

## **ACCION POPULAR - Concepto. Objeto. Jurisdicción / ACCION POPULAR - Juez / ACCION POPULAR - Carga de la prueba**

Las acciones populares son medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos y son ejercidas con el objeto de 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 fuera posible (art. 2 ley 472 de 1998). Por regla general, proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos (art. 9), y la Jurisdicción Contencioso Administrativa conoce de esas acciones, cuando la amenaza o vulneración del derecho o interés colectivo se origine en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas (art. 15). En ese orden de ideas, el juez debe examinar en cada caso, la existencia de vulneración o afectación de los intereses o derechos de carácter colectivo de acuerdo con los medios de prueba aportados al expediente. Cabe recordar que la carga de la prueba de los supuestos de hecho a través de los cuales se afirma la vulneración de los derechos colectivos, corresponde al accionante, quien si bien puede ser auxiliado por el juez, no está relevado totalmente de esa carga, como expresamente lo estableció el artículo 30 de la ley 472 de 1998, máxime si se tiene en cuenta que actúa movido no solo por el ánimo de proteger un derecho o interés colectivo, sino que a ése, une el móvil de la retribución económica que la prosperidad de la acción le puede generar. En consecuencia, en las acciones populares no basta que se alegue la afectación del derecho de naturaleza colectiva, sino que se requiere de la existencia de elementos probatorios que permitan al juez concluir que se encuentra en presencia de su amenaza o su vulneración.

## **MORALIDAD ADMINISTRATIVA - Principio de legalidad. Desviación de poder**

Se concluye que la moralidad administrativa está inescindiblemente vinculada al cumplimiento de las funciones que se establecen en la norma para el ejercicio de un cargo, porque es en el ordenamiento jurídico donde la actuación del encargado de la función pública encuentra su justificación frente a la colectividad y por ende está estrechamente relacionada con el principio de legalidad, cuya vulneración puede darse por extralimitación o por omisión de las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones (artículo 6 de la C.N.), comprometiendo la responsabilidad del agente causante de la vulneración, no sólo frente al Estado y los directamente afectados en un derecho subjetivo amparado en una norma, sino frente a la colectividad interesada en que se mantenga la moralidad administrativa, derecho cuyo disfrute no corresponde a un titular determinado y concreto sino a toda la comunidad. La violación del derecho a la moralidad administrativa implica siempre la vulneración por parte de los servidores públicos de la Constitución o la ley, o la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (art. 6 Constitución Política), pero no siempre la vulneración del principio de legalidad implica la violación de la moralidad administrativa, pues para que tal consecuencia se produzca es necesario, además, que la decisión u omisión cuestionada se hayan realizado con desviación de poder, o con un interés ajeno al que debe inspirar el acto.

## **PATRIMONIO PUBLICO - Derecho colectivo. Concepto**

De acuerdo con el alcance que la jurisprudencia le ha dado al derecho colectivo al patrimonio público, cuya vulneración ha vinculado a la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos, no

se encuentra en este caso que las conductas omisivas en que ha incurrido el Banco del Estado frente a INRAVISIÓN, al no haberle realizado las transferencias a que se refiere la ley 14 de 1.991, hayan vulnerado o amenacen vulnerar el patrimonio público, como quiera que no se evidencia la existencia de detrimento al patrimonio estatal, ni la amenaza de que pueda presentarse tal detrimento. El concepto de patrimonio público es un concepto genérico que involucra todos los bienes del Estado, y que comprende en ellos los de todas sus entidades, a nivel central, o descentralizado territorialmente o por servicios. Habrá detrimento de ese patrimonio, cuando se produzca su mengua como consecuencia de una actividad no autorizada en la norma, pero no se presenta el detrimento, cuando una entidad estatal deja de hacer a otra de la misma naturaleza, una transferencia de sus recursos en los términos dispuestos en el ordenamiento jurídico, porque en ese caso, no habrá habido mengua en el patrimonio estatal. Nota de Relatoría: Ver concepto 2305 de 2003

