterando lo expuesto en el escrito contentivo de la contestación de la demanda (fls. 439 a 442 vtos. cdno. no. 1).

6.2 El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se pronunciaron, en síntesis, reiterando lo expuesto en el escrito contentivo de la contestación de la demanda (fls. 443 a 447 cdno. no. 1).

6.3 En tanto que, el **actor popular**, se pronunció solicitando que se tenga como prueba y afirmación de los hechos de la demanda para que la sentencia decida afirmativamente sobre las pretensiones de la demanda, por la violación de los derechos colectivos, como indicios y las siguientes pruebas:

- 1) La falta de allegar las pruebas por parte de la Superintendencia de Salud, requerida por más de cuatro veces, quienes demuestran el total desorden y desidia con que se maneja la salud de los colombianos.
- 2) La falta de sincronización de los entes de vigilancia y control, en los cuales cada uno hace su labor en forma independiente, donde unos investiga a unos y excluye a otros; donde la Procuraduría no lleva un

512

registro de las cuantías que debe proporcionar la contraloría, para que se tase la condena de acuerdo a los recursos saqueados.

3) Las distintas reformas abortadas que se debatieron, pero con un resultado de pérdida de tiempo, por parte de los congresistas y funcionarios de los ministerios, como reforma a la salud, de la Justicia, al sistema electoral, al sistema educativo, al sistema de tierras, que hoy tiene más opositores que nunca van a permitir la devolución de tierras.

4) Los continuos asesinatos de líderes sociales que reclaman sus derechos, que exigen protección y derechos a ejercer sus propios derechos, quienes son amenazados, desplazados y asesinados, con la presunta regulación y prohibición de las consultas populares y las manifestaciones

5) Los indicios de los continuos atracos y muertes de ciudadanos común y corriente que son asesinados por niños y jóvenes delincuentes, que persiguen obtener beneficios insignificantes como un celular de \$20.000.

6) Las pruebas reveladas por los medios de comunicación y los indicios de compra y venta de votos de las elecciones pasadas para congresistas y presidenciales.

7) Las pruebas de campaña del presidente electo para convertir las cortes en una sola súper corte con poderes de brindarles seguridad física y jurídica a un poderoso grupo de supuestos delincuentes, como el señor Álvaro Uribe.

8) Las pruebas de campaña del presidente electo para reducir los impuestos a los grandes empresarios, permitir la minería extensiva, volver a la guerra, etc. Prueba de esto el nombramiento de los ministros, la gran mayoría proveniente de los gremios poderosos que manejan a su antojo el país.

9) La manipulación en la construcción del metro de Bogotá, que ha dado el alcalde Enrique Peñalosa, quien pretende construir el metro elevado, por la Caracas, para inutilizar esta vía por más de diez años de construcción que puede durar. Dilatación que hace para construir en forma arbitraria y sin ser viable la troncal por la carrera séptima.

7. Concepto del Ministerio Público.

El Agente del Ministerio Público Delegado ante esta Corporación, luego de hacer una síntesis sobre la demanda y las contestaciones de la misma, emitió concepto (fls. 453 a 456 vtos. cdno. no. 1), solicitando que se niegue las pretensiones de la demanda, manifestando, en síntesis, lo siguiente:

- a) **La violación de los derechos e intereses colectivos invocada es genérica y no específica.** El demandante no plantea hechos específicos que constituyan una vulneración a los derechos colectivos invocados, sino que simplemente se duele de las situaciones de pobreza, desigualdad, corrupción, etc., que existen en el país. En esta perspectiva, no corresponde al juez de la acción popular hacer análisis abstracto sobre situaciones políticas y económicas del país, sino la protección ante hechos concretos que, como lo indican los entes accionados, no aparecen claramente planteados por el actor.

- b) **No se puede vulnerar la separación de poderes públicos.** Las pretensiones de la demanda implican una injerencia indebida del poder judicial en otras esferas y competencias de la Rama Ejecutiva y Legislativa, entrando a desarrollar funciones que le son ajenas, como el hecho de trazar políticas públicas, sociales y económicas, que son las que pretende el actor, quien no se conforma con la convocatoria a una asamblea constituyente o consulta popular, sino que pide al Tribunal que condicione y defina los temas sobre los cuales versarían tales mecanismos de participación, disponiendo prácticamente una sustitución constitucional.

- c) **No se puede convocar una reforma constitucional por medio de una acción popular.** La convocatoria a los diversos mecanismos de participación ciudadana, sea Asamblea Constituyente o Consulta Popular, tienen una regulación constitucional y legal específica que no puede ser desconocida a través de un pronunciamiento judicial, pues, ello atentaría contra el principio democrático de la Constitución de 1991.

II CONSIDERACIONES DE LA SALA.

Cumplidos los trámites propios del proceso sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) cuestión previa; 2) finalidad de la acción popular; 3) los derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados; 4) las excepciones propuestas; 5) el caso concreto; y 6) condena en costas.

1. Cuestión previa.

Antes de entrar a resolver sobre el fondo del asunto, es necesario que la Sala se pronuncie respecto al derecho a la vida, invocado por el actor como violado dentro del escrito contentivo de la demanda, frente al cual se advierte que, la acción popular de la referencia resulta ser improcedente para proteger el derecho a la vida, por las siguientes razones:

i) **Los derechos e intereses colectivos**, son los que pertenecen idénticamente a un plural de sujetos en cuanto integrantes de grupos, clases o categorías de personas, ligadas en virtud de la pretensión de goce, por parte de cada uno de ellos, de una prerrogativa. De forma tal, que la satisfacción del fragmento o porción del interés que atañe a cada individuo se extiende por naturaleza a todos; de igual modo que la lesión a cada uno afecta simultánea y globalmente, a los intereses de los integrantes del conjunto comunitario¹, es decir, que como tales le pertenecen a una serie indeterminada de personas, nadie es su titular exclusivo y, a la vez varios son sus beneficiarios, no se relacionan directamente con la individualidad de cada persona, sino del conjunto de personas que integran la sociedad. Esta indeterminación, esta falta de límites precisos en cuanto a la identificación de las personas que lo componen, convierte a ese interés en difuso, porque corresponde a los sujetos de un grupo indeterminado.

ii) **Los derechos e intereses individuales o subjetivos**, consisten en un poder atribuido a una voluntad en una esfera en la cual reina soberanamente la voluntad de una persona. Se trata de un poder concreto, una relación jurídica determinada con respecto a un sujeto o una cosa.

¹ Dino Bellorio Clabot. Tratado de Derecho Ambiental Tomo I. Pág. 352. Ed. AD. HOC. Viamonte. Buenos Aires-Argentina.

Cumple una función de garantía al asignar a la persona el poder jurídico de reclamar al Estado lo suyo e impedir las violaciones de sus derechos individuales de propiedad y libertad².

La vulneración a estos derechos ocasiona daños individuales, que son aquellos que afectan los bienes patrimoniales y extramatrimoniales de personas determinadas.

En relación con la diferencia entre los derechos e intereses colectivos y los derechos individuales, la Corte Constitucional en sentencia C- 215 del 14 de abril de 1999 M.P. Martha Victoria SÁCHICA de Moncaleano, afirmó:

"... El carácter público de las acciones populares, implica que el ejercicio de las acciones populares supone la protección de un derecho colectivo, es decir, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares. No obstante, suponen la posibilidad de que cualquier persona perteneciente a esa comunidad, pueda acudir ante el juez para defender a la colectividad afectada, con lo cual se obtiene de manera simultánea, la protección de su propio interés." (Negrillas fuera de texto).

En conclusión, la acción popular busca la protección de derechos e intereses colectivos, un interés difuso que se encuentra en cabeza de una colectividad, lo que implica, necesariamente la imposibilidad de proteger derechos individuales o particulares, los cuales ocasionan daños particulares que afectan los bienes patrimoniales o extramatrimoniales de un sujeto determinado.

iii) **Los derechos fundamentales**, son todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo. Es decir, en la medida en que resulte necesario para lograr la libertad de elección de un plan de vida concreto y la posibilidad de funcionar en sociedad y desarrollar un papel activo en ella. Tal necesidad no está determinada de manera apriorística, sino que se define a partir de los consensos (dogmática del derecho constitucional) existentes sobre la naturaleza funcionalmente necesaria de cierta prestación o abstención (traducibilidad en derecho subjetivo), así como de las circunstancias particulares de cada caso (tópica). **Son derechos protegidos especialmente por el constituyente y el legislador mediante la acción de tutela**, que es un mecanismo eficiente para garantizar ese tipo de derechos, propios o inherentes a la naturaleza de las

² Pág. 351. Ob. Cit

personas³.

iv) En lo que respecta al **derecho a la vida**, en sentencia T-452 del 10 de julio de 1992, M.P. Dr. Simón Rodríguez Rodríguez, la Corte Constitucional, precisó:

"(...)

El primero de los Derechos Fundamentales es el derecho a la vida. Es un derecho inherente al individuo, lo que se pone de presente en el hecho de que sólo hay que existir para ser titular del mismo. De otra parte, se tiene que no se puede ser titular de derechos sin la vida presente, pasada o futura. Así, resulta la vida un presupuesto para el ejercicio de los demás derechos.

Sin entrar en definiciones absolutas ni definitivas sobre el objeto del derecho comentado, la VIDA misma, cuyos contenidos esenciales resultan inalcanzables para la conciencia actual del hombre; en la lógica del derecho, que es una expresión de la conciencia media de la sociedad, la vida, es la no muerte. Y el derecho a la vida es la garantía para el individuo de que nadie pueda causarle la muerte como un acto de expresión de la voluntad. Es el derecho a morir de muerte natural o por efecto de enfermedad propia, no inducida. Con el crecimiento de las obligaciones sociales del Estado, el derecho a la vida aumenta su espectro garantizador, con una lógica de reducción a la unidad (el hombre), para comprender también la posibilidad de "vivir bien", de suerte que, en este sentido, la totalidad de los denominados derechos asistenciales" se orienta justamente a asegurar esta expresión ampliada del derecho a la vida. Lo anterior muestra la obligación del intérprete en la acción de tutela de definir la expresión del **derecho a la vida en cuanto fundamental** y en tanto asistencial, - **por cuanto aquella es la expresión primigenia de la vida y así considerada tiene el carácter de fundamental**, mientras que los distintos modos de vida de la civilización de occidente, a que pertenecemos, involucrados en nociones sociológicas como las del "comfort" y "modo de vida" (se subraya), sólo circunstancialmente en tanto la ley y el Estado los tengan dispuestos serán objeto de amparo, mediante la acción de tutela, tal como se encuentra establecida en el ordenamiento jurídico colombiano.

(...)." (Negrillas de la Sala).

v) De conformidad con lo anteriormente expuesto, para la Sala el derecho a la vida no es derecho colectivo, sino de carácter fundamental, siendo una de sus características la individualidad y la subjetividad. En consecuencia, no siendo éste de carácter colectivo, la acción popular no es la procedente para su protección judicial, lo que sin duda alguna hace improcedente cualquier pronunciamiento de la Sala frente a él.

2. Finalidad de la acción popular.

Las acciones populares, hoy denominadas medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, consagradas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, reglamentadas por la Ley 472 de 1998⁴ y los artículos 144 y 161 (numeral 4º) de la Ley 1437 de 2011⁵, tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos,

³ Sentencia T-227-03. M.P. Eduardo Montealegre Lynnet

⁴ "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".

⁵ "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares cuando ellos actúen en desarrollo de funciones administrativas, por lo que su naturaleza es de carácter preventivo.

De conformidad con lo establecido en los artículos 1º, 2º, 4º y 9º de la Ley 472 de 1998 y los artículos 144 y 161 (numeral 4º) de la Ley 1437 de 2011 - CPACA, los elementos necesarios para la procedencia de las acciones populares, son los siguientes:

- 1) La finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.
- 2) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses.
- 3) Se ejerce 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, por ende, el actor popular está facultado para solicitar que se adopten las medidas necesarias para tal fin.
- 4) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Nacional, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998.
- 5) La titularidad para su ejercicio, como su nombre lo indica, está dada por su naturaleza popular, por lo tanto, puede ser ejercida por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998.
- 6) No interesa cuál sea la causa o el origen de la violación al derecho o interés colectivo (acto, hecho, operación, omisión, contrato administrativo o cualquier otra forma de manifestación de la administración pública); es decir, el centro de imputación jurídica que determina la procedencia de la

acción es el hecho de la violación o amenaza de un derecho o interés de esa específica naturaleza, independientemente de la causa o motivo. No obstante, bajo el marco normativo del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de un acto administrativo o un contrato, en uno u otro evento, no puede el juez de la acción popular anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

7) Adicionalmente, con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se constituye como requisito de procedibilidad para el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos (acción popular), el deber de acreditarse, por parte del actor popular, el haber solicitado a la autoridad y/o el particular en ejercicio de funciones públicas, previamente a la presentación de la demanda, adoptar las medidas necesarias de protección de los derechos o intereses colectivos amenazados o violados, y que la autoridad y/o el particular no haya atendido la reclamación dentro del término fijado por la ley (15 días) o se niegue a ello.

No obstante, la parte final del inciso 3° del artículo 144 del C.P.A.C.A., prescribe, que se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, el cual debe estar sustentado en la demanda.

3. Derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados.

Como antes quedó anotado, la parte demandante señaló como tal, los derechos e intereses colectivos consagrados en los literales *a), b), d), e), g), i) y n)* del artículo 4° de la Ley 472 de 1998 y el artículo 22 de la Constitución Política, relativos al *goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, el goce del espacio público, la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad públicas, la libre competencia económica, los derechos de los consumidores y usuario, y el derecho a la paz*, respectivamente.

3.1 Derecho al goce a un ambiente sano.

En relación con el **medio ambiente**, la Constitución Política le otorga especial protección a este derecho, en su artículo 79 reconoce el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y le atribuye al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Desde el punto de vista constitucional el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural.

