

CONDENA EN CIFRA GLOBAL EN ACCION DE GRUPO - Se selecciona para revisar al requerirse unificación jurisprudencial / PRUEBA DEL DAÑO EN ACCION DE GRUPO - Se selecciona para revisar porque se requiere unificación jurisprudencial / RECONOCIMIENTO Y LIQUIDACION DE LAS INDEMNIZACIONES A QUIEN NO ES PARTE DEL GRUPO - Se selecciona para revisar porque se requiere unificación jurisprudencial

Analizada la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, considera la Sala pertinente la selección de dicho fallo, como quiera que es necesario que se precisen aspectos que son de importancia en el trámite de los procesos iniciados en ejercicio de las acciones de grupo, a saber: La posibilidad de que en la sentencia se establezca como condena una cifra global por la configuración de los perjuicios ya sea por daño moral o material, en favor de la totalidad de los demandantes, sin que se determine el valor de la indemnización que particularmente les corresponde a cada uno de ellos. La forma en que en que deben demostrarse los daños por parte de quienes son demandantes en el proceso y si es necesario que se pruebe e individualice de forma concreta el monto al cual ascienden los perjuicios, ya sea durante el proceso o en el trámite administrativo de cumplimiento de la sentencia condenatoria, aspectos en los cuales cobra importancia el hecho de que si bien a través de este tipo de acciones en ocasiones se protegen intereses difusos, su naturaleza es esencialmente indemnizatoria. El modo de reconocimiento y liquidación de las indemnizaciones de las personas que no intervinieron en el proceso, que consideran que hacen del grupo afectado y cuyo propósito es recibir parte de la indemnización de perjuicios ordenada en la sentencia. La necesidad de determinar si en la sentencia cuya selección se pretende, se aplicó la jurisprudencia de esta Sección o se expusieron tesis diversas en relación con la forma en que deben demostrarse los daños ocasionados a los demandantes en este tipo de procesos, en especial en lo referente al perjuicio moral derivado de la pérdida o deterioro de bienes materiales. En tal virtud se impone la selección de la providencia proferida el 30 octubre de 2010 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, con el fin de que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unifique los criterios jurisprudenciales sobre el tema y se establezca por esta vía, una única interpretación que oriente los aspectos probatorios necesarios para acreditar el daño en las acciones de grupo y las exigencias en relación con la individualización y tasación de los perjuicios para efectos de emitir sentencia condenatoria favorable a las pretensiones de la demanda.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de marzo de dos mil once (2011)

Radicación número: 05001-23-31-000-2003-03502-02(AG)REV

Actor: MIGUEL CORREA FLOREZ Y OTROS

Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS Y OTROS

Resuelve la Sala sobre la procedencia del mecanismo de revisión eventual de la sentencia proferida el 30 de septiembre de 2010 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se modificó la sentencia dictada el 16 de noviembre de 2007 por el Juzgado Veintidós Administrativo del Circuito de Medellín, que accedió a las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, el 7 de octubre de 2003, el señor Miguel Ángel Correa Flórez y otros, mediante apoderado, formularon demanda en ejercicio de la acción de grupo en contra del municipio de Medellín (Antioquia), del Departamento de Antioquia y del Instituto Nacional de Vías INVÍAS, con el fin de que se les indemnizen los perjuicios causados en sus viviendas y cultivos ubicados en la vereda el Mestizal - municipio de San Jerónimo (Antioquia) con ocasión de la ejecución del proyecto Vial Aburrá –Río Cauca.

2. En sentencia de 16 de noviembre de 2007, el Juzgado Veintidós Administrativo de Medellín¹ accedió a las pretensiones de la demanda. Estimó que deben ser indemnizados los perjuicios ocasionados a los demandantes que en el trámite del proceso acreditaron que la ejecución de las obras del proyecto Vial Aburrá –Río Cauca, causó inestabilidad y daños en viviendas y cultivos de su propiedad. También ordenó la indemnización a favor de un grupo de personas sobre las cuales dicho supuesto se probó, pero que no eran demandantes en el proceso, citándolos para que se hicieran parte del proceso de conformidad con lo estipulado en el artículo 65 numeral 2 de la Ley 472 de 1998.

3. Mediante providencia de 30 de septiembre de 2010, el Tribunal Administrativo de Antioquia, al desatar el recurso de apelación formulado por las partes, modificó la decisión proferida en primera instancia. Explicó que en el presente asunto era viable la condena por daño moral consistente en el dolor que les causó el deterioro de los bienes de su propiedad, para lo cual en la parte resolutive señaló una suma global por este concepto en favor de los demandantes y de todos aquellos que con posterioridad se hicieran parte en el proceso; ordenó indemnizar los perjuicios materiales a todos los demandantes y no solo a los que conformaban los grupos

¹ Autoridad Judicial a la que fue remitido el conocimiento del proceso, por competencia.

señalados por el *a quo* y revocó la condena emitida en relación con el deterioro de los cultivos de propiedad de los integrantes de la parte actora, estableciendo el monto total de la condena en la suma de \$ 4.858'968.924.