**ACCION POPULAR - Transferencias de inversión a las entidades descentralizadas / TRANSFERENCIA PRESUPUESTAL - Acción popular**

Una transferencia presupuestal es el traslado de dineros de una entidad a otra, esto es de un rubro del presupuesto a otro, bien sea por disposición constitucional o legal, dineros que integran el patrimonio público como concepto jurídico general. El incumplimiento en la obligación de transferir, no mengua el patrimonio estatal, considerado en abstracto, como derecho colectivo susceptible de ser protegido a través de la acción popular. En conclusión, al no haberse demostrado la vulneración o amenaza en contra del patrimonio estatal, no prospera el amparo solicitado.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO**

Bogotá, D.C., dos (2) de junio de dos mil cinco (2005)

**Radicación número: 25000-23-26-000-2004-00183-01(AP)**

**Actor: WILLIAM FARIAS PEDRAZA Y OTRO**

**Demandado: BANCO DEL ESTADO**

**Referencia: ACCION POPULAR**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por los señores William Farias Pedraza y Pedro Augusto Nieto Góngora, accionantes en este proceso, en contra de la sentencia dictada por la Sección Tercera, Subsección B del Tribunal

Administrativo de Cundinamarca el 27 de octubre de 2004, la cual será confirmada.

Mediante la sentencia apelada se denegaron las suplicas de la demanda.

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

El 10 de febrero de 2004, los señores William Farias Pedraza y Pedro Augusto Nieto Góngora interpusieron acción popular en contra del BANCO DEL ESTADO, con el fin de obtener la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público y a “que el derecho a la prestación sea eficiente y oportuna del servicio público de televisión regional”, y que en consecuencia se accediera a las siguientes pretensiones:

“PRIMERA. Que se protejan los derechos e intereses colectivos violados o amenazados por las acciones u omisiones del BANCO DEL ESTADO.

Para su protección se solicita:

SEGUNDA: Que se ordene al BANCO DEL ESTADO que proceda a cancelar lo adeudado a INRAVISIÓN, por concepto de la transferencia durante los años no pagados 1991 a 2003 de conformidad con lo consagrado en el párrafo del artículo 21 de la ley 14 de 1.991 con sus correspondientes intereses o indexación.

TERCERA: Que se ordene al BANCO DEL ESTADO, que en lo sucesivo proceda a apropiar y cancelar a INRAVISIÓN oportunamente la transferencia, consagrada en el párrafo del artículo 21 de la ley 14 de 1.991.

CUARTA: Solicitamos de conformidad con el art. 40 de la Ley 472 de 1998, se condene al BANCO DEL ESTADO, cancelar a favor de los suscritos accionantes el incentivo equivalente al (15%) de los recursos recaudados, o en subsidio de lo anterior lo que estime pertinente el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca en salarios mínimos conforme al artículo 39 de la ley 472 de 1.998.

QUINTA: Que se condene al BANCO DEL ESTADO cancelar las costas del proceso, incluyendo las expensas judiciales y las agencias en derecho, conforme al artículo 38 de la ley 472 de 1.998, y los artículos 392 y s.s, del C.P.C.”

Solicitaron además, que fuera citado al proceso al Instituto Nacional de Radio y Televisión - Inravisión, por tener interés directo en las resultas del proceso.

## 2. Hechos

Los actores populares mencionan que el art. 21 de la ley 14 de 1991, establece que los organismos descentralizados destinarán el 10% de sus presupuestos publicitarios anuales como ingresos para el Canal Cultural del Instituto Nacional de Radio y Televisión - Inravisión, para las Organizaciones Regionales de Televisión y para la radiodifusión oficial, distribuidos de la siguiente forma: 7% para el patrocinio de la cadena tres o canal cultural de Inravisión y el 3% restante para ser distribuido equitativamente entre las organizaciones regionales de televisión con destino a la programación cultural.