Respecto del derecho colectivo al goce a un ambiente sano, el Consejo de Estado, Sección Primera, en sentencia del 5 de octubre de 2009, Expediente No. 19001-23-31-000-2005-00067-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, señaló:

"(...)

*La Carta Política Colombiana dispensa especial protección al medio ambiente. En su artículo 79 reconoce el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y le atribuye al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, **conservar las áreas de especial importancia ecológica** y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

*Desde el punto de vista constitucional, **el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre** entendido como parte integrante de ese mundo natural.*

*Tal consideración superior la reafirma el legislador en el artículo 7º del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto 2811 de 1974) al disponer que "**Toda persona tiene derecho a disfrutar de ambiente sano**", y al relacionar en el artículo 8, ibídem, **como factores que deterioran el ambiente**, entre otros:*

a. La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables. Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente de los recursos de la nación o de los particulares. Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente pueda producir alteración ambiental de las precedentemente descritas. La contaminación puede ser física, química o biológica;

- b. La degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras;**
- c. Las alteraciones nocivas de la topografía;**
- d. Las alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas;**
- e. La sedimentación en los cursos y depósitos de agua;**
- f. Los cambios nocivos del lecho de las aguas;**

- g. **La extinción o disminución cuantitativa o cualitativa de especies animales y vegetales** o de recursos genéticos;
- h. La introducción y propagación de enfermedades y de plagas;
- i. La introducción, utilización y transporte de especies animales o vegetales dañinas o de productos de sustancias peligrosas; j) (sic) **La alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales;**
- j. La disminución o extinción de fuentes naturales de energía primaria;
- k. **La acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios;**

(...)." (Negrillas fuera de texto).

Del segmento jurisprudencial transcrito, se concluye que, son factores que deterioran el ambiente: i) la contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables; ii) la degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras; iii) las alteraciones nocivas de la topografía; iv) las alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas; v) la sedimentación en los cursos y depósitos de agua; vi) los cambios nocivos del lecho de las aguas; vii) la extinción o disminución cuantitativa o cualitativa de especies animales y vegetales o de recursos genéticos; viii) la introducción y propagación de enfermedades y de plagas; ix) la introducción, utilización y transporte de especies animales o vegetales dañinas o de productos de sustancias peligrosas; x) la alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales; xi) la disminución o extinción de fuentes naturales de energía primaria; y xii) la acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios.

3.2 Derecho a la moralidad administrativa.

Acerca de este derecho e interés colectivo, la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de 16 de marzo de 2006, expediente No. 70001-23-31-000-2004-00118-02 (AP) Magistrada Ponente María Elena Giraldo Gómez, sostuvo:

"(...)

El derecho colectivo a la MORALIDAD ADMINISTRATIVA tiene su razón de ser en el marco de la función administrativa sujeta constitucionalmente a una serie de principios que se dirigen a garantizar el cumplimiento del Estado a los fines para los cuales fue instituido. Dentro de esos principios además están el de la igualdad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y de la moralidad administrativa (art. 209 C. N), principios que regulan el campo de acción de la administración pública material y adquieren una importancia especial tratándose de la contratación estatal, porque en tal dinámica oficial se ejecuta la mayor parte del presupuesto público. Por ello el artículo 23 de la ley 80 de 1993 sujeta todas las actuaciones de los que intervienen en la contratación estatal a los principios de transparencia, economía y responsabilidad, y prevé drásticas sanciones a los que las infrinjan (arts. 50 a 59 ibídem).

La Corte Constitucional en la sentencia C-088, al estudiar la constitucionalidad de los artículos 40 y 55 de la ley 472 de 1998 se refirió al principio de la moralidad administrativa en la contratación estatal y destacó los alcances de la responsabilidad de su Agente en las acciones populares como mecanismo de protección de los recursos presupuestales de la Nación (sic).

(...)"

Posteriormente en sentencia de 23 de enero de 2009⁶, la Sección Tercera del Consejo de Estado, precisó lo siguiente:

"(...)

Frente a lo que se entiende por moralidad administrativa, la Sala precisó, en tesis que ha sido constantemente reiterada⁷, que en un Estado pluralista como el que se identifica en la Constitución de 1991 (Art. 1), la moralidad tiene una textura abierta, en cuanto de ella pueden darse distintas definiciones. Sin embargo, si dicho concepto se adopta como principio que debe regir la actividad administrativa (Art. 209 ibidem), la determinación de lo que debe entenderse por moralidad no puede depender de la concepción subjetiva de quien califica la actuación sino que debe referirse a la finalidad que inspira el acto de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

Desde esta perspectiva, ha de considerarse como contrario a la moralidad administrativa toda actuación que no responda al interés de la colectividad y específicamente, al desarrollo de los fines que se buscan con las facultades concedidas al funcionario que lo ejecuta. Se advierte, por tanto, una estrecha vinculación entre este principio y la desviación de poder.

La jurisprudencia de la Corporación ha ido precisando el concepto de moralidad administrativa, así recientemente dejó en claro que:

"las más de las veces la moral (o lo correcto o lo bueno) nutre al derecho, de forma tal que aquella subyace a éste y se constituye en una parte importante de su estructura; en tales casos se presenta, bajo la exteriorización de una norma, de manera concomitante, un contenido moral y uno jurídico que vinculan imperativamente a los miembros del conglomerado social. Es ese contenido moral, cuando se hace referencia a la moralidad administrativa, el que se ampara como derecho colectivo, y es por ello que la protección comprende un ámbito diferente del de la legalidad, entendida en su connotación pura y simple de juridicidad.

Pero la moralidad que se protege como derecho colectivo ha de estar incorporada en una norma legal o en los valores y principios que inspiran la actuación administrativa, para que sea susceptible de protección por esta vía. No es aceptable predicar su infracción cuando quiera que se vaya en contra de lo que es 'correcto' y 'bueno' de conformidad con el 'sentido común ético' y la 'razón', sin que se exija como condición necesaria para ello la concurrencia de tales elementos con la vulneración de una norma legal o de un valor o principio constitucional.

(...)

Con anterioridad se ha dicho que la moralidad integra al derecho, y que la moralidad administrativa integra a los valores, principios y normas correspondientes, razón por la cual cuando se trate de una vulneración a la moralidad administrativa como derecho colectivo debe evidenciarse en el proceso la violación de los dos contenidos, es decir, del contenido moral y del contenido jurídico de la norma, entendiéndose por la vulneración del primero, según el caso concreto, la mala fe, las irregularidades, el fraude a la ley, la corrupción, la desviación de poder, entre otras conductas que representan un desarrollo de conceptos morales, y que además están contempladas en el ordenamiento jurídico.⁸

(...)"

⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia proferida el 23 de enero de 2009. Exp. Ap-2003-0013. Magistrada Ponente Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 31 de octubre de 2002. Exp. No. AP-059; Exp. No. AP-166 y AP-170 de 2001.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 21 de mayo de 2008, Rad. 5400123310002004 (AP-01415) 01, Actor: Henry Pacheco Casariego (sic), Demandados: municipio de Ocaña y otro, C.P. Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

Luego, en sentencia de unificación jurisprudencial proferida el 1º de diciembre de 2015⁹, el Consejo de Estado precisó:

"(...)

2.1. La moralidad administrativa está ligada al ejercicio de la función administrativa, la cual debe cumplirse conforme al ordenamiento jurídico y de acuerdo con las finalidades propias de la función pública, ésta, determinada por la satisfacción del interés general. Ese interés general puede tener por derrotero lo que la Constitución Política enseña como fines esenciales del Estado, es decir, cuando quien cumple una función administrativa no tiene por finalidad servir a la comunidad o promover la prosperidad general o asegurar la convivencia pacífica y la vigencia del orden justo, sino que su actuar está dirigido por intereses privados y particulares y guiado por conductas inapropiadas, antijurídicas, corruptas o deshonestas, se puede señalar tal comportamiento como transgresor del derecho colectivo a la moralidad pública. Y es colectivo, porque en un Estado Social de Derecho administración y administrados, es decir, la comunidad en general tiene derecho a que los servidores que cumplen la función administrativa realmente lo hagan guiados por el principio de moralidad, que se repite, es conforme al ordenamiento jurídico y a las finalidades propias del cumplimiento de las funciones públicas, con total honestidad y transparencia. Así las cosas, **el bien jurídico tutelado por la acción popular es la moralidad administrativa o, lo que es lo mismo, la lealtad del funcionario con los fines de la función administrativa mediante el actuar recto y honesto en el desarrollo de sus actuaciones.**

2.2. Constituyen elementos esenciales para la configuración de la moralidad administrativa, desde el punto de vista de derecho colectivo amparable a través de la acción popular:

2.2.1. Elemento objetivo: Quebrantamiento del ordenamiento jurídico. Este elemento puede darse en dos manifestaciones: (i) Conexidad con el principio de legalidad y (ii) violación de los principios generales del derecho.

(i) El primero corresponde a la **violación del contenido de una norma jurídica** por la acción (acto o contrato) u omisión de una entidad estatal o de un particular en ejercicio de una función pública. El acatamiento del servidor público o del particular que ejerce una función pública a la ley caracteriza el recto ejercicio de la función pública.

Esta conexión "moralidad - legalidad" no ha tenido divergencia jurisprudencial al interior del Consejo de Estado. Pero también ha sido uniforme la jurisprudencia en señalar que **no toda ilegalidad constituye vulneración a la moralidad administrativa; que el incumplimiento per se no implica la violación al derecho colectivo: en palabras de la misma Corporación "no se puede colectivizar toda transgresión a la ley".** Esto quiere decir, que si bien el principio de legalidad es un elemento fundante de la moralidad administrativa y, por ende, un campo donde se materializa en primer término la violación del derecho colectivo, éste no es el único, pues **debe concurrir un elemento subjetivo para que se configure tal transgresión.** Por ello, ha sido enfática la jurisprudencia en cuestionar y rechazar aquellas acciones populares erigidas únicamente sobre una argumentación pura de ilegalidad, en las que so pretexto de proteger un derecho colectivo ponen a consideración del juez constitucional un litigio particular, cuyo debate y decisión debiera hacerse mediante el ejercicio de otro instrumento judicial, como los ahora denominados medios de control contenciosos, entre ellos el de nulidad o el de nulidad y restablecimiento del derecho, o la acción de cumplimiento si lo que se pretende es el acatamiento de una norma con fuerza de ley o acto administrativo. Son esos escenarios los propios para ejercer el control jurisdiccional de la legalidad administrativa.

(ii) Pero también forman parte del ordenamiento jurídico Colombiano aquellos principios generales del derecho consagrados en la Constitución y la ley, como los concretos de una materia. En este contexto y para efectos del derecho colectivo, la acción u omisión reputada de inmoral en el ejercicio de una función administrativa debe transgredir un principio del derecho, ya sea de carácter general o que se aplique a un tema determinado, de manera que éste se convierte, al lado de la regla, en otro criterio de control para la protección de la moralidad administrativa.

(...)

2.2.2. Elemento subjetivo

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 1º de diciembre de 2015, expediente No. 11001-33-31-035-2007-00033-01(AP), C.P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero.

No se puede considerar vulnerado el derecho colectivo a la moralidad pública sin hacer el juicio de moralidad de la actuación del funcionario para establecer si incurrió en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública.

Aquí es donde se concreta el segundo elemento. Consiste en que esa acción u omisión del funcionario en el desempeño de las funciones administrativas debe acusarse de ser inmoral; debe evidenciarse que el propósito particular del servidor se apartó del cumplimiento del interés general, en aras de su propio favorecimiento o del de un tercero.

Este presupuesto está representado en factores de carácter subjetivo opuestos a los fines y principios de la administración, traducidos en comportamientos deshonestos, corruptos, o cualquier denominación que se les dé; en todo caso, conductas alejadas del interés general y de los principios de una recta administración de la cosa pública, en provecho particular.

2.2.3. Imputación y carga probatoria

Ya se vio cómo para disponer la protección del derecho colectivo pretendido por el juez popular deben tener presencia tanto el elemento objetivo como el elemento subjetivo y su debida correlación. Para ello se requiere de una carga argumentativa por el actor popular en la que se efectúe una imputación directa, seria y real de la violación del ordenamiento jurídico y de la realización de las conductas atentatorias de la moralidad administrativa.

En este sentido corresponde al actor popular hacer esa imputación y cumplir con la carga probatoria que le corresponde.

(...)

La concurrencia de estos presupuestos garantiza que al momento de determinar la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa el juez cuente con todos los elementos fácticos, debidamente probados, sobre los cuales calificará si la conducta del servidor es reprochable moralmente o no, según las alegaciones de las partes. (...)". (Se destaca).

Respecto al derecho colectivo a la *moralidad administrativa*, de acuerdo con los apartes jurisprudenciales antes transcritos¹⁰, este tiene como fuente el ejercicio de la función administrativa, la cual debe cumplirse conforme al ordenamiento jurídico y de acuerdo con las finalidades propias de la función pública, donde adquiere vital importancia, sobre todo en aquellas cuestiones donde se ve involucrada la ejecución del presupuesto público.

Adicionalmente, para que pueda hablarse de lesión a este derecho e interés colectivo debe existir, necesariamente, una trasgresión al ordenamiento jurídico, al tiempo que, debe acreditarse la mala fe de la administración, es decir, cuando quien cumple una función administrativa no tiene por finalidad servir a la comunidad o promover la prosperidad general o asegurar la convivencia pacífica y la vigencia del orden justo, sino que su actuar está dirigido por intereses privados y particulares y guiado por conductas inapropiadas, antijurídicas, corruptas o deshonestas.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 16 de marzo de 2006, expediente No. 70001-23-31-000-2004-OC118-02 (AP) Magistrada Ponente María Elena Giraldo Gómez; sentencia del 23 de enero de 2009. Exp. Ap-2003-0013. Magistrada Ponente Dra. Ruth Stella Correa Palacio; y sentencia del 1º de diciembre de 2015, expediente 11001-33-31-2007-00033-01 (A), C.P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero.

