

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

PROCESO No. : 2013-00353-01
ACTOR : GUSTAVO JAVIER BELTRAN QUINTERO
DEMANDADO : MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
ACCIÓN : DE GRUPO
PONENTE : FRANKLIN PÉREZ CAMARGO

Santiago de Cali, treinta (30) de marzo de dos mil dieciséis (2016).

Se decide la impugnación interpuesta por la parte actora contra la sentencia del 15 de julio de 2015, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Oralidad de Cali, desestimatoria de las pretensiones.

I. ANTECEDENTES

Los señores Gustavo JAVIER BELTRÁN QUINTERO (Presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio San Cristóbal), GUSTAVO CORRALES POSSE (Presidente de la Junta Administradora Local de la Comuna No. 7), MARINO BLANDÓN GALLEGO (Presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda Pilas del Cabuyal) y NÉSTOR VICENTE MOSQUERA FERNÁNDEZ (Presidente para el Desarrollo Ambiental y Agrario "Fundagraria", actuando a través de apoderado judicial, presentaron demanda de acción de grupo contra el MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI y el CONCEJO MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI, con el fin de que se efectúen las siguientes:

▪ **Declaraciones y condenas:**

1. Que se declare que el Municipio de Santiago de Cali y el Concejo Municipal, son responsables administrativamente, el primero, por no

vigencia fiscal, un porcentaje del monto de los recursos que se aspira captar por concepto del impuesto de industria y comercio, sobre cuotas partes del 12% que se incrementará anualmente hasta llegar a un 25% entre los años 1997 y 2000, de los cuales se destinará el 10% a los corregimientos y el 90% al área urbana del municipio, entendiendo que de ésta hacen parte las comunas y las áreas suburbanas.

2. Que del Situado Fiscal Territorial con destino al área urbana se destinará el 60% para repartir en partes iguales en cada comuna y el 40% restante para distribuir de acuerdo con el factor de ponderación Índice de Focalización de Inversión Territorial IFIT, a partir de las siguientes variables: población de la comuna, viviendas en estratos 1 y 2 y mayor esfuerzo fiscal de las comunas.

3. Que de conformidad con las facultades otorgadas al alcalde de la ciudad en virtud del artículo 250 del Decreto 0203 de 2001, de suspender o reducir los recursos con destino al Situado Fiscal por razones de manifiesto debilitamiento de las finanzas del municipio y el proceso de ajuste fiscal a que está actualmente expuesto, la fuente de los recursos y la financiación de los proyectos planificados en las comunas y corregimientos resultaron a captarse sobre la base de asignaciones del Sistema General de Participaciones.

4. Que de los recursos ejecutados por el sistema actual no se logra atender o suplir mínimamente las necesidades básicas reales que demandan las poblaciones vulnerables asentadas en las comunas y corregimientos.

5. Que se hace necesario consolidar e incrementar el SFTM para las comunas y corregimientos en su estado como lo ha implementado tanto el Acuerdo 01 de 1996 como el Decreto 0203 de 2001, lo que permitiría la asignación de recursos reales para mayor inversión local y mayor participación vinculante de las autoridades e instancias locales y autoridades étnicas a decidir, formular y adoptar sus propios y verdaderos planes de desarrollo de comunas y corregimientos que involucre en su conjunto decisiones respecto a su territorio en razón al POT y la planificación e inversión para sus programas articulados al Plano de Desarrollo del Municipio.

6. Que los precarios recursos del SFTM adoptado posteriormente al año 2001 que se le asignan a las 37 localidades territoriales existentes en la ciudad, resultan ser irrisorios e insignificantes de las decisiones tomadas al interior de la comuna y corregimiento por la distribución de esos recursos y la focalización de la inversión a determinados sectores poblacionales, se priorizan atendiendo criterios del orden electoral y clientelista desviándose la función social que debe aplicarse a los recursos del SFTM sobre el esquema del Acuerdo 01 de 1995 y el Decreto 0203 de 2001.

7. Que los recursos del SFTM que por regla general ha sido distribuido 90% a 10% entre comunas y corregimientos respectivamente, revisten total disparidad en la demanda real que hoy por hoy llama y exige el componente del medio ambiente, colocando a la comunidad rural en condiciones desfavorables para la toma de decisiones en la inversión, entendiendo que la fuente de los recursos recae solamente sobre el

misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas". Sobre la titularidad establece el artículo 48 ibídem, que la tienen "las personas naturales o jurídicas que hubieren sufrido un perjuicio individual conforme lo establece el artículo 47".