Indican que el BANCO DEL ESTADO “es una entidad creada por la ley 13 de 6 de septiembre de 1883 (sic)” y que de conformidad con lo dispuesto por el decreto 2920 de 1982 y la resolución ejecutiva No. 203 de 9 de octubre de 1982, tiene el carácter de Banco sometido al régimen especial de nacionalización, vinculado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y asimilado a empresa industrial y comercial del Estado, que debe efectuar el pago o la transferencia mencionada en el parágrafo del art. 21 de la ley 14 de 1991, y que al omitir ese deber incurre en violación a los “derechos colectivos de patrimonio público, moralidad administrativa”.

Explican que en ejercicio del derecho de petición, solicitaron a INRAVISIÓN que certificara el cumplimiento de las transferencias por parte del BANCO DEL ESTADO, petición frente a la cual el Secretario General de Inravisión, les informó que la gestión de cobro se empezó a realizar desde el año de 1996, por lo que se adeuda el periodo comprendido entre 1991 y 1995.

Estiman que de acuerdo con los documentos suministrados por Inravisión, el Banco del Estado le adeuda al Instituto las transferencias desde el año de 1991, especificando que las gestiones para el cobro fueron iniciadas en 1996.

Conforme a lo anterior, concluyen que el BANCO DEL ESTADO adeuda todas las vigencias de 1991 a la fecha.

### 3. Oposición de la demandada

Mediante auto del 16 de febrero de 2003 (sic), el a quo admitió la demanda y ordenó notificar como demandado al BANCO DEL ESTADO y al Instituto Nacional de Radio y Televisión INRAVISION, a través de sus representantes legales (fls. 33 y 34 c. 1). Tales notificaciones se surtieron el 18 de febrero de 2004 (fls. 35 y 36 c. 1.)

Las entidades contestaron oportunamente la demanda:

3.1 El Banco del Estado, se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de improcedencia de la acción, inexistencia de la obligación y prescripción.

En su defensa explicó que el no uso de una facultad que la ley le dio a INRAVISION, no atenta contra ningún derecho colectivo puesto que al tratarse precisamente de una facultad y no de una obligación no hay forma de que se pueda derivar algún perjuicio patrimonial.

Que aún aceptando la existencia de una obligación y en consecuencia una supuesta vulneración de derechos colectivos se debe exonerar al Instituto por los años 2000 a 2003, dado que esta entidad no incluyó en los presupuestos de dichas vigencias partidas destinadas a publicidad. Que por lo tanto, al no ejecutarse gastos de esta naturaleza no se dan los presupuestos establecidos en la norma, ni aún en el evento en que INRAVISION hubiese ejercido su facultad.

Que en el caso hipotético de no encontrarse probadas las anteriores excepciones, propone la de prescripción de las supuestas obligaciones para los años 1991, 1992, y 1993, por haber transcurrido más de diez años desde la fecha de su presunto nacimiento.

3.2 El Instituto Nacional de Radio y Televisión, manifestó que no se oponía a las pretensiones de la demanda “por cuanto el BANCO DEL ESTADO únicamente pagó (...) aportes por concepto de ley 14, los correspondientes a los años de 1997 y 1998.”

Estimó que la omisión en el pago de los aportes vulnera la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público por cuanto es una obligación legal hacerlo, y que no era necesario que Inravisión hubiere presentado facturas para su cobro.

#### 4. La providencia impugnada

El Tribunal consideró que no desconoce el incumplimiento de un deber legal por parte de la demandada, “hecho que de por si es censurable, pero sólo puede perjudicar a quien no haya recibido el aporte, empero, tal negligencia no alcanza a vulnerar el derecho colectivo a la moralidad pública.”

Que se demostró que el Banco del Estado es un sociedad de economía mixta cuyo capital social tiene una participación estatal superior al 90%, razón por la cual, su régimen jurídico es el de una empresa industrial y comercial de Estado; que igualmente se demostró que el capital de INRAVISION es totalmente público, por lo que el “presunto débito a favor de Inravisión no genera menoscabo o detrimento al patrimonio público en su concepción global pues no hay un desplazamiento del erario público o menoscabo de este a favor del patrimonio privado”.