La actuación de la administración debe ser de tal magnitud que desnaturalice la función pública ejecutada, y la corrupción debe desembocar en la satisfacción de intereses particulares.

Por lo tanto, no toda irregularidad administrativa, como tampoco no cualquier incumplimiento o quebranto de la normatividad que rija o regule determinado procedimiento administrativo constituye, *per se*, violación de la moralidad administrativa, pues, para ello se requiere la existencia o presencia de un elemento que denote un propósito o finalidad contrario a los cometidos para los cuales están instituidos los procedimientos y atribuidas las competencias administrativas, como por ejemplo, el ánimo o interés de satisfacer o alcanzar un interés personal, de grupo o de terceros, que, resulta opuesto o diferente al preestablecido, en cada caso, por el constituyente y el legislador.

En efecto, la moralidad administrativa, está referida al ejercicio de la función administrativa conforme al ordenamiento jurídico y a las finalidades propias del cumplimiento de las funciones públicas, determinadas por la satisfacción del interés general y no por intereses privados y particulares, sin que cualquier vulneración al ordenamiento jurídico, en el ejercicio de tal función, lleve consigo de manera automática, vulneración a la moralidad administrativa, por lo que, no toda violación al principio de legalidad, lleva consigo necesariamente violación del derecho colectivo mencionado. Pero además, le corresponde al accionante en la acción popular la carga procesal de precisar el aspecto en el cual radica la trasgresión a este principio, endilgando acusaciones propias de su vulneración y no solo de ilegalidad y/o de quebrantamiento del ordenamiento jurídico.

3.3 Espacio público.

El artículo 82 Constitucional, le asigna al Estado la obligación de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Por su parte, el **artículo 5° de la Ley 9ª de 1989**, define el espacio público, en los siguientes términos:

"Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados

por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trasciendan por tanto los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Así constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen por subsiguiente zonas para el uso público o el disfrute colectivo". (Negrillas fuera de texto).

En tanto que, el **Decreto 1504 de 1998**, "Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial", prescribe:

"(...)

ARTÍCULO 1o. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. En el cumplimiento de la función pública del urbanismo, los municipios y distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo.

ARTÍCULO 2º. El espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Artículo 3.-El espacio público comprende, entre otros, los siguientes aspectos:

a) **Los bienes de uso público**, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo.

b) **Los elementos arquitectónicos**, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público.

c) **Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público** en los términos establecidos en este decreto.

(...)

Artículo 5º.- El espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios:

1. Elementos constitutivos naturales:

a) **Áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas**, tales como: cerros, montañas, colinas, volcanes y nevados.

b) **Áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico:** conformado por: i) **Elementos naturales, relacionados con corrientes de agua**, tales como: cuencas y microcuencas, manantiales, ríos, quebradas, arroyos, playas fluviales, rondas hídricas, zonas de manejo, zonas de bajamar y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua, tales como mares, playas marinas, arenas y corales, ciénagas, lagos, lagunas, pantanos, humedales, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental. ii) **Elementos artificiales o construidos, relacionados con corrientes de agua**, tales como: canales de desagüe, alcantarillas, aliviaderos, diques, presas, represas, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua tales como: embalses, lagos, muelles, puertos, tajamares, rompeolas, escolleras, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental.

c) **Áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico**, tales como: i) **parques naturales del nivel nacional, regional, departamental y municipal;** y ii) **áreas de reserva natural, santuarios de fauna y flora.**

2. Elementos constitutivos artificiales o construidos:

a) **Áreas integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular**, constituidas por: i) los **componentes de los perfiles viales** tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardineles, cunetas, ciclopistas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas y carriles. ii) los **componentes de los cruces o intersecciones**, tales como: esquinas, glorietas, orejas, puentes vehiculares, túneles y viaductos.

b) **Áreas articuladoras del espacio público** y de encuentro, tales como: parques urbanos, zonas de cesión gratuita al municipio o distrito, plazas, plazoletas, escenarios deportivos, escenarios culturales y de espectáculos al aire libre.

c) **Áreas para la conservación y preservación de las obras de interés público y los elementos urbanísticos, arquitectónicos, históricos, culturales, recreativos, artísticos y arqueológicos**, las cuales pueden ser sectores de ciudad, manzanas, costados de manzanas, inmuebles individuales, monumentos nacionales, murales, esculturas, fuentes ornamentales y zonas arqueológicas o accidentes geográficos.

d) Son también elementos constitutivos del espacio público las **áreas y elementos arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada que por su localización y condiciones ambientales y paisajísticas, sean incorporadas como tales en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen**, tales como cubiertas, fachadas, paramentos, pórticos, antejardines, cerramientos.

e) De igual forma se considera parte integral del perfil vial, y por ende del espacio público, **los antejardines de propiedad privada**.

(...)." (Se destaca).

De las normas antes transcritas tenemos que, constituyen **espacio público** el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes, tales como los bienes de uso público, es decir, aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo; los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público; y las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público, que su vez comprenden elementos constitutivos naturales, tales como las áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas, para la conservación y preservación del sistema hídrico y de especial interés ambiental, científico y paisajístico, así como elementos constitutivos artificiales o construidos, tales como áreas integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular, articuladoras del espacio público, para la conservación y preservación de las obras de interés público y los elementos urbanísticos, arquitectónicos, históricos, culturales, recreativos, artísticos y

arqueológicos; siendo deber del Estado velar por la protección de la integridad del mismo y por su destinación al uso común.

Así mismo, de conformidad con el artículo 1° del Decreto 1504 de 1998, es al **municipio o distrito** a quien le corresponde el mantenimiento y protección del espacio público.

3.4 Derecho a la defensa del patrimonio público.

La defensa del patrimonio público, como derecho colectivo, hace relación al interés que tiene la comunidad en general para proteger los elementos que lo componen.

El Consejo de Estado en sentencia del 16 de febrero de 2006, expediente No. 25000-23-27-000-2004-01546-01(AP), Magistrado Ponente Dr. Ramiro Saavedra Becerra, respecto de los componentes del patrimonio público, dijo lo siguiente:

"(...) constituyen así el conjunto de bienes destinados al cumplimiento de las funciones públicas del Estado o que están afectados al uso común, ello al tenor de los arts. 63, 82, 102 y 332 C.P. A su vez, y en concordancia con el art. 674 C.C. estos bienes se clasifican en bienes de uso público y en bienes patrimoniales o fiscales¹¹.

Los bienes de uso público son aquellos cuyo dominio es del Estado, pero su uso pertenece a todos los habitantes del territorio y están a su servicio permanente (Vg. calles, plazas, etc.), por su propia naturaleza ninguna entidad estatal tiene la titularidad de dominio como la de un particular, pues están destinados al servicio de todos los habitantes, por ello se afirma que sobre tales bienes el Estado ejerce derechos de administración y policía, en aras de garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general (art. 1 C.P.).

Por su parte, los bienes fiscales son los que pertenecen a una persona jurídica de derecho público de cualquier naturaleza y que están destinados a la prestación de las funciones o servicios públicos o, pueden constituir también una reserva patrimonial para fines de utilidad común, y el Estado los posee y los administra de manera similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad. La disposición Civil precitada los define como aquellos cuyo dominio corresponde a la República, pero "cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes.

(...)"

Con relación a la protección del derecho o interés colectivo a la defensa del patrimonio público, el Consejo de Estado se ha referido en los siguientes términos¹²:

"(...)

Sobre la protección de este derecho colectivo, la Sala ha dicho que "podría protegerse por vía de acción popular cuando se demuestre, en un caso concreto, la existencia de actuaciones, omisiones o decisiones administrativas que ponen en peligro ese interés colectivo. De ahí que si se advierte la afectación del patrimonio público, el juez tiene facultades preventivas y, como consecuencia de ello, puede adoptar medidas

¹¹ Sobre este tema es de gran claridad la sentencia del 16 de febrero de 2001, Rad. 16596, Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P. Dr. Alir Hernández Enríquez.

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 16 de febrero de 2006, expediente No. 15001-23-31-000-2003 -01345-01(AP), M.P. Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

580

transitorias o definitivas de protección, las cuales sólo pueden evaluarse en el caso concreto" (Sentencia AP 2211 de 24 de febrero de 2005, MP Germán Rodríguez Villamizar)".

En cuanto a este derecho colectivo, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha advertido que este concepto no se agota en la enumeración de los bienes inembargables, imprescriptibles e inalienables, ni en los que integran el territorio colombiano (artículos 63 y 101 C.P.), sino que, por patrimonio público debe entenderse la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario, que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva y, que su protección busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales.

La regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista que asegura la protección normativa de los intereses colectivos, en consecuencia, toda actividad pública está sometida a dicho control, la cual, si afecta el patrimonio público u otros derechos colectivos, podrá ser objeto de análisis judicial por medio de la acción popular.

La protección del patrimonio público busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y transparente, conforme lo dispone el ordenamiento jurídico y en especial las normas presupuestales¹³.

El patrimonio público comprende la totalidad de bienes, derechos y obligaciones en donde el Estado es el propietario y que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva, que incluye según el artículo 63 de la Constitución Política, los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunes de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determina la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables; constituyéndose así el patrimonio público o patrimonio Nacional.

Para la protección de este derecho colectivo, es necesaria la comprobación de la afectación real de los bienes que integran el patrimonio público,

¹³ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 31 de mayo de 2002, exp. 25000-23-24-000-1999-9001-01.

mediante actuaciones, omisiones o decisiones administrativas, la cual **se presenta cuando los servidores públicos** o las personas naturales o jurídicas de derecho privado, **en ejercicio de una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, menoscaba, disminuye, perjudica, pierde o deteriora los bienes o recursos públicos o los intereses patrimoniales del Estado.**

De otra parte, el derecho colectivo del *patrimonio público* alude no solo a *"la eficiencia y transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos sino también a la utilización de los mismos de acuerdo con su objeto y, en especial, con la finalidad social del Estado"*. En tal virtud, si el funcionario público o el particular administraron indebidamente recursos públicos, bien *"porque lo hizo en forma negligente o ineficiente, o porque los destinó a gastos diferentes a los expresamente señalados en las normas, afectaron el patrimonio público"*. El concepto de patrimonio público *"cobija la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo"*.

Adicionalmente, el Consejo de Estado ha reconocido que el concepto de patrimonio público también se integra por *"bienes que no son susceptibles de apreciación pecuniaria y que, adicionalmente, no involucran la relación de dominio que se extrae del derecho de propiedad, sino que implica una relación especial que se ve más clara en su interconexión con la comunidad en general que con el Estado como ente administrativo, legislador o judicial, como por ejemplo, cuando se trata del mar territorial, del espacio aéreo, del espectro electromagnético etc., en donde el papel del Estado es de regulador, controlador y proteccionista, pero que indudablemente está en cabeza de toda la población"*.

Asimismo, el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público implica que los recursos públicos sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, con lo cual se evita el detrimento patrimonial. A su vez, el Consejo de Estado ha concluido en múltiples ocasiones *"que la afectación de patrimonio público implica de suyo la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa"* por cuanto generalmente supone *"la falta de honestidad y pulcritud en las*

actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos". Por último, es preciso resaltar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que el derecho a la defensa del patrimonio público ostenta doble finalidad: "la primera, el mantenimiento de la integridad de su contenido, es decir prevenir y combatir su detrimento; y la segunda, que sus elementos sean eficiente y responsablemente administrados; todo ello, obviamente, conforme lo dispone la normatividad respectiva¹⁴".

3.5 Derecho a la seguridad y salubridad públicas.

Acerca de este derecho e interés colectivo, la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 13 de mayo de 2004, expediente No. 25000-23-25-000-2002-02788-01(AP), Consejero Ponente Germán Rodríguez Villamizar, puso de presente lo siguiente:

"(...)

En lo que respecta al derecho colectivo relacionado a la seguridad y salubridad públicas los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha afirmado:

"Las restricciones a las libertades ciudadanas encuentran fundamento en el concepto de orden público, entendiendo por tal, las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad que deben existir en el seno de la comunidad para garantizar el normal desarrollo de la vida en sociedad. Para que estas condiciones mínimas se cumplan es necesario, por parte del Estado, a través de las respectivas autoridades, adelantar una labor preventiva que las haga efectivas: la seguridad, con la prevención permanente de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas; la tranquilidad, con la prevención de los desórdenes en general, ya se trate de lugares públicos o privados; la salubridad, con la prevención de factores patológicos que pongan en riesgo la vida, la salud o la integridad física de los ciudadanos; la moralidad, con la prevención de manifestaciones externas de conducta que no se ajusten a ciertos principios mínimos de respeto entre las personas y que, en algunos casos, se encuentran expresamente prohibidas por la ley¹⁵".

"La salubridad y seguridad públicas son derechos colectivos y, por tanto, se deben proteger a través de las acciones populares. Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos¹⁶".
(Resalta la Sala).

Respecto al derecho colectivo a la **salubridad pública**, este busca la protección del derecho a la salud de la comunidad dirigida a evitar la alteración del orden público como consecuencia de que se presenten

¹⁴Consejo de Estado, providencia del 8 de junio de dos mil once (2011), expediente No.: 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP), C.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-066 de 1995.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, AP-741 del 28 de noviembre de 2002.

situaciones calamidad pública o, en general, evitar o conjurar alteraciones que afecten o pongan en riesgo las condiciones de salud de una determinada colectividad.; es decir, busca la prevención de **factores patológicos** que pongan en riesgo la vida, la salud o la integridad física de los ciudadanos.