En Sentencia C-304 de 2010 recordó la Corte Constitucional que el objetivo principal de la acciones de grupo consiste en "materializar el principio de economía procesal, al resolver en un mismo proceso las pretensiones de un número plural de personas que fueron afectadas por una misma causa". Este aspecto que aparece muy vinculado con el principio de economía procesal, se liga asimismo con la necesidad de simplificar la administración de justicia y de unir esfuerzos para exigir que se reparen los daños ocasionados por un evento lesivo.

Igualmente ha precisado la Corte Constitucional en Sentencia C-215 de 1999, que la causa del daño tanto como el interés cuya lesión tales acciones buscan resarcir, representan el elemento común que une a los distintos individuos y les permite quedar vinculados por una y la misma actuación judicial.

Tenemos pues, que las acciones de grupo persiguen "resarcir un perjuicio proveniente del daño ya consumado o que se está produciendo". El daño que buscan reparar es de orden subjetivo e individual ocasionado bien sea por la acción o por la omisión proveniente de autoridades públicas o de particulares. De lo anterior se deriva la naturaleza eminentemente indemnizatoria de las aludidas acciones tanto como el contenido individual y subjetivo que les es propio al igual que el carácter económico en el que se sustentan.

Sobre el daño que junto con el hecho o actuación y el nexo causal son los elementos de la responsabilidad estatal, el H. Consejo de Estado¹, se ha referido en los siguientes términos:

¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejera ponente: MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ. Bogotá D. C, dos (2) de junio de dos mil cinco (2005). Radicación número: 15001-23-31-000-1999-02382-01(AG).

"Incluso de poderse probado por el demandante – las partes, dice el parágrafo 1, art. 167, ley 1564, lo que excluye al juez – el anterior interrogante, podría atreverse abreviando con el art. 506 del Acuerdo 01.

"...."

"Y aquí termina el asunto porque el daño ya no sería antijurídico, pues la norma que creo el Situado Fiscal Territorial y fijó sus condiciones otorgó las enunciadas facultades. Incluso cabe preguntarse, adicionalmente, ¿Existieron reducciones en los presupuestos municipales en esta materia y quedaron aprobados por el Concejo Municipal al hacerlo anualmente? Nada de eso se sabe.

"Y es que en esta materia el control judicial es prácticamente nulo porque acatar en general las razones de conveniencia invocadas por los órganos de representación política responde al criterio expuesto por la Corte de que en esta materia existe un criterio de la inconstitucionalidad manifiesta.

"Ignoro si hubo daño, presupuesto de la acción de grupo, porque quien tenía la carga de probarlo no lo hizo. Y si lo hubo, por todo lo expuesto, es imposible determinar si alcanza la categoría de antijurídico, presupuesto constitucional de la responsabilidad. Se negaran las pretensiones de la demanda."

III. MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN

Inconforme la parte actora con el fallo que le negó las pretensiones de la demanda, señaló, que el a quo despacha su decisión en normas caducadas que si bien en su vigencia regularon de una u otra forma hechos y decisiones estructurales al debate en cuestión, resultan superfluas e inaplicables para este juicio.

Menciona, que el juez de primera instancia orientó su legado jurisdiccional con yerros comparativos de dos instrumentos de asignación de recursos de orígenes totalmente diferentes, como lo es, el Sistema General de Participaciones y el Situado Fiscal Territorial Municipal.

Asimismo indica, que el quo se equivoca al traer al plenario un documento comparativo de la vigencia 2008 – 2011, que nada tiene que ver con lo planteado y pretendido en la presente acción, toda vez que los recursos fiscales que omitió asignar la entidad demandada a las comunas y corregimientos, responden aquellos que debieron presupuestar a partir del año 2012.

derivarse de la vulneración de derechos de cualquier naturaleza y no necesariamente de derechos colectivos. Además, se aclara que como se trata de una acción indemnizatoria, existen puntos de identidad entre esta acción y la de reparación directa, en tanto ambas se tramitan a través de procesos diseñados para que a lo largo de los mismos se discuta y demuestre la existencia de los elementos que estructuran la responsabilidad, esto es, la calidad que se predica de los miembros del grupo afectado y en cuya condición reclaman indemnización; la existencia del daño; su antijuridicidad; su proveniencia de una causa común y, por último, su imputabilidad al demandado". (Subrayas fuera del texto).

De manera que, en las acciones de grupo, atendiendo su naturaleza indemnizatoria, se deben demostrar los elementos de la responsabilidad (la acción u omisión causante de los perjuicios, el daño y la relación de causalidad entre aquellos y este.