Precisó que la obligación de efectuar las transferencias no era exigible para los años de 2000 a 2003, por cuanto para estas vigencias la demandada no presupuestó gastos de publicidad y propaganda. Y que para los años 1997 y 1998, las transferencias fueron canceladas tal como lo acepta INRAVISION y se advierte de la certificación de su revisor fiscal.

Advirtió que, en el caso concreto no existe amenaza o vulneración actual de derechos colectivos, en la medida que las supuestas vulneraciones sucedieron hace varios años.

Por último consideró el a quo que respecto al derecho de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, nada alegaron los actores ni se probó “que la omisión en el pago de las transferencias de que habla el artículo 21 de la ley 14 de 1991 haya generado una suspensión de la prestación del servicio o haya sido deficiente”.

## 5. Razones de la apelación

Los actores populares solicitan revocar la decisión de primera instancia y en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda.

Estiman que la conducta omisiva por parte del Banco del Estado en el giro de los recursos que por ley hacen parte del patrimonio de INRAVISIÓN, constituye una violación al derecho colectivo de la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público, pues el no pago de los mismos, no corresponde con el actuar ético, diligente y cuidadoso, que debe imperar de parte de los administradores del Estado.

Que de las pruebas que obran en el proceso se puede deducir que excluyendo las vigencias de 1997 y 1998 que ya se cancelaron, se adeudaría a INRAVISION de 1991 a 1999, \$405'846.933,00 a los que debe sumarse los intereses y/o la indexación respectiva.

Consideran que se está afectando la prestación del servicio público de televisión, por cuanto no se destinan los recursos a la programación cultural.

Por último, indican que la televisión es un servicio público dentro del cual desempeña una labor importante el Instituto Nacional de Radio y Televisión, el cual resulta afectado como quiera que los recursos se destinan, para el auspicio, colaboración o patrocinio de la cadena tres o canal cultural.

## 6. Actuación en esta instancia

Dentro del término concedido en esta instancia para alegar de conclusión y rendir concepto hicieron uso la parte demandante y el Ministerio Público

6.1. El Banco del Estado solicita que se confirme la sentencia de primera instancia.

Estima que la acción popular no es procedente porque la supuesta omisión no vulnera los derechos colectivos al patrimonio público, la moralidad administrativa y el servicio público de televisión; que además tampoco es la vía adecuada para que una entidad le cobre a otra de igual naturaleza créditos hipotéticos so pretexto de amparar tales derechos; que de existir alguna omisión esta sería de INRAVISION, entidad que posee la facultad de gestionar sus recursos de un amplio abanico de posibilidades de las que excluyó las propagandas comerciales.

Que salta a la vista que lo pretendido por los actores es que se les reconozca un incentivo puesto que es claro, que de existir un crédito a favor de INRAVISION, es el instituto quien debe cobrarlo pero a través de otras acciones en razón de ser un derecho particular y no colectivo.

6.2. Por su parte el Ministerio Público solicitó la confirmación del fallo recurrido. Consideró que de las pruebas allegadas al proceso se puede concluir que sólo hasta el año de 1996, Inravisión requirió el pago de las transferencias, que el Banco las canceló para las vigencias de 1997 y 1998, que para los años 2000 a 2003 no existe prueba de que por publicidad se hubiese ejecutado presupuesto y que para los años de 1991 a 1995 y 1999, se ejecutó presupuesto por publicidad pero el Banco no canceló a INRAVISION el porcentaje de la ley 14 de 1991.

Que el incumplimiento por parte de la demandada no implica por si mismo una vulneración a los derechos colectivos, situación que no demostró la parte actora puesto que no se puede afirmar que algún dinero haya salido del patrimonio del Estado o que se le haya dado una destinación diferente o que se haya desviado a favor de un particular.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Aspectos previos

Las acciones populares son medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos y son ejercidas con el objeto de 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 fuera posible (art. 2 ley 472 de 1998).