En cuanto al derecho colectivo a la **seguridad pública**, debe entenderse este precepto de naturaleza colectiva como la prevención de delitos y contravenciones que afecten la vida en sociedad, lo mismo que, **la prevención y superación de situaciones que atenten o pongan en peligro la integridad de los miembros de la comunidad**, como un elemento constitutivo del orden público, se delimita a **la ausencia de riesgos de accidentes, a través de la prevención de accidentes de diversos tipos** y de flagelos humanos y naturales, **como** incendios, inundaciones, etc.

3.6 Derecho a la libre competencia económica.

En cuanto al alcance de este derecho, en sentencia del diecinueve (19) de febrero de 2007, expediente No. 76001-23-31-000-2005-00549-01(AP), el Consejo de Estado, con ponencia del Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez, manifestó:

"(...)

*La libre competencia económica hace también parte de la lista enunciativa contenida en el artículo 88 constitucional, reiterada y complementada por el artículo 4 de la Ley 472 de 1998 (literal i). Así mismo, el texto constitucional hace referencia a ella en el artículo 333, junto con la libertad económica, la libre iniciativa y la libertad de empresa. La consagración constitucional de la libre competencia económica ha generado algunas dudas jurisprudenciales y doctrinarias en torno, así los derechos contemplados en el artículo 333 constituyen categorías independientes o si por el contrario la iniciativa privada, la libertad de empresa y la libre competencia económica son manifestaciones de un derecho más general, la libertad económica privada. Esta última interpretación muy cercana a la tradición doctrinaria francesa, fue adoptada por la Corte Constitucional en el fallo C-616 de 2001. Bajo esta perspectiva mientras la libre iniciativa privada es el derecho a participar en el mercado; la libertad de empresa se manifiesta a través de la libertad de constituirse y desarrollarse como tal; **la libre competencia económica es la capacidad de desenvolverse en términos pacíficos en un mercado evitando alteraciones provenientes de conductas de los agentes económicos competidores**. Como se observa, todos estos derechos enmarcados en la categoría de la libertad económica privada por su origen histórico, así como por su clara connotación subjetiva hacen parte de la conocida como primera generación de derechos o derechos individuales, toda vez que se predicen del individuo (personas naturales o jurídicas) y su garantía se obtiene principalmente a través de la abstención de terceros a violarlos. Esta situación no debe inducir a pensar, según lo ha sostenido la Corte Constitucional, en la connotación fundamental de este derecho o en la posibilidad de protegerlo a través de la acción de tutela. En otros términos, **para que resulte procedente una acción popular por violación o puesta en peligro del derecho a la libre competencia económica, se hace necesario evidenciar la dimensión colectiva de este. Como consecuencia de ello no basta la demostración de la afectación que de este derecho le haga un agente económico a otro, sino que se hace necesario demostrar y evidenciar una afectación a una colectividad indeterminada o determinable. Los derechos de***

los consumidores de las actividades económicas por una parte, y por la otra, el orden y corrección del mercado en sí mismo considerado, constituyen entonces los bienes jurídicos protegidos con el derecho colectivo a la libre competencia económica. Demostrar esta afectación, a través de acciones específicas de autoridades públicas o particulares, con la finalidad de obtener una garantía, implica entonces probar el detrimento que sufren los consumidores de una determinada actividad económica o la alteración o irrupción indebida a un mercado específico. Esta orientación de la prueba para demostrar la efectiva afectación del derecho colectivo a la libre competencia económica, debe también estar fundada en los desarrollos normativos infra-constitucionales de estas materias; el Estatuto de protección al consumidor y normas afines y complementarias, así como aquellas normas sobre prácticas comerciales restrictivas, promoción de la competencia e inclusive competencia desleal, cuando quiera que las conductas en ellos tipificadas estén orientadas no a atender intereses individuales, sino a proteger el mercado así como a los consumidores, deben ser atendidas al momento de evaluar la afectación al derecho colectivo a la libre competencia económica.

(...)*. (Negrillas fuera de texto).

En relación con el derecho colectivo a la *libre competencia económica*, la Sala concluye que como se afirma en la sentencia del Consejo de Estado antes transcrita¹⁷, ésta consagra la capacidad de desenvolverse en términos pacíficos en un mercado evitando alteraciones provenientes de conductas de los agentes económicos competidores, y que para que resulte procedente una acción popular por violación o puesta en peligro del derecho a la libre competencia económica, se hace necesario evidenciar la dimensión colectiva de este. Como consecuencia de ello no basta la demostración de la afectación que de este derecho le haga un agente económico a otro, sino que se hace necesario demostrar y evidenciar una afectación a una colectividad indeterminada o determinable. Los derechos de los consumidores de las actividades económicas, por una parte, y por la otra, el orden y corrección del mercado en sí mismo considerado, constituyen entonces los bienes jurídicos protegidos con el derecho colectivo a la libre competencia económica. Demostrar esta afectación, a través de acciones específicas de autoridades públicas o particulares, con la finalidad de obtener una garantía, implica entonces probar el detrimento que sufren los consumidores de una determinada actividad económica o la alteración o irrupción indebida a un mercado específico.

3.7 Los derechos de los consumidores y los usuarios.

Sobre el derecho de los consumidores y usuarios, la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de 16 de febrero de 2006, expediente No. 15001-23-31-000-2003-01345-01(AP), Magistrado Ponente Ramiro Saavedra Becerra, ha fijado el siguiente criterio:

¹⁷ Consejo de Estado, sentencia del 19 de febrero de 2007, expediente No. 76001-23-31-000-2005-00549-01(AP), ponente del Dr. Alíer Eduardo Hernández Enríquez.

"Este derecho está contenido en el artículo 78 de la Constitución Política de Colombia, el cual se refiere específicamente a la importancia que tiene dentro del marco del Estado Social de Derecho el respeto por el consumidor y usuario y la garantía que se da a éstos de que las condiciones de calidad, cantidad, precios y forma de ofertar un producto están reguladas por entidades estatales, las vigilan y regulan la actividad de los proveedores, en función de buscar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios y consumidores.

Ahora bien, debemos verificar si la vulneración a éste derecho colectivo es o no procedente. Por lo tanto, procede la Sala en primer lugar, a citar la sentencia AP 254 de la Sección Tercera, MP María Elena Giraldo, con el objeto de recordar, cuáles son los parámetros que se han tenido en cuenta, para determinar las calidades de consumidor y usuario y, de esta forma, verificar si en este caso los afectados pertenecen o no a esta categoría.

Según la sentencia mencionada, se hace referencia a los consumidores y usuarios, como aquellos que se benefician de la competencia, la cual, les permite escoger libremente los bienes o servicios ofrecidos según sus preferencias de calidad y precio.

'En consecuencia, el derecho a la libre competencia económica no lo es solamente de quienes concurren al mercado con calidad de productores de bienes y servicios, sino que constituye un derecho esencial de los consumidores y usuarios (por cuanto de no existir la competencia económica estarían sometidos al ejercicio del poder monopólico o al abuso de posición dominante en términos del costo o de la calidad de los bienes y servicios que consumen o utilizan) y, más aún, de la colectividad toda, como quiera que toda la comunidad se beneficia de la operación de un sistema económico competitivo y eficiente'¹⁸ (Subrayado por fuera de texto original).'

Esa desigual relación agente económico y el consumidor, última cadena del eslabón del mercado, explica -por ejemplo- que la razón de ser del Estatuto de Protección del Consumidor (Decreto 3.466 de 1982), a juicio de la Corte Constitucional, "estriba en la necesidad de compensar con medidas de distinto orden la posición de inferioridad con que consumidores y usuarios, por lo general dispersos y dotados de escasos conocimientos y potencialidades, enfrentan a las fuerzas de producción y comercialización de bienes y servicios, necesarios en orden a la satisfacción de sus necesidades materiales".

Frente al derecho colectivo de los *derechos de los consumidores y usuarios*, la Sala concluye que, como se afirma en la sentencia del Consejo de Estado antes transcrita, con éste se busca el respeto de los derechos y la garantías de los usuarios en las condiciones de calidad, cantidad, precios y forma de ofertar un producto, y que estén reguladas por entidades estatales, que se vigilen y regulen la actividad de los proveedores, en atención de buscar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios, teniendo en cuenta que a éstos se les debe permitir escoger libremente los bienes o servicios ofrecidos según sus preferencias de calidad y precio.

3.8 Derecho a la paz.

Sobre el derecho a la paz, la Corte Constitucional en sentencia C-440 de 2019, Magistrado Ponente Dra. Cristina Pardo Schlesinger, señaló:

"(...)

*De acuerdo al artículo 22 de la Constitución Política **la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento**. Este precepto es armónico con el objetivo primordial de la Carta de las Naciones Unidas de mantener la paz y la seguridad internacionales.*

¹⁸ Citado en PERRY RUBIO, Guillermo. *Estado y sector privado en la Constitución de 1991*, en *Constitución Económica Colombiana*, Bibliotheca Millennium, Colección Derecho Económico y de los Negocios, El Navegante Editores, Primera edición, Bogotá, julio de 1996, Pág. 128.

La Corte en la sentencia T-102 de 1993 afirmó que **"La convivencia pacífica es un fin básico del Estado y ha de ser el móvil último de las fuerzas del orden constitucional. La paz es, además, presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales. Si en todo momento es deber fundamental del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, defender la Independencia Nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia del orden jurídico, el cumplimiento de ese deber resulta de insoslayable urgencia en circunstancias de grave perturbación del orden público, como las actuales"**.

Lo anterior indica que **la búsqueda y mantenimiento de la paz es un fin primordial para el Estado colombiano y hace parte de los cimientos de la democracia constitucional. La Corte Constitucional ha reconocido que la paz constituye:** "(i) uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional; (ii) un fin fundamental de Estado colombiano; (iii) **un derecho colectivo en cabeza de la Humanidad, dentro de la tercera generación de derechos;** (iv) **un derecho subjetivo de cada uno de los seres humanos individualmente considerados;** y (v), **un deber jurídico de cada uno de los ciudadanos colombianos, a quienes les corresponde propender a su logro y mantenimiento"**.

(...)." (Se destaca).

Esa misma Corporación, en sentencia T-008 de 1992, indicó:

"(...)

En efecto, el artículo 22 de la C.N., contiene el derecho a la paz y el deber de su obligatorio cumplimiento, derecho éste que por su propia naturaleza pertenece a los derechos de la tercera generación, y requiere el concurso para su logro de los más variados factores sociales, políticos, económicos e ideológicos que, recíprocamente se le pueden exigir sin que se haga realidad por su naturaleza concursal o solidaria. Esta interpretación encuentra fundamento adicional en lo preceptuado en el Art. 88 de la C.N. que consagra las Acciones Populares como mecanismo especializado para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad (véase la paz) y la salubridad pública..." y otros de similar naturaleza que se definen en ella". Así lo entendió el legislador al expedir el Decreto 2591 cuando señaló la improcedencia de la Acción de Tutela para proteger derechos colectivos como la paz y los demás contemplados en el artículo 88 de la Constitución Política.

Se ha sostenido que este tipo de derechos tiene un carácter proclamatorio en razón de las dificultades para que de ellos se predique la eficacia jurídica. De todos modos y es lo que interesa ahora, no se trata de un "Derecho Natural" cuyo cumplimiento inmediato pueda demandarse de las autoridades públicas o de los particulares a través de la acción de tutela.

(...)." (Destaca la Sala).

En sentencia C-379 de 2016, la Corte Constitucional precisó que la finalidad del Estado constitucional no es otra que la consecución de la paz y la convivencia a través del orden jurídico y la protección de los derechos fundamentales de las ciudadanas y ciudadanos. Así, la apuesta del Derecho, y en particular el derecho constitucional, es suplir el conflicto basado en la vía violenta, por mecanismos pacíficos e institucionales de resolución de las controversias.

Destacó dicha Corporación que la paz, así entendida, define al Estado Constitucional colombiano y, dicha noción tiene la triple naturaleza jurídica de valor, derecho y deber con raigambre superior.

En la sentencia C-048 de 2001, la Corte señaló que *"la Carta de 1991 es una Constitución para la paz". En efecto, el Constituyente otorgó a la noción jurídica de la paz un triple carácter, pues la consideró un valor de la sociedad, fundamento del Estado y de los derechos humanos (preámbulo); la concibe como un fin esencial que irradia el ordenamiento jurídico y que, como principio, debe dirigir la acción de las autoridades públicas (art. 2). Y, también la entiende como un derecho constitucional (art. 22), que si bien es cierto no es de aplicación inmediata, no es menos cierto que el mandato debe dirigir la acción de los particulares y las autoridades. || Conforme a lo anterior, todos los ciudadanos y las autoridades deben adelantar medidas eficaces no sólo para prevenir sino también para eliminar los actos de agresión y quebrantamiento de la paz. No obstante la generalidad del deber social de "propender al logro y mantenimiento de la paz" (C.P. art. 95-6), la rama ejecutiva es la principal responsable de cumplir con la obligación de adelantar los medios pertinentes y necesarios para proteger la seguridad de los habitantes del territorio nacional."*

En esos términos, la Corte ha considerado que la paz es un valor, un derecho y un fin esencial del Estado que *"ocupa un lugar principalísimo en el orden de valores protegidos por la Constitución"*. Así, la paz puede ser comprendida bien desde su núcleo mínimo, que radica en la ausencia de conflictos y enfrentamientos violentos; su contenido máximo, que refiere al *"pleno cumplimiento de los mandatos de optimización contenidos en las normas de derechos humanos"*; o bien desde el cumplimiento de las reglas del derecho internacional humanitario, a efectos de procurar la *"humanización"* de la guerra.