4. Mediante escrito presentado el 21 de octubre siguiente, las demandadas, municipio de Medellín e Instituto Nacional de Vías INVÍAS solicitaron al Tribunal el envío del expediente al Consejo de Estado con el fin de que se sometiera a una eventual revisión la sentencia de segunda instancia. El expediente fue recibido en esta Corporación el 7 de febrero de 2011.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Procede la Sala a resolver la solicitud de revisión de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 30 de septiembre de 2010, previas las siguientes consideraciones.

1. Competencia

Al haber sido repartido este asunto a quien funge de ponente, el conocimiento del mismo corresponde a la Sección Tercera de la cual hace parte, dado que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1º del Acuerdo 117 de 12 de octubre de 2010 de la Sala Plena del Consejo de Estado², de la selección para su eventual revisión de las sentencias en acciones populares, proferidas por los Tribunales Administrativos en segunda instancia, conocerán todas las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, sin atender a su especialidad, previo reparto efectuado por el Presidente de la Corporación.

2. Objeto de la revisión eventual de providencias judiciales en acciones de grupo

El artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 establece que, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado en su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, podrá seleccionar, para su eventual revisión y con el fin de unificar la jurisprudencia, las sentencias o las demás providencias que

² Por el cual se adicionó un párrafo al artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999.

determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, dictadas por los Tribunales Administrativos en desarrollo de los procesos judiciales de acciones populares y de grupo-

Al hacer el control jurisdiccional automático, previo, integral y definitivo al proyecto de reforma a la Ley Estatutaria de Administración de Justicia la Corte Constitucional³ dejó en claro que la única finalidad de este mecanismo de revisión eventual que se aviene a los mandatos superiores es la relacionada con la **unificación de jurisprudencia**, aunque no se detuvo a precisar -como tampoco lo hizo la norma- el alcance de esta causal.

La unificación de jurisprudencia que se busca con la selección vía revisión eventual tiene por finalidad garantizar principios básicos del derecho fundamental de acceso a la justicia, como la igualdad, la seguridad jurídica y la unidad del derecho. O lo que es igual, con este instituto se pretende lograr la aplicación de la ley por parte de los jueces en condiciones iguales frente a la misma situación fáctica y jurídica.

Por manera que la revisión eventual opera en caso de contradicciones o divergencias interpretativas que pueda haber entre los Tribunales o entre las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, o cuando la providencia objeto de la revisión se oponga a una jurisprudencia reiterada de la Corporación.

De ahí que al formularse la respectiva solicitud escrita es menester aducir razonadamente los argumentos que la soportan. Carga de argumentación que consiste, entonces, en que deben expresarse las razones de la petición de revisión y al hacerlo deben singularizarse, vgr., los motivos por los cuales las decisiones de instancia contrarían la jurisprudencia del Consejo de Estado, en qué la contrarían, o cuáles son las contradicciones que se advierten entre las Secciones de esta Corporación o entre distintos Tribunales y que imponen un criterio de unificación.

Es por ello que la revisión eventual **no constituye un nuevo recurso** y que su finalidad reside exclusivamente en unificar jurisprudencia, **sin que por lo tanto suponga una instancia adicional** en el trámite del proceso, precisamente porque no constituye un mecanismo de control de legalidad de la sentencia respectiva.

³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C- 713 de 2008, M.P. Vargas Hernández.

En otros términos, la revisión eventual no está concebida como un recurso frente a las decisiones que imponen un gravamen (ordinarios) o frente a los motivos específicos establecidos por el legislador (extraordinarios).

Por lo mismo, no se puede utilizar como excusa para replantear los temas que ya fueron objeto del litigio y que fueron decididos en las instancias respectivas de conocimiento del proceso, su finalidad sólo permite la modificación de la sentencia cuando a través de tal actuación se logra la unificación de la jurisprudencia⁴ y por tanto la aplicación de la ley en igualdad de condiciones.

3. De la revisión eventual en el *sub examine*

3.1. Las entidades demandadas, esto es el municipio de Medellín y el Instituto Nacional de vías INVÍAS, solicitaron y fundamentaron la petición de revisión eventual dentro del término establecido para tal efecto, esto es, dentro de los 8 (ocho) días siguientes a la notificación de la providencia objeto de la solicitud⁵.

3.2. Para fundamentar la petición, las mencionadas entidades argumentaron lo siguiente:

3.2.1 El municipio de Medellín afirmó que se requería un pronunciamiento de la Sala Plena de esta Corporación, encaminado a unificar jurisprudencia “*en torno a la carga de la prueba de perjuicios morales y materiales por la pérdida o deterioro de bienes*”, en el trámite de las acciones de grupo, razón por la cual, hizo referencia a varias sentencias proferidas por esta Sección relacionadas con la configuración del daño moral en los eventos de deterioro o pérdida de bienes y los lineamientos que deben tenerse en cuenta para conceder este tipo de perjuicios.