Por regla general, proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos (art. 9), y la Jurisdicción Contencioso Administrativa conoce de esas acciones, cuando la amenaza o vulneración del derecho o interés colectivo se origine en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas (art. 15).

En ese orden de ideas, el juez debe examinar en cada caso, la existencia de vulneración o afectación de los intereses o derechos de carácter colectivo de acuerdo con los medios de prueba aportados al expediente. Cabe recordar que la carga de la prueba de los supuestos de hecho a través de los cuales se afirma la vulneración de los derechos colectivos, corresponde al accionante, quien si bien puede ser auxiliado por el juez, no está relevado totalmente de esa carga, como expresamente lo estableció el artículo 30 de la ley 472 de 1998, máxime si se tiene en cuenta que actúa movido no solo por el ánimo de proteger un derecho o interés colectivo, sino que a ése, une el móvil de la retribución económica que la prosperidad de la acción le puede generar.

En consecuencia, en las acciones populares no basta que se alegue la afectación del derecho de naturaleza colectiva, sino que se requiere de la existencia de elementos probatorios que permitan al juez concluir que se encuentra en presencia de su amenaza o su vulneración.

## 2. Objetivo de esta acción

Se pretende la protección a los derechos colectivos a la moralidad administrativa, a la defensa del patrimonio público y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, particularmente del servicio público de televisión.

### 3. Lo probado

3.1. Por medio de la Ley 14 de 1991 se estableció que la televisión es un servicio de naturaleza pública cuya prestación está a cargo del Estado, por intermedio del Instituto Nacional de Radio y Televisión - Inravisión (artículo 1o).

3.2. Así mismo, esa ley dispuso, como ingresos para el canal cultural de Inravisión, el 7% de los presupuestos publicitarios anuales de los organismos descentralizados (artículo 21).

3.3. El Banco del Estado, es una sociedad de economía mixta del orden nacional, con capital público del 90% (fl. 29).

3.4. El decreto ley 1982 de 1974 sobre normas de gasto público de los “organismos descentralizados” señaló que cuando se refiere a ellos, se incluyen los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta cuando estén sujetas al régimen de las empresas (capital superior al 90%).

3.5. El monto ejecutado por concepto de gastos de publicidad del Banco del Estado fue: para el año de 1991 la suma de \$578'764.716,02, para el año 1992 \$523'543.501,60, para el año 1993 \$742'470.424, para el año 1994 \$863.069.066,50, para el año 1995 \$1.379'085.287,50, para el año 1996 \$919'486.864,71, para el año 1997 \$1.231'760.827,00, para el año 1998 \$1.089'718.691,71, para el año de 1999 \$791.393.475,99, para los años de 2000 a 2003, \$0,00. Así consta en certificación expedida por el revisor fiscal del Banco del Estado (fl. 63).

3.6. El Banco del Estado ha “venido cancelando las transferencias a que se refiere el artículo 21 de la ley 14 de 1991, en el periodo comprendido entre 1991 a 2003, de la siguiente manera: 1997 \$140.280.000.00, 1998 \$140.000.000.00.”, así lo certificó la líder de la Oficina del Mercadeo de la Vicepresidencia Comercial de INRAVISION, que añadió que desde 1996 se requirió por escrito al Banco solicitando la información sobre gastos de publicidad y que certificaron hasta 1998, y que de ahí en adelante le han manifestado que por austeridad del gasto la entidad financiera no tiene presupuesto publicitario (fl. 97).

De los hechos así demostrados, se infieren dos conclusiones, a saber: i) la obligación del BANCO DEL ESTADO de realizar a favor de INRAVISIÓN, las transferencias a que se refiere el párrafo del artículo 21 de la ley 14 de 1991; ii) que el Banco no ha cumplido completamente con esa obligación.

A la segunda conclusión se arriba, no solo con fundamento en la certificación que en tal sentido expidió Inravisión, sino porque la demandada no demostró el pago.