A este respecto, la Corte ha insistido en que la consagración del derecho – deber de la paz en el artículo 22 constitucional no tiene una naturaleza aspiracional, sino que, en contrario, se trata de una obligación constitucional de contenido "fuerte", la cual sujeta, a través de la imposición de deberes específicos, tanto al Estado como a la sociedad, vinculados a la obligatoria resolución pacífica de las controversias, la cual define como presupuesto para la efectividad del principio democrático. Para la Corte, *"el artículo 22 de la Constitución establece que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. En su concepción más sencilla, la paz significa ausencia de guerra. En este sentido, y acorde con las normas internacionales, para la Corte, el mandato del artículo 22 de la Carta, debe entenderse en un sentido fuerte, esto es, no como una mera aspiración ni como la expresión de una utopía, sino como una regla de conducta que debe inspirar a todos los colombianos y que debe conducir a la solución de los conflictos de manera pacífica. En otra oportunidad la Corte indicó al*

respecto: "Desde una perspectiva constitucional, la paz no debe ser entendida como la ausencia de conflictos sino como la posibilidad de tramitarlos pacíficamente". || Este llamado a la solución pacífica de los conflictos apareja, además, una decidida opción por el respeto a la dignidad humana. En efecto, la legitimidad de las soluciones pacíficas a los conflictos que puedan presentarse en la sociedad está en relación directa con el adecuado debate y consenso que se logre en un ambiente democrático."¹⁹.

El derecho a la paz también se ha considerado, desde el marco de su goce y ejercicio, como un derecho colectivo del que son titulares todas las personas. La Corte lo ha clasificado como un derecho de "tercera generación", cuya satisfacción depende de diferentes factores "sociales, políticos, económicos e ideológicos que, recíprocamente se le pueden exigir sin que se haga realidad por su naturaleza concursal o solidaria"²⁰. De allí que ese carácter complejo prevista en el artículo 22 C.P., que confiere a la paz la condición de un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

Así, la jurisprudencia constitucional ha concluido que la paz es un objetivo de primer orden dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución. Para ello, se reconoce la triple condición de la paz como derecho, deber y valor fundante de dicho modelo, lo cual conlleva a obligaciones directas en, al menos, tres aspectos definidos: (i) un deber estatal de diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública, dirigidas a la superación del conflicto armado y, en general, el logro de la convivencia pacífica; (ii) un deber social de preferir a la solución pacífica como mecanismo exclusivo y constitucionalmente admisible de resolución de las controversias; y (iii) el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales, lo cual es un presupuesto tanto para la paz como para la vigencia del orden democrático, concebido desde una perspectiva material²¹.

4. Excepciones propuestas.

4.1 El Congreso de la República, en la contestación de la demanda presentada por el presidente de dicha corporación, formuló las siguientes excepciones: "*ineptitud de la acción popular por indebida acumulación de*

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia C-456/97 (M.P. Jaime Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz. SV. Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero).

²⁰ Corte Constitucional, sentencia T-008/92 (M.P. Fabio Morón Díaz. Unánime).

²¹ Corte Constitucional, sentencia C-379 del 18 de julio de 2016, M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

pretensiones", "improcedencia de la acción popular por existencia de vía procesal adecuada para reclamar perjuicio", y "falta de legitimación en la causa por pasiva", con el sentido y alcance de las determinaciones transcritas en el acápite de constelación de la demanda.

Estudio de las excepciones.

4.1.1 Excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Señala que la Corporación no es competente para que por intermedio de la presente acción popular se ordene la iniciación de una Consulta Popular, pues, es de tener en cuenta que dicho mecanismo (regulado por la Ley 1757 de 2015), prevé un procedimiento propio, en el que, ya sea de iniciativa popular o por autoridad pública, requiere de aspectos como la designación de un promotor, la recolección de firmas, revisión previa de constitucionalidad, entre otras cuestiones que a todas luces impiden que por intermedio de esta acción se dé inicio a una acción popular ante esa Corporación.

Solución a la excepción.

La excepción propuesta no está llamada a prosperar, ya que, de conformidad con el artículo 18 de la Ley 472 de 1998²², la demanda de acción popular debe dirigirse contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva; comoquiera que en el presente caso se señaló como tal, entre otro, al Congreso de la República quien, según el demandante, está poniendo en riesgo todo tipo de derecho colectivo que dificulta que el órgano legislativo actúe en contra de la corrupción, observa la Sala que, la parte pasiva está debidamente integrada con el Congreso de la República. Por lo que, esta excepción no está llamada a prosperar.

²² **"ARTÍCULO 18. REQUISITOS DE LA DEMANDA O PETICIÓN.** Para promover una acción popular se presentará una demanda o petición con los siguientes requisitos:

(...)

d) **La indicación de la personas natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible;**

(...)

La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado." (Negrillas adicionales).

4.1.2 Excepciones de ineptitud de la acción popular por indebida acumulación de pretensiones e improcedencia de la acción popular.

Expone que en el presente caso el demandante pretende que el Congreso de la República tramite y apruebe una consulta popular para que los colombianos aprueben o no la convocatoria de una asamblea constituyente, pretensión que no obtiene respaldo jurídico, ya que el ejercicio funcional del Congreso de la República se haya enmarcado por el artículo 150 y ss. de la Carta Magna, concordado con el texto de la Ley 5ª de 1992, que permiten al Legislativo Colombiano hacer las leyes. Pero, además, el demandante no se encuentra habilitado para requerir un accionar de carácter legislativo por parte del Congreso de la República, por cuanto no se encuentra inmerso dentro de los destinatarios que contrae el artículo 155 de la Constitución Nacional.

Agrega que la finalidad inmediata de la acción popular es propender por el bienestar generalizado de una comunidad en particular. No obstante, el demandante no logra demostrar una afectación, sino que por el contrario hace un extenso análisis sobre temas que a su parecer corresponden a las realidades nacionales, lo cual ratifica con argumentos que señalan como debería ser la actividad de las diferentes autoridades y organismos públicos.

Solución a las excepciones.

Las excepciones no están llamadas a prosperar, toda vez que la Ley 472 de 1998 estableció en su artículo 2º, que **la acción popular es el medio procesal pertinente para la protección de los derechos e intereses colectivos** y que su naturaleza es la de ser una acción preventiva y restitutoria, dado que se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio a dichos derechos. Es una acción autónoma, dado que su procedencia no depende de la inexistencia de otro medio de defensa judicial y el legislador le ha otorgado un trámite preferencial, con miras a obtener la protección a los derechos e intereses colectivos. Es decir, la acción popular goza de autonomía procesal, razón por la cual, dentro de las competencias judiciales asignadas por el legislador, su ejercicio no puede provocar algún tipo de conflicto en

relación con la existencia de otro tipo de acción de índole ordinaria o especializada²³.

En ese orden de ideas, como quiera que la acción popular ha sido instituida para la protección de los derechos e intereses colectivos siempre que ellos estén siendo amenazados o vulnerados, y que, en el caso bajo estudio, el actor popular busca la protección de los derechos a la *al goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, el goce del espacio público, la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad públicas, la libre competencia económica, los derechos de los consumidores y usuario y el derecho a la paz y tranquilidad*, los cuales tienen el status de derechos e intereses colectivos, de conformidad con el artículo 4º de la Ley 472 de 1998 que regula este tipo de acciones, se advierte que la acción ejercida es procedente, como quiera que se busca y/o pretenda la protección de derechos colectivos.

De otra parte, cabe destacar que, cosa distinta es que durante el curso del proceso se logre la efectiva acreditación y/o comprobación de la vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda, que por demás repercute en la decisión definitiva sobre una posible protección y/o amparo de esos derechos, más no en la procedencia de la acción que se ha sido debidamente ejercida en defensa de este tipo de derechos. Así, es en la sentencia la oportunidad procesal en la que se examina el conjunto probatorio incorporado al proceso, del cual se puede llegar a disponer o no la protección y/o amparo de los derechos colectivos invocados.

4.2 El Ministerio de Salud y Protección Social formuló las siguientes excepciones: "*Inexistencia de nexo causal y consecuente ausencia de responsabilidad del ministerio de salud y protección social*", "*Ausencia de vulneración de los derechos e intereses colectivos*", e "*Innominada*", con el sentido y alcance de las determinaciones transcritas en el acápite de constelación de la demanda.

Estudio de las excepciones.

4.2.1 Excepciones de inexistencia de nexo causal y consecuente ausencia de responsabilidad del ministerio de salud y protección

²³ Consejo de Estado, Sección Tercera, providencia del 6 de julio de 2006, expediente No. 25000-23-25-000-2005-01679-01(AP), C.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

526

social y Ausencia de vulneración de los derechos e intereses colectivos.

El Ministerio de Salud y Protección Social formuló las siguientes excepciones que denominó "*Inexistencia de nexos causal y consecuente ausencia de responsabilidad del ministerio de salud y protección social*", y "*Ausencia de vulneración de los derechos e intereses colectivos*", con el sentido y alcance de las determinaciones transcritas en el acápite de contestación de las demandas, frente a lo cual, la Sala advierte que, examinados sus contenidos y alcances, más que ser impedimentos procesales constituyen argumentos de fondo que sustentan la defensa de la entidad demandada, razón esta por la que, **no serán examinados como medios excepcionales**, sino conjuntamente con el estudio de la controversia objeto de juzgamiento.

4.2.2 Excepción innominada.

Solicita dar aplicabilidad a cualquier otra excepción que encuentre probada.

Respecto de esta excepción propuesta, la Sala pone de presente que no encuentra probada ninguna excepción que pueda ser declarada de oficio, por lo que, esta excepción no está llamada a prosperar.

4.3 El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural formuló la siguiente excepción: "*falta de legitimación en la causa por pasiva*", pues, aduce que, de conformidad con el artículo 2 del Decreto 2478 del 15 de diciembre de 1999, el objetivo de la creación del el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es la formulación, coordinación y adopción de las políticas, planes, programas y proyectos del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, de lo que se evidencia que, dentro de los objetivos que articulan el funcionamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, no se encuentra ninguno vinculado a las aludidas supuestas problemáticas que acaecen en el sector salud, transporte, educación, corrupción, sistema tributario, salarios de congresistas, seguridad y salubridad, circunstancias que impulsaron el presente medio de control en las que no intervino el mencionado ministerio y que en nada tuvo injerencia.

Agrega que carece de legitimación material en la causa por pasiva, porque los hechos demandados no aluden, para nada, con acciones u omisiones

administrativas adelantadas por este Ministerio, ya que dichas acciones invocadas por los demandantes no son competencia de éste

Estudio de la excepción.

Respecto de esta excepción, advierte la Sala que, en la demanda de la referencia no fue vinculada como demandada el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. No obstante, dicha sociedad fue vinculada por el Magistrado conductor mediante auto del 14 de octubre de 2016 (fls. 19 a 22 cdno. no. 1) para que integrara la parte demandada dentro de la acción popular de la referencia, lo cual resulta procedente en este tipo de acción constitucional, de conformidad a lo establecido inciso final del artículo 18 de la Ley 472 de 1998, que regula las acciones populares, el cual dispone que cuando en el curso del proceso se observe que existen otros posibles responsables de la vulneración de derecho e intereses colectivos, el juez de primera instancia deberá ordenar la citación de aquellos, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 18. REQUISITOS DE LA DEMANDA O PETICIÓN. Para promover una acción popular se presentará una demanda o petición con los siguientes requisitos:

(...)

d) La indicación de la personas natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible;

(..)

*La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. **No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado.*** (Negrillas fuera de texto).

Tal y como se advierte de la lectura de la disposición legal antes transcrita, ésta radicó en cabeza del juez constitucional de la acción popular la obligación de la integración efectiva del extremo pasivo de la litis, con el propósito de garantizar el derecho de defensa (art. 28 C.P.) y el debido proceso (art. 29 C.P.) de las personas que intervienen en el debate judicial, y de todas aquellas que pudieran verse cobijadas por los efectos de la decisión judicial. En consecuencia, la excepción no está llamada a prosperar.

4.4 La Presidencia de la República – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República formuló la siguiente excepción: "*falta de legitimación en la causa por pasiva*", por considerar que la Nación estaría

indebidamente representada si se mantiene al Primer Mandatario como demandado.

Estudio de la excepción.

La excepción propuesta no está llamada a prosperar, ya que, de conformidad con el artículo 18 de la Ley 472 de 1998²⁴, la demanda de acción popular debe dirigirse contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva; comoquiera que en el presente caso se señaló como tal, entre otro, al Presidente de la República quien, según el demandante, está poniendo en riesgo todo tipo de derecho colectivo que dificulta que el órgano legislativo actué en contra de la corrupción, observa la Sala que, la parte pasiva está debidamente integrada con la Presidente de la República. Por lo que, esta excepción no está llamada a prosperar.

5. Caso concreto.

En el caso *sub examine* la parte actora, esto es, el señor Constantino Vicente Quintero H., en ejercicio de la acción popular, demandó a la Presidencia de la República y el Congreso de la República, con el fin de que se protejan los derechos e intereses colectivos consagrados en los literales a), b), d), e), g), i) y n) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 y el artículo 22 constitucional, relativos al *goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, el goce del espacio público, la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad públicas, la libre competencia económica, los derechos de los consumidores y usuario y el derecho a la paz*, respectivamente, por considerar que, se está poniendo en riesgo todo tipo de derecho colectivo que cita el artículo 88 de la Carta Política, lo cual dificulta que el órgano legislativo actúe en contra de la corrupción que ha sido la "madre de todos nuestros males" de falta de salud, educación, ambiente sano, libre competencia, etc.

²⁴ **"ARTÍCULO 18. REQUISITOS DE LA DEMANDA O PETICIÓN.** Para promover una acción popular se presentará una demanda o petición con los siguientes requisitos:

(...)

d) **La indicación de la personas natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible;**

(...)

La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado." (Negrillas adicionales).