▪ El caso concreto

Ahora bien, el Decreto Extraordinario No. 203 del 16 de marzo de 2001, "Por el cual se compilan el acuerdo 70 de 2000, el acuerdo 01 de 1996 y las demás disposiciones que lo hayan modificado, adicionado o aclarado que conforman la estructura orgánica y funcional del municipio de Santiago de Cali.", reglamentó en su artículo 245 la figura del Situado Fiscal Territorial Municipal, en los siguientes términos: "Con el fin de garantizarle a las Comunas y Corregimientos del Municipio de Santiago de Cali recursos financieros estables a fin de atender necesidades básicas en razón del principio de desconcentración, se crea a partir del primero de enero de 1997 el Situado Fiscal Territorial Municipal."

El mismo texto normativo en el artículo 246, precisó que el Situado Fiscal Territorial Municipal se calculará del presupuesto de rentas de la respectiva vigencia fiscal, para lo cual se tomará como *patrón de referencia* y convencionalmente un porcentaje del monto de recursos que se aspira a captar por concepto del Impuesto de Industria y Comercio. Definió además, los porcentajes del Situado Fiscal Territorial Municipal que se destinarán a los corregimientos y al área urbana del municipio.

Asimismo, los artículos del 247 al 259 ibídem, reglamentaron básicamente lo referente al piso que servirá de patrón para establecer el Situado Fiscal y sus respectivos incrementos por anualidades hasta llegar a un tope del

Participaciones para financiar los proyectos planificados para las comunas y corregimientos de Cali, la demandada les haya causado un daño o un perjuicio que deba ser indemnizado, ni mucho menos, que con dichos recursos no se haya logrado atender o suplir las necesidades básicas de las comunas y corregimientos de Cali, para la cual está destinado el aforo del Situado Fiscal Territorial Municipal.

Por el contrario, dentro del expediente obra a folios 240 a 242, oficio suscrito por el Director del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, en el cual informa que la asignación presupuestal para el origen Situado Fiscal Territorial para el año 2012 fue de \$25.182.214.855, para el año 2013 de \$27.361.813.774 y para el año 2014 de \$28.922.646.737, aclarando que dicho presupuesto responde a lo girado o consignado en el Plan de Desarrollo de Comunas y Corregimientos a través de proyectos de inversión.

Bajo este escenario y en la medida en que la parte accionante no logró acreditar de manera concreta la ocurrencia del daño que alega, pues como se dijo líneas atrás, no basta simplemente anunciar que se causó, sino que se debe probar los elementos que los estructuran, habrá de confirmarse sentencia del 15 de julio de 2015 que negó las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 15 de julio de 2015 proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Oralidad de Cali, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas.

SEGUNDO: En firme esta providencia, devuélvase al juzgado de origen, para lo de su cargo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL VALLE DEL CAUCA

ACLARACION DE VOTO

PROCESO No.	76-001-33-33-002-2013-00353-01
DEMANDANTE	GUSTAVO JAVIER BELTRAN QUINTERO
DEMANDADO	MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
ACCION	DE GRUPO

Magistrado Ponente: FRANKIL PEREZ CAMARGO.

Aunque estoy de acuerdo con la decisión mayoritaria de CONFIRMAR la Sentencia del 15 de julio de 2015 proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cali, por cuanto efectivamente teniendo como procedente la acción interpuesta, como no se probó ninguno de los elementos tipificantes de la responsabilidad de la administración demandada, así como tampoco la misma podría ser asimilada a una acción in rem verso para el pago de unos emolumentos, realmente debían negarse las pretensiones formuladas por el actor.

No obstante, no comparto lo razonado por el fallo aprobado por la mayoría en relación con la inexistencia de una reglamentación que contenga el pago de una cuota parte de los recursos del situado fiscal municipal, el que si bien no fue consagrado como una indemnización, si se creó en favor de las comunas en las que se encuentra dividido el territorio de la municipalidad, pues claramente se establece su creación mediante el Acuerdo No. 01 de 1995 y el Decreto 0203 de 2001 en su artículo 245.

En este caso, se desconoce, desde cuando se produjo la suspensión de dicha transferencia, y si se cumplieron los requisitos del artículo 250 del Decreto 0203 de 2001.

Por todo ello, considero que el a quo ha debido desde el principio disponer la adecuación de la demanda hacia una acción popular, pues lo que realmente se encuentra en compromiso en este caso, son los derechos colectivos de unas comunidades a las que de manera arbitraria o no, injusta o no, se les ha suspendido la participación que aparentemente les corresponde, por los años 2012, 2013 y siguientes vigencias, del situado fiscal territorial, de conformidad con las normas en mención, y por tanto se han visto privadas de la satisfacción de ciertas necesidades básicas de la población de tales sectores.


LUZ ELENA SIERRA VALENCIA.

Magistrada

2208R2016PM3:57 TNU-1