Afirmó que en la sentencia cuya selección se pretende, no se tuvieron en cuenta los parámetros contenidos en la jurisprudencia de esta Corporación, para el reconocimiento de esta clase de perjuicios, razón por la cual lo procedente es su

⁴ Cfr. Memorias del XI Encuentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, VVAA Consejo de Estado, Bogotá, 2006, “*Anulación de actos administrativos en sede popular: un debate abierto en medio de un inminente riesgo de ‘federalización’ de la jurisprudencia*”, pp. 235 y ss.

⁵ En efecto, la providencia dictada en segunda instancia fue notificada por edicto el 8 de octubre de 2010 y las solicitudes de revisión fueron presentadas el 21 de octubre, razón por la cual se presentaron en el término exigido por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2008, esto es dentro de los ocho días siguientes a la notificación de la providencia cuya selección se pretende.

selección a efectos de estudiar la forma en que los mismos deben ser demostrados en los procesos iniciados en ejercicio de las acciones de grupo.

3.2.2 El Instituto Nacional de Vías por su parte, sostuvo que en el proceso se ordenó la indemnización de perjuicios a la totalidad de los demandantes, sin que se lograra establecer, en todos los casos, el perjuicio y el valor al cual asciende el mismo, especialmente en lo que al daño moral se refiere, razón por la cual resulta necesario que se seleccione la providencia dictada por el *ad quem*, con la finalidad de que se delimiten los parámetros con base en los cuales es viable el reconocimiento de los perjuicios a quienes reclaman indemnización a través de este tipo de acciones.

Por lo anterior, hizo referencia a la jurisprudencia proferida por esta Sección, en torno al principio de la comunidad de la prueba, el reconocimiento del daño moral por la pérdida de bienes y la necesidad de la individualización de los perjuicios sufridos por cada uno de los demandantes en el trámite de las acciones de grupo, providencias que afirma, no tuvo en cuenta el juez de segunda instancia al proferir el fallo cuya selección se pretende.

3.3. La Sala observa que la sustentación de la solicitud de revisión, formulada por las demandas, cumple con la carga de argumentación que le corresponde, en tanto indica que la decisión del *ad quem* contradice las tesis que sobre el punto se ha expuesto en algunas providencias de la Sección Tercera de esta Corporación, en el tema de la demostración del daño y la tasación del monto al cual ascienden los perjuicios.

Ahora bien, analizada la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, considera la Sala pertinente la selección de dicho fallo, como quiera que es necesario que se precisen aspectos que son de importancia en el trámite de los procesos iniciados en ejercicio de las acciones de grupo, a saber:

3.3.1. La posibilidad de que en la sentencia se establezca como condena una cifra global por la configuración de los perjuicios ya sea por daño moral o material, en favor de la totalidad de los demandantes, sin que se determine el valor de la indemnización que particularmente les corresponde a cada uno de ellos.

3.3.2. La forma en que en que deben demostrarse los daños por parte de quienes son demandantes en el proceso y si es necesario que se pruebe e individualice de forma concreta el monto al cual ascienden los perjuicios, ya sea durante el proceso o en el trámite administrativo de cumplimiento de la sentencia condenatoria, aspectos en los cuales cobra importancia el hecho de que si bien a través de este tipo de acciones en ocasiones se protegen intereses difusos, su naturaleza es esencialmente indemnizatoria.

3.3.3 El modo de reconocimiento y liquidación de las indemnizaciones de las personas que no intervinieron en el proceso, que consideran que hacen del grupo afectado y cuyo propósito es recibir parte de la indemnización de perjuicios ordenada en la sentencia.

3.3.4. La necesidad de determinar si en la sentencia cuya selección se pretende, se aplicó la jurisprudencia de esta Sección o se expusieron tesis diversas en relación con la forma en que deben demostrarse los daños ocasionados a los demandantes en este tipo de procesos, en especial en lo referente al perjuicio moral derivado de la pérdida o deterioro de bienes materiales.

En tal virtud se impone la selección de la providencia proferida el 30 octubre de 2010 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, con el fin de que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unifique los criterios jurisprudenciales sobre el tema y se establezca por esta vía, una única interpretación que oriente los aspectos probatorios necesarios para acreditar el daño en las acciones de grupo y las exigencias en relación con la individualización y tasación de los perjuicios para efectos de emitir sentencia condenatoria favorable a las pretensiones de la demanda.

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

RESUELVE:

PRIMERO. SELECCIONAR para revisión la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el 30 de septiembre de 2010.

SEGUNDO. NOTIFICAR la presente providencia, por estado, a las partes y al Ministerio Público.

TERCERO. Ejecutoriada esta providencia, regrese el expediente al Despacho del Magistrado Ponente de la presente providencia, para elaborar el proyecto de fallo que deberá someterse a consideración de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado para su decisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ENRIQUE GIL BOTERO
Presidente de la Sala

GLADYS AGUDELO ORDOÑEZ (E)

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO

RUTH STELLA CORREA PALACIO

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

DANILO ROJAS BETANCOURTH

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

OLGA VALLE DE DE LA HOZ