En consecuencia, solicita que se le ordene al representante del Poder Ejecutivo y al Congreso de la República que tramite y apruebe una consulta popular para que los colombianos aprueben o no la convocatoria de una asamblea constituyente para que legisle y cree un órgano especial anticorrupción y reglamente los aspectos que el Congreso no ha podido o no ha querido reglamentar como: reforma a los órganos de control y prevención; reforma a la Justicia eficaz y sin privilegios; reforma a la salud; reforma a la educación; reforma al sistema electoral; reforma al poder legislativo; reforma al sistema tributario; reformas al sistema de contratación; reformas y limitaciones a la minería, al campo y la distribución de tierras, al medio ambiente y en general todos los aspectos que por más de 25 años el congreso no lo ha hecho. Así como refrendación de los acuerdos de paz, en caso de que no se haya hecho antes. Pero, además, que se le ordene al presidente de la República coordinar junto con sus ministros esta convocatoria y trámite los recursos necesarios para que la consulta popular y elección de los asambleístas se lleve a cabo en el menor tiempo posible.

Para efectos de lo anterior, solicita que se convoque a todo el pueblo, abriendo inscripciones de cédulas o imponiendo voto obligatorio marcando el dedo índice con tinta o utilizando la inscripción de cédulas en medios electrónicos a medida que vayan votando, y que esa forma obligatoria se dé con el recorte del presupuesto de inversión de los departamentos, municipios, distritos, localidades, veredas y barrios de acuerdo al porcentaje de abstención, para que los dirigentes hagan pedagogía.

De otra parte, solicita que se le tase y se ordene el pago a su favor de la indemnización correspondiente al porcentaje a los recursos que los colombianos pagan en impuestos y que se despilfarran en un año.

Posteriormente, mediante auto del 14 de octubre de 2016 (fls. 19 a 22 cdno. no. 1), el Magistrado conductor del proceso dispuso la vinculación al presente asunto, para que integraran a la parte demandada, de los Ministros de Justicia y del Derecho, Agricultura y Desarrollo Rural, Salud y Protección Social, Educación Nacional y Ambiente y Desarrollo Sostenible, vinculaciones que, como antes se mencionó, es procedente en este tipo de acción constitucional, de conformidad a lo establecido inciso final del artículo 18 de la Ley 472 de 1998, que regula las acciones populares, el

cual dispone que cuando en el curso del proceso se observe que existen otros posibles responsables de la vulneración de derecho e intereses colectivos, el juez de primera instancia deberá ordenar la citación de aquellos.

Análisis de la Sala.

En los términos en que ha sido propuesta la controversia, la Sala negará las pretensiones de la demanda, por las razones que se consignan a continuación:

5.1 En lo que respecta a los derechos e intereses colectivos al *goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, el goce del espacio público, la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad públicas, la libre competencia económica, los derechos de los consumidores y usuario y el derecho a la paz*, se advierte que, los hechos de la demanda no tienen relación alguna frente a éstos derechos e intereses colectivos, los cuales sustenta el actor popular en las afirmaciones y/o manifestaciones hechas en los derechos de petición presentados ante la Presidencia de la República y el Congreso de la República los días 9 de septiembre y 26 de febrero del año 2016, en los siguientes términos:

(i) En el derecho de petición del 9 de septiembre de 2016, presentado por el ahora demandante y dirigido al Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República, en el que se solicita que se adopten las medidas y mecanismos necesarios con el fin de prevenir y evitar la vulneración de los derechos colectivos de los colombianos y se solicita la aprobación de una Consulta Popular para que se apruebe una Asamblea Constituyente para que ésta se encargue de realizar las reformas respecto de los temas que expone el ahora demandante (fls. 9 y 10 cdno. no. 1), se dijo:

"(...)

5.- *Derecho de tierras y al trabajo digno en el campo, por cuanto nuestros campesinos el 80% viven en la pobreza y con muchas necesidades, sin garantías justas para cultivar y comercializar sus productos en forma rentable y cuyo abandono los ha impulsado a los cultivos ilícitos o abandonar el campo*

6.- *Derecho a un ambiente sano, por cuanto hoy la avaricia de la minería, cultivos y ganadería extensiva están acabando con los páramos y grandes industrias y reservas de agua y además se están contaminando con todo tipo de elementos como sedimentos, mercurio, plomo, etc. Así como Bogotá que no se hay (sic) querido construir el metro y la ciudad está totalmente contaminada.*

(..)

8.- *Derechos Patrimoniales, por las siguientes causas:*

a) *En congreso de la República con 226 congresistas, quienes devengan exagerados salarios y beneficios, con solo 9 meses de trabajo y solo tres días a la semana y además no cumplen con sus deberes constitucionales de legislar y ejercer control político y económico, con las continuas reformas abortadas.*

b) *La cantidad de escándalos de corrupción y saqueos del patrimonio a todo nivel, sin que se recupere. Así como un alto número de construcciones totalmente inservibles que en la mayoría se deben demoler.*

c) *La venta de los mejores activos productivos al escogido y no al mejor postor.*

d) *La forma como se otorgan grandes beneficios tributarios a las grandes empresas extranjeras y algunas nacionales, con grandes impuestos a los colombianos y por el contrario a los nacionales les recargan tributos.*

e) *La forma como los órganos de control y la justicia llegan tarde cuando se ha saqueado y desaparecido las pruebas, sin que exista un mecanismo preventivo y drástico que evite ese saqueo.*

f) *La facilidad con que crean y operan las grandes mafias de todo tipo que solo se investiga cuando ya han estafado, engañado y dañado el medio ambiente.*

g) *La falta de planeación y control de natalidad, donde se incisa a procrear hijos sin tener como sustentarlos ni el Estado les brida lo necesario.*

h) *Los tratados de libre comercio celebrados en totales desigualdades con países como Estados Unidos, China y otros, donde solamente unos pocos pueden exportar, porque no se dan los medios ni mecanismos del caso, como los costos de transportes y la falta de vías.*

i) *La falta de un transporte de mercancías y productos utilizando las actuales carrileras del tren, donde en todo el mundo ha sido adaptadas y mantenidas con un servicio eficiente y en Colombia cada día las abandonan.*

Por lo anterior, ruego que en el menor tiempo posible, tanto el poder Ejecutivo como Legislativo adopten las medidas necesarias y urgentes del caso, como la aprobación de la Consulta popular para que se apruebe la ASAMBLEA CONSTITUYENTE, única forma para que esas reformas se den en el menor tiempo posible, porque está visto que el Congreso no lo hará nunca." (fls. 9 y 10 cdno. no. 1).

(ii) En tanto que, en el derecho de petición del 26 de febrero de 2016, dirigido al Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República, en el que se solicita el estudio y aprobación de una Asamblea Constituyente para que esta elimine y prevea todos los riesgos que hoy se tienen frente al detrimento patrimonial que a diario los medios de comunicación y los entes de control investigan, cuyos resultados siempre terminan en pérdidas y despilfarros del patrimonio de los colombianos (fls. 11 y 12 vtos. cdno. no. 1), se expresó:

"(...)

1) *Creación de mecanismo u órgano anticorrupción, para evitar desfalcos como reficar, saludcoop, interbolsa, DMG, Transmilenio, el caso del Magistrado Pretel, los recursos de alimentación de los niños, como el caso de la guajira, territorio que proporciona enormes riquezas; las grandes edificaciones que además del saqueo del presupuesto quedan totalmente inservibles e inutilizadas, cuyo patrimonial es totalmente abandonado y nunca se podrá recuperar, como los construidos en los llanos con las regalías, etc. Además estos recursos no son recuperados de sus ejecutores.*

2) *Reforma a la Justicia, por cuanto los juzgados y cárceles se encuentran a reventar y se propicia más de un 70% de impunidad e injusticia. Esto por cuanto la última reforma realizada en casi cuatro años de legislatura, el exsenador Gaviria concilio esa reforma con miles de privilegios para los congresistas, la que no fue sancionada. Esta*

529

reforma causo un detrimento patrimonial del salario y privilegio de los 266 senadores, que hoy, en cada cuatro años de legislatura pueden representar más \$383.050'000.000 y esto se repite con la nueva reforma a la justicia, la salud y otras reformas fallidas. Por ejemplo ñas cárceles a reventar y más del 60% de delincuentes en las calles. Además los delincuentes nunca resarcen los daños causados, cuando se debería establecer formas para que estas personas apoyen la mano de obra de tantas necesidades de infraestructura que tiene el país. La falta de una justicia verdadera permite que quienes roban y comercializan tapas de las alcantarillas, se les juzgue por intento de homicidio y el mismo homicidio, como el niño de Soacha. Así mismo quienes se roban los recursos de los alimentos de los niños, quienes se robaron los recursos de la salud, de la adecuación de vías, etc. son potenciales homicidas. Por último las injusticias que cometen algunos pocos, no las pagan ellos, sino que se ordena grandes condenas indemnizatorias a cargo del patrimonio de todos los colombianos. Así como las condenas de la Corte Penal Internacional.

3) Reforma al sistema electoral. Por cuanto se presenta gran corrupción, concentrando la representación en sectores poblados, dejando por fuera un alto número de regiones sin representación, como el campo y al campesino; por ejemplo en la Costa Atlántica, donde un pueblo ha colocado dos representantes. Además resultan electos personas investigadas que al resultar culpables se debe repetir las elecciones con latos gastos en detrimento del patrimonio de los colombianos.

4) Reforma al poder Legislativo y medios de control. Por cuanto los señores congresistas no justifican sus jugosos salarios y privilegios, evadiendo toda responsabilidad de crear las leyes como las de anticorrupción y las que estamos enumerado y los medios de control actúan cuando la enfermedad ya es terminal y cuando el presupuesto ha sido saqueado y perdido.

5) Reforma ambiental (páramos, ríos, lagos, bosques, humedales y minería; reforma agrícola, desarrollo de campo y la redistribución de tierras. Esto para evitar la importancia de la riqueza pasajera de la minería y dale importancia a la riqueza del agua y la producción de alimentos. Para evitar que se entregue la tierra baldía, las fuentes hídricas y la riqueza a los extranjeros y no a los mismos colombianos. Para eliminar los grandes beneficios de los habitantes de las ciudades, con fines electorales y direccionar esos recursos al campesino, como las casas gratis en las ciudades y no un terreno a un desempleado que quiera sembrar el campo. Políticas que podrían crear formas de empleo se elimina uno de los impulsores de tráfico de estupefacientes. Por ejemplo quienes se dedican a la minería ilegal o que así sea legal y destruye las fuentes de agua y los ecosistemas son personas que se debe juzgar por intento de homicidio y por homicidio, porque pone en riesgo no solo la vida silvestre sino de muchas personas que consumen agua envenenada o se les elimina su sustento como es la pesca y la caza y además muerte por recalentamiento global. La reglamentación de cuidado y preservación de los bosques y páramos, para evitar los más de 100 incendios que en esta época se han presentado, como cuida bosques y con educación y mensajes especiales, por ejemplo los fumadores, siempre botan las colillas prendidas sin importar si está en la ciudad o en el campo. El fumador que en un vehículo o que camina de un lugar por costumbre arroja la colilla encendida y puede atentar o causar la muerte no solamente de especiales animales y vegetales, sino del mismo ser humano, como la vida de los bomberos y fuerza pública. Por lo tanto es intento de homicidio.

6) Reforma Tributaria, tratados comerciales, contrabando, mafias y valorización de la moneda, por cuanto existe grandes evasores como quienes reciben más de 5 salarios mínimos en arriendos o utilidades y se encuentran afiliado al sisben y reciben auxilios por servicios. Pensionado con altas mesadas y con latos ingresos en arriendos y dividendos, los tratados comerciales que eliminaron la industria nacional y han arruinado el campo, que sumados a la devaluación de nuestra moneda crean una alarmante desigualdad, frente al dólar, así nos compran a precios de pesos y nos venden a costos de dólar. Por ejemplo el turismo de los estadounidenses, quienes traen unos pocos dólares y les alcanza para prostituir nuestros niños, adquirir toda la droga que quieren y pasear todo el país a costos irrisorios, mientras que una nacional en Estados Unidos debe llevar un bulto de pesos y no le alcanza para nada, hoy peor con la propuesta de eliminar el iva para ellos. En países como Perú, los nacionales por turismo pagan solo un 60%, en Colombia es lo contrario.

7) Reforma a la salud, educación y control de natalidad, por cuanto día a día la salud es más negocio y carnicería; la educación es más sexo y drogas que inteligencia y de ahí el impulso a la procreación irresponsable, como las internas de las cárceles con los internos que les permiten relación conyugal, cuyo resultado es el embarazo y beneficio por este, así como las más de 50.000 niñas menores de 15 años embarazadas y otras violadas. Se debería separar los sexos por instituciones educativas de bachillerato; por ejemplo en los colegios de monjas de niñas, nunca se ve una menor embaarzada.

8) La realización de promesas y continuación de obras importantes como el Metro de Bogotá, por cuanto el actual alcalde, interesado más por Transmilenio, va a dilatar y despilfarrar todos los recursos posibles en ese sistema y nuevamente la capital del país se verá engañada y estafada, donde Medellín, pide los recursos, con más de 5 sistemas

modernos de transporte público y Bogotá solo con el congestionamiento e inoperante transmilenio. De igual forma que las carrileras existentes no se levante, por el contrario se debería ampliar la distancia de las carrileras 20 ó 50 centímetros, así como adquirir locomotoras modernas o adecuar las actuales con un eje más largo que se adecue a las nuevas carrileras. Esto permite pasar de una velocidad de 20 a 40 o 50 kilómetros por hora.

9) Que se limite la venta de los activos productivos de la nación de los departamentos y los municipios, por cuanto estos además de producir altos índices de riqueza, son patrimonio económico, cultural y orgullo de cada región de cada país. Además estas empresas pueden hipotecar sus ganancias por 5 ó 10 años para realizar las obras que se necesitan. Por ejemplo Isagen ha podido destinar y comprometer sus utilidades por diez años para realizar las obras proyectadas o para pagar específicamente un crédito. Por ejemplo Antioquia y sus habitantes se sienten orgullosos de sus empresas públicas, como la EPM, que se encuentra extendiéndose por todo el país.