4. La existencia o no, de amenaza o vulneración a los derechos colectivos a que se refieren los actores.

Determinada la existencia de una obligación insoluta a cargo del Banco del Estado y en favor de Inravisión, se pasa a establecer, si tal situación se erige en violatoria o amenazadora de un derecho o interés colectivo, concretamente de aquéllos relacionados en la demanda. La situación se analizará en relación con cada uno de los derechos, a que se refiere la demanda, así:

#### 4.1 La moralidad administrativa.

Citando a Recasens Siches, “lo moral consistirá en la instancia de justificación de la conducta según los valores que deben inspirar el comportamiento desde una óptica individual -subjética-, que en la medida que trascienda a la orbita de la convivencia con los demás, requerirá de una justificación adicional externa -objetiva-, la cual según sea su materia llegará a trascender en norma jurídica. Lo que trascienda dirigido al ámbito de la administración será moral administrativa, lo que no, moral pública.<sup>1</sup>

La moral administrativa consiste en la justificación de la conducta de quien ejerce función pública, frente a la colectividad, no con fundamento en una óptica individual y subjética que inspire al juez en cada caso particular y concreto, sino en la norma jurídica determinadora de los procedimientos y trámites que debe seguir éste en el cumplimiento de la función pública que le ha sido encomendada.

---

<sup>1</sup> Ver sobre el tema, Tratado General de Filosofía del Derecho, Recasens Siches, Luis. Editorial Porrúa S.A. Argentina. 1978. pp 171 y ss.

Por contera la vulneración a la moral administrativa no se colige de la apreciación individual y subjetiva del juez en relación con la conducta de quien ejerce función pública; tal inferencia, como lo ha concluido la Sala surge cuando se advierte la inobservancia grosera, arbitraria y alejada de todo fundamento legal, de las normas a las cuales debe atenerse el administrador en el cumplimiento de la función pública. Cabe agregar que la sola desatención de los trámites, procedimientos y reglamentos establecidos normativamente para el ejercicio de la función pública, en que el encargado de la misma incurra, no lleva a concluir automáticamente y sin fórmula de juicio, la vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa; es necesario además, que de la conducta transgresora del ordenamiento establecido pueda predicarse antijuridicidad.

Así, se concluye que la moralidad administrativa está inescindiblemente vinculada al cumplimiento de las funciones que se establecen en la norma para el ejercicio de un cargo, porque es en el ordenamiento jurídico donde la actuación del encargado de la función pública encuentra su justificación frente a la colectividad y por ende está estrechamente relacionada con el principio de legalidad, cuya vulneración puede darse por extralimitación o por omisión de las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones (artículo 6 de la C.N.), comprometiendo la responsabilidad del agente causante de la vulneración, no sólo frente al Estado y los directamente afectados en un derecho subjetivo amparado en una norma, sino frente a la colectividad interesada en que se mantenga la moralidad administrativa, derecho cuyo disfrute no corresponde a un titular determinado y concreto sino a toda la comunidad.

La violación del derecho a la moralidad administrativa implica siempre la vulneración por parte de los servidores públicos de la Constitución o la ley, o la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (art. 6 Constitución Política), pero no siempre la vulneración del principio de legalidad implica la violación de la moralidad administrativa, pues para que tal consecuencia se produzca es necesario, además, que la decisión u omisión cuestionada se hayan realizado con desviación de poder, o con un interés ajeno al que debe inspirar el acto.

En el *sub examine*, se echan de menos esos requisitos. No puede concluirse que por la sola omisión en la transferencia de recursos de una entidad estatal a otra de la misma naturaleza, se afecte la moralidad administrativa, pues, tal como se indicó con anterioridad, el desconocimiento de ese derecho se presenta cuando la actuación de la administración se encuentra desligada de los fines y principios que regulan la administración, y obedece a finalidades de carácter particular con el objeto de favorecer intereses propios o de terceros con claro desconocimiento de los principios de la administración.