10) El crecimiento de las ciudades como Bogotá, donde en el centro de la ciudad existe un alto número de predios abandonados que pueden sumar más de 50 hectáreas, con terrenos firmes para construir más de 20 pisos y no extender la ciudad a las zonas verdes y eliminar humedales que regulan el clima. El costo de construir redes de servicios en los potreros y a grandes distancias, puede ser igual a instalar una red adicional de tubería que recoja las aguas lluvias y que estas no se mezclen con las aguas contaminadas, es decir, iniciar a descontaminar el río Bogotá

11) La no eliminación de fuentes de empleo y el acaparamiento de los medios de producción que lanzan al humano a la delincuencia. Por ejemplo si un ser humano es esclavizado y forzado a la prostitución y trabajos forzados, porque eliminar el trabajo hombre animal, se debería reglamentar. La palma de cera, se debe reglamentar para que el campesino la cultive y una vez al año le quite dos o tres ramas a esta palma y la pueda comercializar y obtener un ingreso por cuidado y cultivo, hoy esta palma al no producirle utilidad al campesino, se está extinguiendo. Por ejemplo cada región debería tener un zoológico con el cuidado, adiestramiento especial y reproducción de los animales salvajes.

(...).

Así, visto el contenido de las afirmaciones y/o manifestaciones hechas en los derechos de petición presentados ante la Presidencia de la República y el Congreso de la República los días 9 de septiembre y 26 de febrero del año 2016, se advierte que, en los mismos no se aluden hechos específicos que constituyan y concreten una posible vulneración de los derechos colectivos invocados como violados, sino que simplemente se realizan unas manifestaciones generalizadas frente algunos temas que el actor popular cree deben ser objeto de reforma constitucional y que deben ser abordados a través de una Asamblea Nacional Constituyente.

En esos términos, en lo que se refiere al *derecho al goce de un ambiente sano*, los hechos de la demanda no tienen relación alguna con este derecho colectivo. Pero, además, en el expediente no obra elemento probatorio alguno que permita evidenciar el daño, la amenaza o la vulneración de este derecho colectivo.

En lo que respecta a la *moralidad administrativa*, no hay una imputación de cargos a las entidades demandadas y vinculadas al proceso, esto es, no existe una imputación directa y real de la violación del ordenamiento

jurídico, como tampoco un señalamiento de contenido subjetivo contrario a los fines y principios de la administración (deshonestidad o corrupción, etc.), por ende, no existe fundamento alguno para declarar la supuesta vulneración del mencionado derecho colectivo por parte de la Presidencia de la República y el Congreso de la República, como tampoco por parte de los Ministerios de Justicia y del Derecho, Agricultura y Desarrollo Rural, Salud y Protección Social, Educación Nacional y Ambiente y Desarrollo Sostenible, máxime cuando no fue acreditado o probado en el proceso que estas entidades demandadas y vinculada al proceso o que algunos de sus funcionarios o empleados hubiesen actuado en el ejercicio de la función administrativa con un propósito subalterno, torticero, indebido, malintencionado o culposo, ya fuera para obtener un provecho o beneficio personal, de grupo o de terceras personas.

Frente al *goce del espacio público*, no se aluden hechos específicos que constituyan y concreten una posible vulneración de este derecho colectivo, sino que simplemente se realizan unas manifestaciones y/o reparos generalizados frente a la construcción del metro en la ciudad de Bogotá y el crecimiento de esta misma ciudad, además, en el expediente no obra elemento probatorio alguno que permita evidenciar daño, amenaza o vulneración del espacio público.

En cuanto al *patrimonio público*, se realizan unas manifestaciones generalizadas que carecen de imputación directa y real de una supuesta conducta en ejercicio de una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que menoscabe, disminuya, perjudique, pierda o deteriore los bienes o recursos públicos o los intereses patrimoniales del Estado. Pero además, en el expediente no obra elemento probatorio alguno que permita evidenciar el daño, la amenaza o la vulneración del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, pues, el actor popular no acreditó y/o demostró que las entidades demandadas y vinculadas al proceso hayan manejado de manera ineficiente e irresponsable los recursos y bienes públicos a fin de cumplir sus deberes y funciones, ni se deduce ello del conjunto probatorio allegado e incorporado al expediente.

En los que respecta al derecho colectivo a la *seguridad y salubridad públicas*, se plantean hechos específicos que constituyan una vulneración a

este derecho colectivo, pero además, no obra en el expediente prueba alguna que demuestre que las entidades demandadas y vinculadas al proceso violen o amenacen violar tal derecho colectivo.

En relación con el derecho colectivo a la *libre competencia económica*, las manifestaciones de reforma pretendidas por el ahora demandante carecen de imputación directa y real de la violación del mencionado derecho colectivo. Tampoco obra en el expediente prueba alguna que demuestre que las entidades demandadas violen o amenacen violar tal derecho colectivo.

Frente al derecho colectivo de los *derechos de los consumidores y usuarios*, no se aluden hechos específicos que constituyan y concreten una posible vulneración de este derecho colectivo. Además, en el expediente no obra elemento probatorio alguno que permita evidenciar el daño, la amenaza o la vulneración del *derecho colectivo de los derechos de los consumidores y usuarios*.

Frente al *derecho a la paz*, el actor popular se limitó a manifestar que, en los acuerdos de paz, votados negativamente, los gobernantes querían imponer algunos cambios constitucionales, para hacer cesar algunos de los derechos colectivos violados, pero hoy solo han sembrado incertidumbre y los colombianos se han polarizado, en forma peligrosa, lo cual requiere urgentes medidas para evitar que el patrimonio gastado en los seis (6) años de diálogos se pongan en riesgo de pérdida y sigamos por otros cincuenta (50) años de guerra, sembrando más injusticias, enfermedades, pobreza, miseria, muertes y destrucción, frente a lo cual, se advierte que, esas afirmaciones del demandante, además de ser inconclusas, dado que, en sí mismas no contienen un cargo y/o fundamento real de vulneración de este derecho colectivo, en el expediente no obra elemento probatorio alguno que permita evidenciar el daño, la amenaza o la vulneración del *derecho colectivo a la paz*.

Así, tenemos que, en el presente caso, aunado al hecho de que los hechos de la demanda no tienen relación alguna con los derechos colectivos invocados, tenemos que el demandante no aportó elemento probatorio alguno para demostrar idónea y válidamente el daño, la amenaza o la

vulneración al derecho e interés colectivo al *goce de un ambiente sano*, la *moralidad administrativa*, el *goce del espacio público*, la *defensa del patrimonio público*, la *seguridad y salubridad públicas*, la *libre competencia económica*, los *derechos de los consumidores y usuario* y el *derecho a la paz*; siendo del caso señalar que, la acción popular procede cuando hay lugar a la protección de un derecho colectivo que se encuentra vulnerado o amenazado, y tales circunstancias deben estar probadas dentro del proceso, entonces, si aquel es el objetivo del actor, a este le corresponde probar que existe amenaza o daño tal como lo precisa el artículo 30 de la Ley 472, según el cual, la carga de la prueba le corresponde al demandante, y en el presente caso la parte actora no logró demostrar la trasgresión de los derechos invocados.

Ahora bien, cabe señalar que, le asiste razón al Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación cuando señaló que la violación de los derechos e intereses colectivos invocados es genérica y no específica, esto es, que el demandante no plantea hechos específicos que constituyan una vulneración a los derechos colectivos invocados, sino que simplemente se duele de las situaciones de pobreza, desigualdad, corrupción, etc., que existen en el país; pero además, que, en esta perspectiva, no corresponde al juez de la acción popular hacer análisis abstracto sobre las situaciones políticas y económicas del país, sino la protección ante hechos concretos que no aparecen claramente planteados por el actor.

Así las cosas, como quiera que, en el presente asunto, no existe una acusación real, seria y sustentada respecto a los derechos e intereses colectivos al *goce de un ambiente sano*, la *moralidad administrativa*, el *goce del espacio público*, la *defensa del patrimonio público*, la *seguridad y salubridad públicas*, la *libre competencia económica*, los *derechos de los consumidores y usuario* y el *derecho a la paz* que amerite un estudio concienzudo respecto de una causa real de vulneración de éstos derechos colectivos, aunado al hecho que en el expediente no obra elemento probatorio alguno que permita evidenciar daño, amenaza o vulneración de los mismos, se impone denegarse la protección de estos derechos colectivos.

5.2 Ahora bien, en lo que respecta a la manifestado por el actor popular en el escrito de alegatos de conclusión consistente en que debe tenerse como pruebas las reveladas por los medios de comunicación de los indicios de compra y venta de votos de las elecciones pasadas para congresistas y presidenciales, se advierte que, si bien el demandante no aportó la noticia periodística que pretende dar el valor de prueba en el presente asunto, frente a las mismas cabe precisar que, las publicaciones periodísticas carecen de la entidad suficiente para probar en sí misma la existencia y veracidad de la situación que narra y/o describe, pues, su eficacia como plena prueba depende de su conexidad y su coincidencia con otros elementos probatorios que obren en el expediente, los cuales no se evidencian en el presente asunto. Por lo tanto, aún en el caso de haberse allegado las publicaciones periodísticas, individual e independientemente consideradas no podían constituir el único sustento de la decisión, dado que en el campo probatorio puede servir solo como indicador para el juez, quien a partir de ello, en concurrencia con otras pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, podría llegar a constatar la certeza de los hechos que los mismo se pretende acreditar²⁵.

5.3 De otra parte, como quiera que con la acción de la referencia el actor popular lo que pretende es que se le ordene al Ejecutivo y al Congreso de la República el trámite y aprobación de una Consulta Popular para que se aprueben la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente para que ésta legisle en los temas que son de interés del actor popular, la Sala considera pertinente realizar las siguientes precisiones respecto a las pretensiones elevadas por el actor popular:

i) En lo que respecta a la petición consistente en que se ordene al representante del Poder Ejecutivo y al Congreso de la República que tramite y apruebe una *consulta popular* para que los colombianos aprueben o no la convocatoria de una *asamblea constituyente* para que legisle y cree un órgano especial anticorrupción y reglamente los aspectos que el Congreso no ha podido o no ha querido reglamentar como: reforma a los órganos de control y prevención; reforma a la Justicia eficaz y sin privilegios; reforma a la salud; reforma a la educación; reforma al sistema electoral; reforma al poder

²⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 29 de mayo de 2012, exp. 11001-03-15-000-2011-01378-00(PI), C.P. Dra. Susana Buitrago Valencia.

legislativo; reforma al sistema tributario; reformas al sistema de contratación; reformas y limitaciones a la minería, al campo y la distribución de tierras, al medio ambiente y en general todos los aspectos que por más de 25 años el congreso no lo ha hecho, así como refrendación de los acuerdos de paz, en caso de que no se haya hecho antes, se advierte que, lo pretendido por el actor popular escapa a la órbita de la acción popular, pues, ésta no ha sido diseñada para que, a través de ella y/o en su ejercicio, se tomen tales iniciativas legislativas o reformas constitucionales, so pretexto de la invocación de unos derechos colectivos, cuya violación por demás no ha sido debidamente sustentada y acreditada dentro del presente asunto, como antes se concluyó.

Adicionalmente, cabe precisar que la *consulta popular* y la constitución de una *asamblea nacional constituyente* tienen un procedimiento propio y reglado de origen constitucional y reglamentado por la ley (artículo 376 de Constitución Política y Leyes 134 de 1994 "por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana." y 1757 de 2015 "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática"), por ende, los mismos deben ser convocados y realizados bajo los parámetros establecidos por la Constitución y la ley, luego, los preceptos constitucionales y legales que los rigen y desarrollan no pueden ser desconocido, pues, son estos los que facultan sus promotores y fijan las pautas y requisitos para su realización. Adicionalmente, tanto la Constitución y como la ley, confieren a todos los ciudadanos la posibilidad de presentar proyectos de ley o de reforma constitucional mediante la *iniciativa popular legislativa y normativa* (artículo 155 de Constitución Política y Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015), luego, es a través de esos precisos medios de participación ciudadana que el actor popular puede y debe plantear las reformas que alude, dado que son los mecanismos constitucionales y legales establecidos para el efecto.

Ahora, sea del caso señalar que, el Título XIII de la Constitución Política de 1991 establece los mecanismos de reforma de la Constitución, en los siguientes términos:

"ARTICULO 374. La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.

ARTICULO 375. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.

El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será

publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.

En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

ARTICULO 376. *Mediante ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra Cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la composición que la misma ley determine.*

Se entenderá que el pueblo convoca la Asamblea, si así lo aprueba, cuando menos, una tercera parte de los integrantes del censo electoral. La Asamblea deberá ser elegida por el voto directo de los ciudadanos, en acto electoral que no podrá coincidir con otro. A partir de la elección quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones. La Asamblea adoptará su propio reglamento.

ARTICULO 377. *Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral.*

ARTICULO 378. *Por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué <sic> votan positivamente y qué <sic> votan negativamente.*

La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral.

ARTICULO 379. *Los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título.*

La acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2.

ARTICULO 380. *Queda derogada la Constitución hasta ahora vigente con todas sus reformas. Esta Constitución rige a partir del día de su promulgación."*

Por su parte, la Ley 134 de 1994 "por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana", ley estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo, tiene como objeto regula la **iniciativa popular legislativa y normativa**; el referendo; **la consulta popular**, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto, de la cual, para el caso bajo estudio, resultan pertinente transcribir, entre otros, los siguientes artículos:

"(...)

ARTÍCULO 2o. INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA Y NORMATIVA ANTE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS. *La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto Legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.*

533

(...)

ARTÍCULO 80. CONSULTA POPULAR. *La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.*

En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.

Cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República.

(...)