No puede olvidarse que la administración además de cumplir con las obligaciones que le impone el ordenamiento legal también debe tener en cuenta la conveniencia en el cumplimiento de sus obligaciones. Así, la conducta pudo estar fundada en criterios válidos en algún momento para la administración, como por ejemplo la falta de claridad en el precepto legal, lo que impedía contar con la certeza necesaria para cumplir con la norma.

Correspondía a los actores demostrar, además de la omisión, la presencia de elementos de carácter subjetivo contrarios a los fines y principios de la administración, esto es: conductas amañadas, irregulares o corruptas que favorecen el interés particular a costa de ignorar los fines y principios de la recta administración. Esa prueba se echa de menos.

#### 4.2 Defensa del patrimonio público.

Se ha entendido que el concepto de patrimonio público cubre 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<sup>2</sup>. La defensa del patrimonio público, conlleva a que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, evitando con ello el detrimento patrimonial<sup>3</sup>. Por ello, se concluye que la afectación de patrimonio público implica de suyo la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa.

---

<sup>2</sup> Sentencia de la Sección Cuarta del 31 de mayo de 2002, exp. 25000-23-24-000-1999-9001-01.

<sup>3</sup> Así mismo la Sala indicó en sentencia del 31 de mayo del 2002, exp. AP-300 que "la regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista que asegura la protección normativa de los

De acuerdo con el alcance que la jurisprudencia le ha dado al derecho colectivo al patrimonio público, cuya vulneración ha vinculado a la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos, no se encuentra en este caso que las conductas omisivas en que ha incurrido el Banco del Estado frente a INRAVISIÓN, al no haberle realizado las transferencias a que se refiere la ley 14 de 1.991, hayan vulnerado o amenacen vulnerar el patrimonio público, como quiera que no se evidencia la existencia de detrimento al patrimonio estatal, ni la amenaza de que pueda presentarse tal detrimento.

El concepto de patrimonio público es un concepto genérico que involucra todos los bienes del Estado, y que comprende en ellos los de todas sus entidades, a nivel central, o descentralizado territorialmente o por servicios. Habrá detrimento de ese patrimonio, cuando se produzca su mengua como consecuencia de una actividad no autorizada en la norma, pero no se presenta el detrimento, cuando una entidad estatal deja de hacer a otra de la misma naturaleza, una transferencia de sus recursos en los términos dispuestos en el ordenamiento jurídico, porque en ese caso, no habrá habido mengua en el patrimonio estatal.

Eventualmente esa omisión pudiera generar vulneración de otros derechos colectivos, pero no causa detrimento al patrimonio del Estado considerado en abstracto, y por tanto mal puede afectarse ese derecho colectivo.

En apoyo de lo concluido cabe citar el concepto 2305 de 25 de septiembre de 2.003 de la Sala de Consulta y Servicio Civil de esa H. Corporación, en el cual se pronunció sobre la naturaleza de transferencias presupuestales que tienen los pagos que deben realizar a INRAVISIÓN las entidades descentralizadas. Se lee en lo pertinente en ese concepto:

“Finalizando el análisis y para resolver el interrogante sobre la naturaleza de la obligación bajo estudio, se observa que en realidad, lo que el párrafo del artículo 21 de la Ley 14 de 1991 ordena o crea, es una transferencia de recursos presupuestales de unas entidades

---

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”.

descentralizadas, a favor de otros entes estatales. En efecto, lo que allí se indica es que los organismos descentralizados deben destinar el 10% de sus presupuestos publicitarios anuales para Inravisión y para la organizaciones regionales de televisión; es decir, que por la simple voluntad del legislador debe trasladarse ese porcentaje a las mencionadas instituciones para los fines que el mismo legislador señaló, lo cual es jurídicamente viable y no tiene connotación tributaria alguna. Como se sabe, la transferencia es una figura del derecho presupuestal y la hacienda pública, que aparece tanto en la Constitución Nacional como en la ley orgánica de presupuesto y en las leyes anuales de apropiaciones. Ella está definida en las disposiciones generales del presupuesto, como aquellos “recursos que transfieren los órganos a entidades nacionales o internacionales, públicas o privadas, con fundamento en un mandato legal”<sup>4</sup>.

Una transferencia presupuestal es el traslado de dineros de una entidad a otra, esto es de un rubro del presupuesto a otro, bien sea por disposición constitucional o legal, dineros que integran el patrimonio público como concepto jurídico general. El incumplimiento en la obligación de transferir, no mengua el patrimonio estatal, considerado en abstracto, como derecho colectivo susceptible de ser protegido a través de la acción popular.

En conclusión, al no haberse demostrado la vulneración o amenaza en contra del patrimonio estatal, no prospera el amparo solicitado.

#### 4.3 El derecho al servicio público de televisión.

Por último, se estima en la demanda que la omisión en el pago de las transferencias pone en peligro el derecho colectivo al acceso del servicio público de televisión.

---

<sup>4</sup> Desde el punto de vista contable, el Plan Único de Cuentas define las “transferencias” como una cuenta que agrupa las erogaciones que efectúa el ente público, de acuerdo con la asignación establecida en el presupuesto, que no exigen contraprestación en bienes o servicios (clase 5 grupo 54) y “otras transferencias” las que representan el valor de las erogaciones efectuadas por el ente público, por concepto de contribuciones para el cumplimiento de funciones del Estado o desarrollo de actividades de interés general, de acuerdo con las normas vigentes (clase 5, grupo 54, cuenta 5415). Por ejemplo, en el decreto 2888 de 2001 por el cual se liquida el presupuesto general de la Nación para el año 2002, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos. Tercera Parte, Disposiciones Generales, art. 41.3. transferencias corrientes. Ver también decreto 3200 de 2002 correspondiente a la liquidación del presupuesto para 2003.

Cabe señalar en primer lugar que no existe ninguna duda sobre la naturaleza de servicio público del que participa el servicio de televisión como perentoriamente lo calificó la ley 14 de 1991, en su artículo 1º.

Con relación al derecho de acceso a los servicios públicos y que su prestación sea oportuna y eficaz, tampoco encuentra la Sala la existencia de evidencias que demuestren cuales son las vulneraciones a ese derecho, ó como se está restringiendo el acceso al servicio, ó de que forma se pone en peligro o vulnera su prestación.

De los medios de prueba allegados al expediente no puede inferirse: i) que el servicio de televisión que presta INRAVISIÓN, se haya visto afectado entre 1.999 y la fecha de la demanda; ii) la relación causal entre la afectación del servicio de televisión, y la no transferencia oportuna de recursos por parte del Banco del Estado.

La ausencia de los recursos que debió transferir el Banco del Estado, no genera por sí sola amenaza o peligro en la prestación del servicio de televisión, sobre todo si se tiene en cuenta que existen otras entidades descentralizadas que deben cumplir con las transferencias de los recursos presupuestales a favor de Inravisión. Otra sería la situación si se hubiera demostrado cual es la importancia de esos recursos dentro del presupuesto de la entidad, o cuales han sido las consecuencias adversas de la falta de transferencias por parte del Banco, aspecto que Inravisión pudo haber demostrado cuando intervino en el proceso.

##### 5. La conclusión.

En este orden de ideas por no haberse demostrado la vulneración o amenaza a los derechos de carácter colectivo por parte del Banco del Estado, la sentencia apelada será confirmada en su integridad.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

CONFÍRMASE la sentencia apelada, esto es aquella dictada por la Sección Tercera, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 27 de octubre de 2004.

REMÍTASE por Secretaría, a la Defensoría del Pueblo, copia del presente fallo, para que sea incluido en el Registro Público Centralizado de Acciones Populares y de Grupo previsto en el artículo 80 de la ley 472 de 1998.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y DEVUELVASE

**RUTH STELLA CORREA PALACIO**  
Presidenta de la Sala

**MARIA ELENA GIRALDO GÓMEZ**

**ALIER E. HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ**

**GERMAN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR**

**RAMIRO SAAVEDRA BECERRA**