TITULO V.

LA CONSULTA POPULAR.

ARTÍCULO 50. CONSULTA POPULAR NACIONAL. *El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional.*

No se podrán realizar consultas sobre temas que impliquen modificación a la Constitución Política.

(...)

ARTÍCULO 52. FORMA DEL TEXTO QUE SE SOMETERÁ A VOTACIÓN. *Las preguntas que se formulen al pueblo estarán redactadas en forma clara, de tal manera que puedan contestarse con un sí o un no.*

No podrán ser objeto de consulta popular proyectos de articulado, ni tampoco la convocatoria a una asamblea constituyente, salvo cuando se vaya a reformar la Constitución según el procedimiento establecido en el artículo 376 de la Constitución Política y en esta Ley.

(...)

TITULO VI.

CONSULTA PARA CONVOCAR UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE.

ARTÍCULO 58. INICIATIVA Y CONVOCATORIA DE LA CONSULTA. *El Congreso de la República, mediante una ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara, podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca a una Asamblea Constituyente para reformar parcial o totalmente la Constitución.*

ARTÍCULO 59. CONTENIDO DE LA LEY DE CONVOCATORIA. *Además de la convocatoria de la Asamblea Constituyente, la ley deberá definir el número de delegatarios, el sistema para elegirlos, la competencia de la Asamblea, la fecha de su iniciación y su período.*

ARTÍCULO 60. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. *Sancionada la ley que convoca la consulta, el Presidente de la República la remitirá a la Corte Constitucional para que ésta decida previamente sobre su constitucionalidad formal, de conformidad con lo establecido en los artículos 241, inciso 2, y 379 de la Constitución Política.*

ARTÍCULO 61. LA TARJETA ELECTORAL. *La tarjeta electoral para la consulta deberá ser diseñada de tal forma que los electores puedan votar con un sí o un no la convocatoria y los temas que serán competencia de la Asamblea.*

(...)." (Se destaca).

En tanto que, la Ley 1757 de 2015 "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática", que tiene por objeto promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y

así mismo a controlar el poder político, igualmente, regula la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto; y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles, de la cual, para el caso bajo estudio, resultan pertinente transcribir, entre otros, los siguientes artículos:

"(...)

ARTÍCULO 3o. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN. *Los mecanismos de participación ciudadana son de origen popular o de autoridad pública, según sean promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas o por autoridad pública en los términos de la presente ley.*

Son de origen popular la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato; es de origen en autoridad pública el plebiscito; y pueden tener origen en autoridad pública o popular el referendo y la consulta popular.

La participación de la sociedad civil se expresa a través de aquellas instancias y mecanismos que permiten su intervención en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos. Pueden tener su origen en la oferta institucional o en la iniciativa ciudadana.

TÍTULO II.

DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

CAPÍTULO I.

REGLAS COMUNES A LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

ARTÍCULO 4o. REGLAS COMUNES A LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ORIGEN POPULAR. *Las reglas sobre inscripción y recolección de apoyos ciudadanos desarrolladas en este capítulo aplican para Referendos, Iniciativas Legislativas o Normativas, Consultas Populares de Origen Ciudadano y Revocatorias de Mandato, establecidos en esta ley.*

PARÁGRAFO. *El cabildo abierto se regula por las normas especiales contenidas en la presente ley y no le serán aplicables las normas generales descritas para los otros mecanismos de participación.*

ARTÍCULO 5o. EL PROMOTOR Y EL COMITÉ PROMOTOR. *Cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político, podrá solicitar a la Registraduría del Estado Civil correspondiente su inscripción como promotor de un referendo, de una iniciativa legislativa y normativa, de una consulta popular de origen ciudadano o de una revocatoria de mandato.*

Cuando se trate de organizaciones sociales y partidos o movimientos políticos, el acta de la sesión, donde conste la determinación adoptada por el órgano competente, según sus estatutos, debe presentarse ante la Registraduría del Estado Civil en el momento de la inscripción. En el acta deben constar los nombres de los ciudadanos que integrarán el Comité promotor, que estará integrado por no menos de tres personas ni más de nueve.

Cuando el promotor sea un ciudadano, él mismo será el vocero de la iniciativa. Cuando se trate de una organización social, partido o movimiento político, el comité promotor designará un vocero.

PARÁGRAFO. *Para todos los efectos legales, el vocero del comité promotor será el responsable de las actividades administrativas, financieras, de campaña de la iniciativa popular legislativa o normativa, así como la vocería durante el trámite del referendo, la consulta popular de origen ciudadano o de la revocatoria del mandato.*

"(...)

ARTÍCULO 7o. REGISTRO DE PROPUESTAS SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. *El registrador correspondiente asignará un número*

53y

consecutivo de identificación a las propuestas de origen popular sobre mecanismos de participación ciudadana, con el cual indicará el orden en que estos han sido inscritos y la fecha de su inscripción. En el registro se tendrá en cuenta si la propuesta hace referencia a la convocatoria a un referendo, a una iniciativa legislativa o normativa, a una consulta popular de origen ciudadano o a la revocatoria de un mandato, el cual será publicado en la página web de la entidad.

(...)

CAPÍTULO II.

DEL TRÁMITE EN CORPORACIONES PÚBLICAS Y REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD.

ARTÍCULO 20. TRÁMITE DE LAS PROPUESTAS SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Las reglas que rigen el trámite en corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana son las siguientes:

(...)

b) Iniciativa Legislativa y normativa. La iniciativa popular legislativa o normativa será estudiada de conformidad con lo establecido en el reglamento de la corporación respectiva y se aplicarán las disposiciones establecidas en el artículo 163 de la Constitución Política para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.

En el caso de iniciativas legislativas, los términos serán improrrogables y su estudio será prioritario en el orden del día. En el caso en que la iniciativa sea negada en comisión, podrá ser apelada por el comité promotor en los términos del reglamento interno del Congreso de la República ante la plenaria respectiva.

En el caso de iniciativas normativas, los términos serán improrrogables y su estudio será prioritario en el orden del día. En el caso en que la iniciativa sea negada en comisión, podrá ser apelada por el comité promotor en los términos del reglamento interno de la respectiva corporación ante la plenaria;

(...)

d) Consultas Populares. El Senado de la República, se pronunciará sobre la conveniencia de la convocatoria a consultas populares nacionales. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo del artículo 90 de la presente ley.

Las asambleas, los concejos o las Juntas Administradoras Locales, según se trate, se pronunciarán sobre la conveniencia de las consultas populares de iniciativa gubernamental en las respectivas entidades territoriales;

e) Ley de Convocatoria a Asamblea Constituyente. El Congreso de la República, en los términos del artículo 376 de la Constitución, mediante ley de la República aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara podrá consultar al pueblo la convocatoria a una asamblea constituyente para reformar la Constitución.

Además de la convocatoria de la Asamblea Constituyente, la ley deberá definir el número de delegatarios, el sistema para elegirlos, la competencia de la Asamblea, la fecha de su iniciación y su período.

PARÁGRAFO 1o. Ninguna corporación pública podrá introducir modificaciones al proyecto de referendo de acto legislativo o de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local de iniciativa popular que sustituyan el sentido original de la iniciativa o alteren su esencia. De presentarse cambios de forma, en cada uno de los respectivos debates, el vocero del Comité Promotor manifestará que los cambios introducidos no sustituyen el sentido original de la iniciativa.

PARÁGRAFO 2o. Quien sea reconocido como promotor de los mecanismos de participación ciudadana, cuyo propósito sea el de derogar, modificar o crear una norma o una ley, deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto y tendrá en ellas los mismos derechos, salvo el del voto, que la ley o el reglamento confiere a los miembros de la respectiva corporación.

ARTÍCULO 21. REVISIÓN PREVIA DE CONSTITUCIONALIDAD. No se podrán promover mecanismos de participación democrática sobre iniciativas inconstitucionales. Para tal efecto:

a) La Corte Constitucional revisará previamente el texto que se somete a referendo constitucional y el texto que se somete a consulta popular para la convocatoria a una Asamblea Constituyente;

b) Los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo competentes se pronunciarán sobre la constitucionalidad del mecanismo de participación democrática a realizarse.

Todo proceso de revisión previa de constitucionalidad de convocatorias a mecanismos de participación democrática deberá permitir un periodo de fijación en lista de diez días, para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la propuesta y el Ministerio Público rinda su concepto.

(...).“ (Negrillas adicionales).

Así, se tiene que, para las reformas constitucionales y legales que busca y/o pretende el actor popular, tanto la Constitución como la ley han creado los mecanismos idóneos para tal fin, los cuales son diversos a la acción popular, también creada por la Constitución (artículo 88), pero con fines, propósitos y finalidades diferentes a la pretendida por el aquí demandante, so pretexto de la invocación de unos derechos colectivos, cuya violación por demás no ha sido debidamente sustentada y acreditada dentro del presente asunto.

ii) Frente a la solicitud consistente en se le dé la representación a los grupos alzados en armas quienes han actuado por pensamientos políticos, según los acuerdos de paz a que lleguen, se advierte que, esta súplica también escapa a la órbita de la acción popular, pues, ésta no ha sido diseñada para reconocer beneficios políticos a determinado grupo de personas. Pero además, cabe señalar que, es de público conocimiento que, en virtud de los acuerdos de paz celebrados entre el Gobierno y la Guerrilla de las FARC, ésta última constituyó su grupo político y se le asignaron varias curules en el Congreso de la República, por ende, esta pretensión es carente de objeto actualmente.

iii) Finalmente, en lo que respecta a la solicitud del actor popular consistente en que se le tase y se ordene el pago a su favor de la indemnización correspondiente al porcentaje a los recursos que los colombianos pagan en impuestos y que se despilfarran en un año, se advierte que, si bien la jurisprudencia ha determinado que en las acciones populares es posible obtener el pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo, ello sólo es posible a favor de la entidad pública no culpable que tenga a su cargo los derechos colectivos, es decir, que en tratándose de particulares no hay lugar a reconocer y pagar indemnización alguna.

535

Respecto a la indemnización de perjuicios en acción popular, el Consejo de Estado en providencias del 31 de agosto de 2006, expediente 68001-23-15-000-2001-01472-01(AP), Dr. Camilo Arciniegas Andrade, señaló:

"(...)

*la Sala sostuvo: Algunos aspectos relativos a estas dos clases de acciones - refiriéndose a la popular y a la de grupo - reguladas por la Ley 472 de 1998: Tanto las acciones populares como las de grupo se originan en la vulneración de derechos e intereses colectivos. La finalidad de las acciones populares es 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, de ser posible. **En las acciones populares es posible obtener el pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo, pero sólo a favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, es decir, que en tratándose de particulares no hay lugar a reconocer y pagar indemnización alguna.** Las acciones de grupo se ejercen exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de los perjuicios individuales.*

(...)". (Negrillas fuera de texto).

De conformidad con lo anterior, la acción popular no es procedente para el pago de la indemnización reclamada por el actor popular, máxime cuando los supuestos que sustentan dicha reclamación ni siquiera están debidamente sustentada y acreditada en el expediente.

5.4 De conformidad con lo anteriormente expuesto, se denegará la protección de los derechos e intereses colectivos al *goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, el goce del espacio público, la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad públicas, la libre competencia económica, los derechos de los consumidores y usuario y el derecho a la paz*, y en consecuencia, se denegarán las pretensiones de la demanda, toda vez que no existe prueba acerca de la vulneración de los derechos colectivos invocados como vulnerados en la acción popular de la referencia.

6. Condena en costas.

En lo que respecta a las costas en acciones populares, el artículo 38 de la **Ley 472 de 1998**, establece:

"Artículo 38.- Costas. El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar el demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar." (Negrillas y subrayado fuera de Texto).

Conforme a la disposición transcrita, se tiene que, en lo que respecta a las acciones populares, sólo hay lugar a condenar en costas al actor popular siempre y cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe.

En esos términos, la Sala se abstendrá de condenar en costas a la parte demandante, por cuanto la conducta procesal de ésta no está teñida de mala fe, dado que no es constitutiva de abuso del derecho, ni puede calificarse como temeraria, torticera, maliciosa ni malintencionada, presupuesto éste indispensable para adoptar este tipo de decisión.

Así las cosas, por lo expuesto anteriormente el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUB SECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

F A L L A :

1º) Decláranse no probadas las excepciones de "*ineptitud de la acción popular por indebida acumulación de pretensiones*", "*improcedencia de la acción popular por existencia de vía procesal adecuada para reclamar perjuicio*", y "*falta de legitimación en la causa por pasiva*", propuestas por el Congreso de la República, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2º) Declárase no probada la excepción "*innominada*", propuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

3º) Declárase no probada la excepción de "*falta de legitimación en la causa por pasiva*", propuesta por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

4º) Declárase no probada la excepción de "*falta de legitimación en la causa por pasiva*", propuesta por la Presidencia de la República – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

536

5º) Deniégase la protección de los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, el goce del espacio público, la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad públicas, la libre competencia económica, los derechos de los consumidores y usuario y el derecho a la paz, y en consecuencia, **deniéganse** las pretensiones de la demanda presentada por el señor Constantino Vicente Quintero H., por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

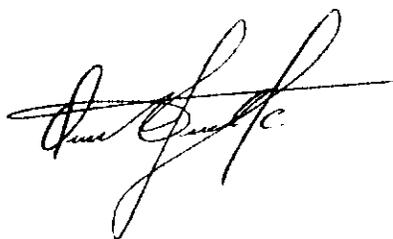
6º) Sin condena en costas en la instancia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

7º) En caso de no ser apelada la presente sentencia, para los fines de que trata el artículo 80 de la Ley 472 de 1998 **remítase** copia integral de esta a la Defensoría del Pueblo.

8º) En firme esta providencia **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de Sala de la fecha. Acta No.



OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado



FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado



MOISÉS RODRÍGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado