



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA**

Tunja, treinta (30) de abril de dos mil diecinueve (2019)

REFERENCIA: ACCIÓN DE GRUPO
DEMANDANTE: ALDEMAR CÁCERES ALBA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA
EXPEDIENTE: 54001 2331 000 2007000182 00

I. LA ACCIÓN

Procede el Juzgado a proferir sentencia de primera instancia dentro de la acción de grupo consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política y el Título III de la Ley 472 de 1998, interpuesto por el señor ALDEMAR CÁCERES ALBA Y OTROS en contra del MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA¹, de conformidad con el Acuerdo PCSJA18 – 11164 del 29 de noviembre de 2018 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

II. SÍNTESIS DEL CASO

A través de la presente Acción de Grupo, el señor ALDEMAR CÁCERES ALBA y otros pretenden se les indemnicen los daños que presuntamente se les causaron en razón a los pagos que tuvieron que realizar como usuarios de motocicleta con ocasión de un estipendio creado por el Municipio de San José de Cúcuta a través del Decreto 400 de 11 de septiembre de 2006 y de la Resolución No. 0396 del 19 de septiembre de 2006 como fruto de la actualización de la base de datos de motocicletas de origen colombiano y venezolano que transitan en dicho Municipio, y las multas que por el no pago del estipendio relacionado se les imponían a los usuarios de motocicleta las cuales tenían como fundamento también el aludido Decreto, daños que pretenden se les atribuyan al Municipio de San José de Cúcuta por la operación administrativa consistente en no haber fijado la tarifa del estipendio en el Decreto 400 del 11 de septiembre de 2006 y en la no publicación de la Resolución No. 396 del 19 de septiembre de 2006 en la forma en la que la Ley lo exige.

III. ANTECEDENTES

3.1.- Pretensiones

Pretende la parte demandante que al no haberse fijado la tarifa del estipendio establecido en el Decreto No. 400 de 21 de septiembre de 2006,

¹ Folios 2-18.

expedido por el Alcalde del Municipio de San José de Cúcuta y al no haberse publicado en debida forma la Resolución No. 396 de 19 de septiembre de 2006, expedida por el Secretario de Tránsito del Municipio de San José de Cúcuta, se declare que el cobro de dicho estipendio es una operación administrativa con la que la parte demandada afectó el derecho colectivo a la moralidad administrativa y los derechos de los usuarios de las motocicletas.

Como consecuencia de lo anterior, solicita se les devuelva como daño emergente lo que los usuarios y propietarios de las motocicletas que circulan en el Municipio de San José de Cúcuta pagaron por concepto del aludido estipendio, así como los demás gastos en los que incurrieron por este pago, sumas que solicita sean indexadas y que sobre ellas se pague un interés remuneratorio al 1.5% del interés bancario.

Pretende igualmente que en caso de que se hayan retenido motocicletas en virtud del no pago del mencionado estipendio, se ordene a la demandada a pagar lo cobrado por concepto de multas, servicio de grúa y parqueadero, sumas que solicita sean indexadas y se ordene el pago de intereses.

Por último, pide que se condene a la demandada al pago de honorarios y de costas.

3.2.- Fundamentos Fácticos

En resumen, los hechos en los cuales se fundan las pretensiones de la parte demandante son:

Que el 4 de septiembre de 2006, el Gobierno Nacional publicó el Decreto No. 2691, por medio del cual se dictan medidas para controlar la prestación del servicio público de transporte en motocicletas. Que basándose en esa disposición normativa, el Alcalde del Municipio de San José de Cúcuta expidió el Decreto No. 400 de 11 de septiembre de 2006, por medio del cual se toman unas medidas para controlar el tránsito de motocicletas, siendo posteriormente suscrito por el Secretario de Tránsito Municipal de Cúcuta la Resolución No. 396 del 19 de septiembre de 2006 que da cumplimiento al Decreto antes mencionado, Resolución que, según la parte actora, no fue publicada conforme a la Ley al no ser puesta en conocimiento ni en la gaceta, ni en internet ni en la página web del Municipio.

Luego de relacionar apartes de lo mencionado en el diario la opinión sobre la demanda que contra el Decreto 400 del 11 de septiembre de 2006 interpuso el Gobernador del Departamento de Norte de Santander y la opinión del Alcalde del Municipio demandado, y sobre la forma en que se desarrollaban los acontecimientos atinentes al cobro del estipendio creado por el Decreto 400 de 11 de septiembre de 2006, indica la parte actora que solicitó el 23 de octubre de 2006 al Secretario de Tránsito del Municipio de

Cúcuta que se le contestaran unas preguntas relacionadas con el valor del estipendio, la cuenta donde se debía consignar, el valor del formulario y la información que se solicitaba, así como el número de motociclistas que habían pagado dicho emolumento y la cantidad que se había recaudado por su cobro.

Sigue relacionando apartes del diario la opinión relacionados con el cobro del estipendio, la opinión de los motociclistas sobre su cobro, el desarrollo del debate llevado a cabo en el Concejo Municipal de Cúcuta por las medidas tomadas en el Decreto 400 de 2006 y sobre las denuncias realizadas por motociclistas por presuntas inconsistencias que tendría el cobro a las motos. Señala que el 19 de diciembre de 2006, el Secretario de Tránsito y Transporte de Cúcuta da respuesta a las preguntas planteadas en derecho de petición del 23 de octubre de ese año indicando que el valor del cobro es de ¾ partes del salario mínimo mensual legal diario, que la consignación debía realizarse en un cajero remoto del Banco Davivienda, los requisitos y el valor del formato, así como el hecho de que a la fecha se habían registrado en la base de datos 17.923 motociclistas recaudándose la suma de \$243.752.800.

Manifiesta que, tras parecerle incompletas y confusas las respuestas dadas por el Secretario de Tránsito, el día 26 de diciembre del 2006 le reitera las preguntas a dicho funcionario quien le responde, entre otras cosas, que en el Municipio de Cúcuta no se había detectado ni se detectaba el transporte ilegal en motocicleta y que él no había fijado un valor en pesos para el formulario de actualización de base de datos.

Sigue citando aparte del diario la opinión sobre los acontecimientos sucedidos en torno al pago del estipendio, para luego indicar puntualmente sobre uno de los actores de la presente demanda que contra él fue expedida la orden de comparendo No. 111020 por la Secretaría de Tránsito de Cúcuta al no querer pagar el pluricitado estipendio, comparendo en el que se consagra como motivo "Dto. 0400, #3 x Censo", trasladándose su moto en la grúa hasta el parqueadero donde le tocó cancelar \$28.860, por la multa \$61.228 y por el parqueadero \$15.000, además de los \$14.500 por el censo.

Manifiesta que mediante oficio de 16 de marzo de 2007, el Secretario de Tránsito acreditó que la Resolución No. 396 del 19 de septiembre de 2006 se dio a conocer en el periódico de circulación local "la Opinión" los 16 de septiembre, 4, 9 y 25 de octubre de 2006 y por medio de la emisora "Radio Super", que dicha resolución no fue publicada en la gaceta oficial de la Alcaldía Municipal ni en la página web del Municipio de Cúcuta. Señala la parte actora que el día 06 de marzo de 2007 la administradora del diario "la Opinión" le expidió una constancia en la que señaló que en las ediciones de ese diario correspondientes a los días antes relacionados no aparece el texto de la aludida Resolución, igualmente, que el gerente de Radio Super

certificó que en las emisiones del noticiero de 5:00 a.m. a 6:00 a.m. del mes de octubre de 2006, se dio a conocer el proceso de censo de motos en Cúcuta, pero sin embargo no se dio a conocer en su totalidad el contenido de la Resolución No. 396 del 19 de septiembre de 2006.

Indica, por último que mediante sentencia de 29 de marzo de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander dentro del proceso con No. de radicación 54 001 2331 000 2006 01373 00 se declaró inexecutable el artículo 3° del Decreto No. 0400 del 11 de septiembre de 2006 expedido por el Alcalde del Municipio de San José de Cúcuta².

IV. ACTUACION PROCESAL

La demanda fue admitida mediante auto de **siete (07) de marzo de 2008** (fls.160-166), auto que fue notificado personalmente a la parte demandada el día 10 de abril de 2008 (fl.170) y a la Defensoría del Pueblo el 24 de abril de 2008 (fl.194), siendo comunicados los miembros del grupo a través de un aviso publicado en el diario "la Opinión" (fl.202).

Mediante auto del 22 de julio de 2008, se fijó fecha para llevar a cabo audiencia de conciliación de que trata el artículo 61 de la Ley 472 de 2008 (fl.204) el día 17 de septiembre de 2008, dejándose constancia que dicha audiencia no se pudo llevar a cabo en razón al cese actividades programado por Asonal Judicial desde el 3 de septiembre al 16 de octubre de 2008, reprogramándose para el día 26 de noviembre de 2008 (fl.242), la cual no fue llevada a cabo, volviéndose a programar para el día 16 de septiembre de 2009 (fl.283), fecha en la cual se llevó a cabo dicha audiencia la cual fue declarada fallida al no haber ánimo conciliatorio (fl.323).

El decreto de las pruebas se efectuó mediante auto de fecha 25 de septiembre de 2009 (fls.324-327).

Mediante providencia del 14 de marzo de 2013 se dio traslado para alegar de conclusión (fl.806).

V. RAZONES DE LA DEFENSA.

5.1. Municipio de San José de Cúcuta (fls.183-192)

Manifiesta que se opone a las pretensiones por cuanto el pago del estipendio se realizó con fundamento en un acto administrativo que goza de presunción de legalidad en tanto no existe pronunciamiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que declare su nulidad y que por esa razón no pueda seguir surtiendo efectos en el mundo jurídico.

² Fls.16 a 28.

REFERENCIA: ACCIÓN DE GRUPO
DEMANDANTES: ALDEMAR CÁCERES ALBA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA
RADICADO: 54 001 2331 000 2007 00182 00

Manifiesta no estar de acuerdo con el argumento de la parte demandante de que la falta de publicación del acto administrativo trae consigo la inexistencia del mismo y que por ello el cobro del estipendio se haya ejecutado como una operación administrativa, por cuanto la falta de publicación de los actos administrativos de carácter general no deriva en su ilegalidad, sino es un tema que afecta la oponibilidad u obligatoriedad de las decisiones de la administración.

Indica la parte demandada que se ha debido estudiar por parte de los actores el alcance de las acciones que el ordenamiento jurídico contempla para la prosperidad de las pretensiones, como el de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por el que se puede intentar la nulidad del acto administrativo que es el que se considera como causa de la presente acción, o si se consideraba que existió una operación administrativa se debió intentar la acción de reparación directa, razón por la que señala que hubo una indebida escogencia de la acción por parte de los accionantes.

VI. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

6.1.- De la parte demandante (Fls.867 - 870):

Dentro de su escrito de alegatos solicita que se acogieran las súplicas de la demanda, en tanto fue interpuesta por un número plural de personas que reúnen condiciones uniformes frente a una misma causa que les causó perjuicios individuales los cuales les fueron ocasionados por una operación administrativa cuya presunción de legalidad ya fue desvirtuada jurídicamente.

Indica que el Decreto 400 de 21 de septiembre de 2006 fue declarado inexecutable por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, siendo declarado nulo posteriormente por el Juzgado Tercero Administrativo de Cúcuta mediante sentencia debidamente ejecutoriada que hizo tránsito a cosa juzgada.

Advierte que no puede decir que la conducta reprochable tuvo justificación en un acto que se presumía legal, puesto que si bien la sentencia del Tribunal Administrativo de Norte de Santander que declaró la inexecutable del Decreto No. 400 del 21 de septiembre de 2006, dejó sin efectos el acto solo a partir del fallo (efectos *ex nunc*), sin cambiar situaciones jurídicas previas al fallo judicial, posteriormente el Juzgado Tercero Administrativo de Cúcuta declaró la nulidad de dicho Decreto, declaración que lo dejó sin efectos *ex tunc*, es decir, como si ese acto nunca hubiese existido, retrotrayendo todo al estado anterior a su expedición, por lo que ningún sustento del cobro del estipendio puede decirse que sea legal.

Indica que aun cuando el Juzgado Tercero no hubiese declarado la nulidad del acto, el cobro del estipendio claramente no era obligatorio en tanto en el

Decreto No. 400 del 21 de septiembre de 2006 no se estableció la tarifa de dicho cobro facultando al Secretario de Tránsito y Transporte Municipal para que fijara la tarifa, por lo que el cobro solo hubiese sido obligatorio si se expediera otro acto de carácter general en el que se estableciera la tarifa, acto que conforme al artículo 43 del C.C.A. y los artículos 1,6 y 7 de la Ley 962 de 2005, que al no establecerse la tarifa se presenta una operación administrativa puesto que el cobro del estipendio no tenía soporte en este acto administrativo que además fue declarado nulo por el Juzgado Tercero Administrativo de Cúcuta.

Manifiesta que la Resolución No. 396 de 2006 expedida por el Secretario de Tránsito y Transporte de Cúcuta que imponía unas multas jamás fue publicada de conformidad con la Ley, por lo que la falta de notificación o publicación hace que el acto no haya nacido a la vida jurídica por lo que no tendría efectos jurídicos por lo que se configuró una operación administrativa que vulneró la moralidad administrativa.

Señala que la Resolución No. 396 de 2006 debió haber sido publicada en la Gaceta Oficial, en la página de internet del Municipio de Cúcuta, y el trámite así como los formatos respectivos debieron publicarse previa autorización del DAFP, que quedó probada la responsabilidad estatal directa por la actuación de los agentes estatales que tuvieron una conducta dolosa o gravemente culposa por lo que solicita que al ser condenado el Municipio a la reparación se consagre que éste pueda repetir contra dichos agentes de conformidad con el artículo 90 superior.

6.2.- De la entidad demandada – Municipio de San José de Cúcuta (Fls.871 - 873):

En su escrito de alegatos, reitera sus argumentos respecto a que la ausencia de publicación de la Resolución No. 0396 de 2006 no quiere decir que ésta no haya nacido a la vida jurídica, por lo que dicha publicación no tiene efectos sobre la existencia del acto sino sobre su oponibilidad, por lo que el cobro del estipendio se fundamentaba en un acto administrativo que para la época de los hechos gozaba de presunción de legalidad si se tiene en cuenta que no hay pronunciamiento de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa que declare que la Resolución No. 0396 de 2006 vulneraba alguno de los preceptos de su legalidad, razón por la que dicho acto era vigente y exigible al momento en que se hizo el pago del estipendio por parte de los motociclistas.

6.3. Ministerio Público, guardó silencio.

VII. CONSIDERACIONES

7.1- PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde al Despacho establecer si en el presente asunto debe declararse responsable al MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA, por los presuntos perjuicios causados a los demandantes, con motivo de la supuesta falta de publicación del Acto Administrativo contenido en la Resolución No. 0396 del 19 de septiembre de 2006, expedido por la Secretaría de Tránsito y Transporte de dicho Municipio, por medio del cual se fijó la tarifa de un estipendio que debían pagar los propietarios y tenedores de motocicletas que circularan por el Municipio de Cúcuta para la actualización de la base de datos de dichos vehículos, acorde con lo ordenado en el Decreto No. 0400 de 11 de septiembre de 2006, expedido por la Alcaldía de dicha localidad.

7.2.- COMPETENCIA.

Este despacho tiene jurisdicción sobre el presente asunto³, además es competente para conocer del presente asunto por factor funcional⁴, en cuanto una de las demandadas es una entidad pública (Municipio de San José de Cúcuta) y en virtud de la naturaleza del asunto (acción de grupo), y en virtud de lo establecido en el Acuerdo PCSJA18 – 11164 del 29 de noviembre de 2018 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

7.3.- ANÁLISIS PROBATORIO.

Antes de realizar una descripción del material probatorio aportado, es necesario para el despacho recordar algunas reglas jurisprudenciales acerca de las formalidades y valoraciones que deben tenerse en cuenta respecto a los distintos medios de prueba que fueron aportados al proceso.

Sobre el valor probatorio de las pruebas documentales allegadas en copia simple deberá señalarse que conforme a la sentencia de unificación emitida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 28 de agosto de 2013⁵, las copias informales gozan de pleno valor probatorio en virtud de los principios constitucionales de buena fe y lealtad, siempre y cuando se hayan surtido las etapas de contradicción y su veracidad no hubiese sido cuestionada en el proceso, como también tienen pleno valor

³ El artículo 50 de la Ley 472 de 1998 establece que "(...) La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo originadas en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas. (...)"

⁴ El artículo 51 de la Ley 472 de 1998 dispone que "(...) De las acciones de grupo conocerán en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles de circuito. En segunda instancia la competencia corresponderá a la sección primera del Tribunal Contencioso Administrativo o a la Sala Civil del Tribunal del Distrito Judicial al que pertenezca el juez de primera instancia. (...)"

⁵ Sentencia del 28 de agosto de 2013 proferida dentro del expediente No. 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022). M.P.: ENRIQUE GIL BOTERO.

aquellas que provienen directamente de entidades públicas. En consecuencia, se dará mérito a las documentales aportadas en tal condición, dado que los antecedentes procesales revelan que no existe controversia entre los justiciables respecto a este tópico.

Ahora bien, observa el despacho que al plenario se allegaron como pruebas recortes de prensa. Sobre el valor probatorio de dichos documentos, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

“(...) la publicación periodística que realice cualquiera de los medios de comunicación puede ser considerada prueba documental. Sin embargo, en principio solo representa valor secundario de acreditación del hecho en tanto por sí sola, únicamente demuestra el registro mediático de los hechos. Carece de la entidad suficiente para probar en sí misma la existencia y veracidad de la situación que narra y/o describe. Su eficacia como plena prueba depende de su conexidad y su coincidencia con otros elementos probatorios que obren en el expediente. Por tanto, individual e independientemente considerada no puede constituir el único sustento de la decisión del juez (...) Lo anterior equivale a que cualquier género periodístico que relate un hecho (reportajes, noticias, crónicas, etc.), 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. (...)”⁶ (subrayado fuera de texto)

En este sentido, el despacho le dará valor probatorio a los recortes de prensa allegados al plenario, esto es, se tomarán como prueba de los hechos que se pretenden demostrar, siempre y cuando guarden conexidad y coincidan con otros elementos de prueba.

7.4.- DE LOS MEDIOS DE PRUEBA.

Obran en el expediente como pruebas relevantes las siguientes:

- ✓ Copias auténticas de los comprobantes de pago a nombre de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Cúcuta por un valor de \$14.500, pagos hechos por: DORIS HIGUERA, MAYRA SOTO, CARLOS IVÁN SUÁREZ (fls.5, 8 y 10).
- ✓ Copia auténtica del comprobante de pago a nombre de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Cúcuta por un valor de \$13.000, pago hecho por FABIO MEDINA (fl.12).
- ✓ Copia auténtica de la licencia de tránsito No. 54405 – 06 – 007930 de 23 de mayo de 2006 de la motocicleta de placa número NQR26A cuyo propietario es VICTOR JAIMES SUÁREZ (fl.20).

⁶ Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Providencia del 29 de mayo de 2012. Radicación No. 11001-03-15-000-2011-01378-00(PI). C.P. SUSANA BUITRAGO VALENCIA. Citada por Consejo de Estado – Sección Tercera. Providencia del 13 de noviembre de 2014. Radicación No. 08001-23-31-000-2000-00213-01(34308). C.P. STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO.

- ✓ Copia auténtica del Decreto No. 400 del 11 de septiembre de 2006 "POR EL CUAL SE TOMAN MEDIDAS PARA CONTROLAR EL TRÁNSITO DE MOTOCICLETAS" expedida por la Alcaldía Municipal de San José de Cúcuta (fls.27 y 28, 653 y 654), Decreto que en su parte resolutive establece lo siguiente:

*"(...) **ARTÍCULO PRIMERO:** Prohíbese en la jurisdicción del municipio de san José de Cúcuta, durante las 24 horas del día, el tránsito de motocicletas con parrillero, excepto, las mujeres y menores de 12 años en el horario de 5:00 a.m. a las 11:00 p.m., en los términos previstos en el Decreto municipal 0336 del 21 de julio de 2006.*

***ARTÍCULO SEGUNDO:** Ordénese a la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal. Actualizar la base de datos de motocicletas de origen colombiano y venezolano, que transitan en el municipio de san José de Cúcuta, a fin de establecer el impacto vehicular, ambiental y de movilidad diaria de estas a fin de tomar las medidas administrativas establecidas en la parte motiva de esta decisión.*

***ARTÍCULO TERCERO:** Facúltese a la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal, para que establezca el estipendio respectivo a cargo del propietario de las motocicletas, con ocasión de la actualización de la base de datos e imponga sanción al conductor renuente de Ocho (8) Salarios Mínimos Diarios Legales Vigentes e inmovilización de la motocicleta y el consiguiente traslado de estas a los parqueaderos designados por la Secretaría de Tránsito para tal fin.*

***PARÁGRAFO:** Facúltese a las inspecciones de Tránsito o quien haga sus veces para conocer, fallar e impones las respectivas sanciones.*

***ARTÍCULO CUARTO:** Facúltese a la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal, para que imponga las sanciones respectivas a aquellos conductores de motocicletas que ejerzan actividades comerciales sin el lleno de los requisitos legales.*

***ARTÍCULO QUINTO:** El presente acto rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.(...)"*

- ✓ Copia simple de la Resolución No. 396 de 19 de septiembre de 2006 "POR LA CUAL DA CUMPLIMIENTO AL DECRETO 0400 DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2006", expedida por el Secretario de Tránsito y Transporte del Municipio de San José de Cúcuta (fls.29 y 656), la cual en su parte resolutive dispone lo siguiente:

*"(...) **ARTICULO PRIMERO:** Establézcase como pago a cargo del propietario de la Motocicleta: ¾ de Salarios Mínimos Legales Diarios Vigentes que deberán ser cancelados en esta Secretaría con ocasión a la actualización de la base de datos.*

ARTÍCULO SEGUNDO: Designar el personal y el equipo necesario a fin de actualizarla base de datos de motocicletas que se actualizará cada año.

ARTÍCULO TERCERO: Fíjese Como plazo para el correspondiente registro de las motocicletas hasta el día 30 de noviembre de 2006. (...)"

- ✓ Copia auténtica del Derecho de Petición elevado por ÁLVARO JANNER GÉLVEZ CÁCERES al Secretario de Tránsito el Municipio de Cúcuta recibido el 23 de octubre de 2006 en el que se solicita se le contesten algunas preguntas sobre los artículos segundo y tercero del Decreto No. 400 del 11 de septiembre de 2006, referentes al valor del estipendio, el lugar donde debía pagarse, los requisitos de la actualización de la base datos, el valor de esos requisitos, los datos que se debían llenar en el formulario de actualización y su valor, así como el número de motocicletas que habían pagado el estipendio y el valor recaudado por dicho cobro (fl.30).
- ✓ Copia auténtica del derecho de petición recibido el 14 de diciembre de 2006 suscrito por ÁLVARO JANNER GÉLVEZ CÁCERES al Secretario de Tránsito de Cúcuta quien solicita se le informe si se ha verificado alguna vez en el Municipio el desarrollo de la modalidad ilegal de servicio público de transporte de pasajeros en motocicletas (fl.31).
- ✓ Copia auténtica de la respuesta al derecho de petición de 23 de octubre de 2006 por parte del Secretario de Tránsito de Cúcuta, de fecha 19 de diciembre de 2006 (fl.32), en el que se establece que el valor del pago a cargo del tenedor o propietario de la motocicleta es $\frac{3}{4}$ del salario mínimo mensual legal vigente; que la consignación debe efectuarse en el cajero del Banco Davivienda ubicado en dicha Secretaría y a nombre de ésta; que los requisitos eran llenar el formato de registro, efectuar el correspondiente pago y anexar los documentos exigidos; que el valor a pagar por el formato son los $\frac{3}{4}$ del salario mínimo, más el valor de la de la fotocopia, más el valor por concepto de timbres y formas (\$3.200); que el valor del formulario era el de una fotocopia que había sido repartido a varias fotocopadoras de la ciudad. Por último indica que hasta ese momento se habían registrado 17923 motociclistas y que por el cobro se había recaudado la suma de \$243.752.800.
- ✓ Copia auténtica de la reiteración que hizo ÁLVARO JANNER GÉLVEZ CÁCERES al derecho de petición presentado a la Secretaría de Transporte de Cúcuta el 23 de octubre de 2006, radicada el 26 de diciembre de ese año, en el que solicitaba se le aclararan algunas de las respuestas dadas a dicha solicitud (fl.33).
- ✓ Copia de la respuesta dada por la Secretaría de Transporte del Municipio de Cúcuta a las peticiones presentadas los días 14 y 26 de

diciembre de 2006, en la que da contestación a las aclaraciones solicitadas por el señor GÉLVEZ CÁCERES y responde la pregunta hecha en petición del 14 de diciembre de 2006 en la que se extracta lo siguiente:

*"(...) en lo pertinente a informarle si se ha verificado alguna vez el desarrollo de la modalidad **ilegal** de servicio público de transporte de pasajeros utilizando la movilización de personas en motocicletas, llamado popularmente servicio de MOTOTAXI en el Municipio de San José de Cúcuta.*

*Me permito informarle que **No se a (sic) detectado, Ni se presenta**, la prestación de este tipo de transporte ilegal en nuestro Municipio. (...)"*

- ✓ Copia auténtica del formulario de registro de base de datos de motocicletas expedido por la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio de Tunja (fl.35).
- ✓ Copia auténtica presentado por el señor ÁLVARO JANNER GÉLVEZ CÁCERES radicada el 22 de febrero de 2007, al Departamento Administrativo de la Función Pública, en la que solicita que no se autorice el trámite estipulado en el Decreto No. 400 de 11 de septiembre de 2006 y en la Resolución No. 0396 del 19 de septiembre de ese mismo año, y que no se registrara dicho trámite en el Sistema Único de Información de Trámites SUIT, en caso de que se hubiera realizado dicha solicitud por el Municipio de San José de Cúcuta (fls.36 a 44).
- ✓ Copia de la respuesta dada por el Departamento Administrativo de la Función Pública a la petición relacionada en el punto anterior en la que se le indicó que revisada la correspondencia de dicha entidad no se registra ninguna solicitud por parte del Municipio de San José de Cúcuta en el sentido de autorizar el trámite contemplado en el Decreto No. 400 de 11 de septiembre de 2006 y la Resolución No. 0396 del 19 de septiembre de ese mismo año (fls.45. Respuesta reiterada a folio 355).
- ✓ Copia auténtica de la respuesta dada por la Secretaría de Tránsito de Cúcuta a la petición de información radicada el 01 de marzo de 2006, en la que se señala lo siguiente:

"(...) 1. La Gaceta Oficial del Municipio de San José de Cúcuta fue creada dando cumplimiento a la Ley 57 de 1989.

2. En varias ocasiones se le dio a conocer a la comunidad en contenido (sic) de la Resolución No. 0396 de 19 de septiembre de 2006, por medio del periódico de circulación local "La Opinión", en fechas correspondientes a: 16 de septiembre de 2006, 4 de octubre de 2006, 9 de octubre de 2006, 25 de octubre de 2006. Así mismo, se informó a la comunidad dicho contenido en la emisora "Radio Súper", esta información ya está en sus manos puesto que ya había

sido solicitada, en lo referente a la publicación de la mencionada resolución en la gaceta oficial de la Alcaldía Municipal ésta No fue Publicada.

3. Si la resolución No. 0396 del 19 de Septiembre está o No está publicada electrónicamente la página Web o de Internet del Municipio de San José de Cúcuta, No fue publicada en este medio Electrónico. (...)"

- ✓ Copia auténtica de la Constancia expedida por la administradora general del diario "la Opinión" de 09 de marzo de 2007, por medio de la cual certifica que en los periódicos correspondientes a los días 16 de septiembre, 04, 09 y 25 de octubre de 2006, no aparece el texto correspondiente a la Resolución No. 0396 de 2006 expedida por la Secretaría de Tránsito del Municipio de Cúcuta (fl.47).
- ✓ Copia auténtica de la Certificación expedida por el Gerente de Radio Súper Cúcuta el día 06 de marzo de 2007 (fl.48), en la que deja constancia de lo siguiente:

"(...) Por esta emisora se dio información en el Noticiero Actualidad y Comunicación que se emite de 5:00 a 6:00 a.m. Durante el mes de Octubre de 2006, acerca del empadronamiento o censo de motos en Cúcuta, se dio a conocer en qué consistía dicho proceso de acuerdo al decreto emanado por la Alcaldía de Cúcuta y se informó el valor a cobrar por dicho censo a cada propietario de motocicleta. Sin embargo el texto completo de la Resolución No 0396 del 19 de septiembre de 2006, no se dio a conocer en su totalidad. (...)"

- ✓ Copia auténtica de la orden de comparendo nacional No 11120, que tiene como infractor el señor CARLOS MEDINA identificado con C.C. 88178316, indicándose en observaciones la siguiente *"(...) Decreto 0400 # 3 X Censo (...)"* (fl.49).
- ✓ Copia auténtica de la Resolución No. 525 de 30 de enero de 2007, por medio de la cual la Secretaría de Tránsito del Municipio de Cúcuta sancionó al señor CARLOS MEDINA, identificado con C.C. No. 881778316 a pagar una multa de ocho salarios mínimos diarios legales vigentes con ocasión del comparendo No 112020 de 30 de enero de 2007 por violación del Decreto 0400, reduciéndole dicha multa en un 25% (fl.50).
- ✓ Copia auténtica del recibo de consignación No. 565052 de 30 de enero de 2007 por valor de \$28.860 hecha por CARLOS MEDINA a razón del comparendo 111020 (fl.51)
- ✓ Copia auténtica del comprobante de pago No. 253488 expedido por el SETRANSITO CUCUTA de 31 de enero de 2007 por valor de \$61.228 a nombre de CARLOS MEDINA, en el que se señala como concepto el no portar el registro único de motocicletas Decreto 400 y que aparece con el sello de procesado por parte del Banco Davivienda (fl.52).

- ✓ Copia auténtica de la factura No. 12110 del 31 de enero de 2007, expedida por el parqueadero los coches a nombre de CARLOS AUGUSTO MEDINA ANGUITA por valor de \$15.000 (fl.53).
- ✓ Copia auténtica del comprobante de pago No. 253489 de 31 de enero de 2007 de SETRANSITO CUCUTA por valor de \$14.500 (fl.54).
- ✓ Copia auténtica de la factura No. P – 1 – 32621 de 31 de enero de 2007 a nombre CARLOS MEDINA, expedida por el Grupo Empresarial Andino cuyo concepto es servicio de grúa por un valor de \$26.400 (fl.55).
- ✓ Copia de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander de 29 de marzo de 2007 dentro del proceso No. 54 – 001- 23 – 31 – 000 – 2006 – 01373 – 00 cuyo objeto es el estudio de la validez del Decreto No. 0400 del 11 de septiembre de 2006 y que en su parte resolutive dispuso declarar inexecutable el artículo tercero del aludido Decreto (fls.56 a 65. A folios 340 a 349, 553 a 563 dicho documento se encuentra en copias auténticas).
- ✓ Copia de una página del periódico “la opinión” del 16 de septiembre de 2006, en el que uno de sus artículos se titula “Registrar la moto costará \$15.000” (fl.66).
- ✓ Copia de una página del periódico “la opinión” del 4 de octubre de 2006, en el que uno de sus artículos se titula “Gobernación pide revisar registro de motocicletas” (fl.67).
- ✓ Copia de una página del periódico “la opinión” del 9 de octubre de 2006, en el que uno de sus artículos se titula “Pese a demanda, mantienen cobro por censo de motos” (fl.68).
- ✓ Copia de una página del periódico “la opinión” del 25 de octubre de 2006, en el que uno de sus artículos se titula “Censo arrojó 4.000 motos, hasta ahora” (fl.69).
- ✓ Copia de una página del periódico “la opinión” del 31 de octubre de 2006, en el que uno de sus artículos se titula “Amplían plazo para censo de las motos” (fl.70).
- ✓ Copia de una página del periódico “la opinión” del 31 de octubre de 2006, en el que uno de sus artículos se titula “Censo de motos irá hasta el 30 de noviembre” (fl.71).
- ✓ Copia de una página del periódico “la opinión” del 5 de diciembre de 2006, en el que uno de sus artículos se titula “Denuncian más presuntas inconsistencias del cobro a motos” (fl.72).
- ✓ Copia de una página del periódico “la opinión” del 06 de enero de 2007, en el que uno de sus artículos se titula “Exigirán a motociclistas tarjeta de registro” (fl.73).
- ✓ Copia de un artículo de 7 de diciembre de 2007 titulado “Pereira, a devolver \$3 mil millones por impuesto que no debía cobrar”, extraído de la página web del periódico “El Tiempo” (fls.156 y 157).
- ✓ Copia de un artículo de 12 de diciembre de 2007 titulado “C. de Estado ordena devolver dinero a víctimas de cobro ilegal de impuesto de telefonía en Pereira”, extraído de la página web de RCN (fl.158).

- ✓ Copia auténtica de los extractos bancarios posteriores a septiembre de 2006 de la cuenta corriente No. 066260013611 cuyo titular es la señora LUZ MARINA CLARO BAYONA, y de la cuenta de ahorros No. 066200152396 cuyo titular es la Secretaría del Tesoro Municipal de Cúcuta, ambas cuentas pertenecientes al Banco Davivienda que allegó los extractos el día 13 de abril de 2010 en respuesta dada al requerimiento realizado por el despacho que en ese momento tenía el conocimiento del proceso. En dicha respuesta, el Banco Davivienda señaló frente a la pregunta planteada por el despacho de que se informara si los dineros de dichas cuentas tenían algo que ver con el estipendio establecido en el Decreto 400 de 11 de septiembre de 2006 y la Resolución No, 0396 de 19 de septiembre de ese mismo año, que al no haber soportes en la oficina de radicación que documentaran el destino que los titulares habrían determinado para la constitución de las cuentas bancarias, no podían dar respuesta a ese cuestionamiento (fls.379 a 465).
- ✓ Oficio allegado por el Banco Davivienda el 20 de abril de 2010 en el que dio información acerca de la cuenta No. 066260013611, a nombre de LUZ MARINA CLARO BAYONA, cuya apertura se dio el 12 de enero de 2006, y de la cuenta No. 0662001152396, a nombre de la Tesorería Municipal de Cúcuta, cuya fecha de apertura es el 09 de febrero de 2006. Anexa con dicha respuesta los extractos del mes de septiembre de 2006 de la cuenta No. 066200152396 (fls.479 a 481).
- ✓ Copia de la sentencia de 19 de septiembre de 2007, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cúcuta dentro de la Acción Popular con No. de radicado 54 001 3331 006 2007 00044 00, sentencia en la que se decidió proteger el derecho colectivo a la moralidad administrativa y, como consecuencia de dicha protección, se declaró la nulidad de la Resolución No. 0396 del 19 de septiembre de 2006 suscrita por el Secretario de Tránsito Municipal de Cúcuta (fls.486 a 507. En copia auténtica a folios 569 a 590).
- ✓ Certificado expedido por el Profesional Universitario – Analista de rentas de la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio de Cúcuta expedido el 29 de marzo de 2011 (fl.655), en el que señala lo siguiente:

“(...) Que revisada la ejecución de ingresos acumulada al 2007, se presupuestaron en el rubro ACTUALIZACIÓN BASE DE DATOS PARA MOTOCICLETAS, la suma de \$8.259.000, de los cuales se recaudó la suma de \$53.903.975 (...)”

- ✓ Copia en medio magnético de la base de datos de los ingresos obtenidos entre octubre de 2006 y mayo de 2007 por la Secretaria de Tránsito y Transporte del Municipio de San José de Cúcuta en la que aparece registrado el ingreso obtenido por el citado Municipio por la actualización de la base de datos de las motocicletas (fl.657).

- ✓ Copia auténtica de las órdenes de comparendo impuestas en el Municipio de Cúcuta impuestos en virtud del cumplimiento del Decreto No. 00400 artículo 3° Censo (fls.671 a 784).
- ✓ Copia en medio físico de cuadro en el que se relacionan las personas a las cuales se les impuso multa por incumplimiento a lo ordenado en el Decreto No. 00400 de 11 de septiembre de 2006 (fls.785 a 850).

7.5. HECHOS PROBADOS.

- La Alcaldía Municipal de San José de Cúcuta, a través del Decreto No. 0400 de 11 de septiembre de 2006, fundamentada entre otras por el artículo 6 de la Ley 769 de 2002 y el Decreto reglamentario 2961 de 4 de septiembre de 2006 expedido por el Gobierno Nacional, ordenó en su artículo segundo a la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal actualizar la base de datos de motocicletas de origen colombiano y venezolano que transitaban por el citado municipio. En su artículo tercero facultó al Secretario de Tránsito y Transporte para que estableciera un estipendio a cargo del propietario de las motocicletas con ocasión de la actualización de la base de datos e impusiera una sanción al conductor renuente en pagar dicho estipendio de ocho salarios mínimos diarios legales vigentes así como la inmovilización de la motocicleta y el traslado de dicho automotor a los parqueaderos designados para tal fin (fl.27 y 28).

- La Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de San José de Cúcuta, en acatamiento a lo ordenado en el Decreto No. 0400 del 11 de septiembre de 2006, expidió la Resolución No. 0396 del 19 de septiembre de 2006, acto administrativo en el que en el artículo primero de su parte resolutive fija como pago a cargo del propietario de la motocicleta, en razón a la actualización de la base de datos, el valor de $\frac{3}{4}$ del salario mínimo legal diario vigente, estableciendo como plazo para el registro de las motocicletas hasta el día 30 de noviembre de 2006 (fl.67).

- En razón a lo informado por la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio de San José de Cúcuta (fl.46 entre otros), la Resolución No. 0396 de 19 de septiembre de 2006 no fue publicada ni en la Gaceta Oficial ni en la página web del citado Municipio. Por otro lado, conforme a lo informado por el Departamento Administrativo de la Función Pública en comunicación del 08 de mayo de 2007 (fl.45), la Alcaldía Municipal de San José de Cúcuta no hizo ninguna solicitud a ese Departamento en lo que respecta a la autorización del trámite establecido en el Decreto No. 0400 de 11 de septiembre de 2006 y la Resolución No. 0396 de 19 de septiembre de ese mismo año, en los términos de los numerales segundo y tercero del artículo 1° de la Ley 962 de 2005.

- Tanto el Periódico "la Opinión" como la Emisora "Radio Súper" del Municipio de San José de Cúcuta acreditan que a través de dichos medios

de comunicación en ningún momento se dio a conocer el texto completo de la Resolución No. 0396 de 19 de septiembre de 2006 (fls.48 y 49).

- Según se observa de las copias de consignaciones allegadas al expediente, así como de los recortes de prensa del Periódico "la Opinión", especialmente el de 09 de octubre de 2006 en el que se señala que la Secretaría de Tránsito estaba aplicando el registro de motocicletas que circulaban en el Municipio de Cúcuta previo un pago de \$13.000 (fl.68) y del informe de ingresos de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Cúcuta para los meses de octubre de 2006 a mayo de 2007, allegados en medio magnético (fl.657), en el que en la tabla de ingresos de cada uno de esos meses se coloca el de la actualización de la base de datos de las motocicletas, se tiene claro que la Administración Municipal de San José de Cúcuta a través de su Secretaría de Tránsito aplicó el cobro a los propietarios de las motocicletas que circulaban por dicha localidad para la actualización de la base de datos de dichos automotores establecido en el Decreto No. 0400 de 11 de septiembre de 2006 y la Resolución No. 0396 de 19 de septiembre de 2006, acto que fijó su valor.

- El Tribunal Administrativo de Norte de Santander en sentencia del 29 de marzo de 2007 proferida dentro del proceso No. 54 001 2331 000 2006 01373 00, en el que se estudiaba la validez del Decreto No. 0400 de 11 de septiembre de 2006, declaró la inexecutable del artículo tercero de dicho Decreto, con el argumento de que dicho aparte desconocía la Constitución Política en lo que respecta a la prohibición a las autoridades municipales de imponer tributos que no se encuentren autorizados por la Ley (fls.553 a 567).

Igualmente, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cúcuta en sentencia del 19 de septiembre de 2007 dentro de la Acción Popular No. 54 001 3331 006 2007 00044 00, protegió el derecho colectivo a la moralidad administrativa de la comunidad residente en el Municipio de Cúcuta, que resultó lesionado con la expedición del Artículo 3° del Decreto No. 0400 de 11 de septiembre de 2006 y de la Resolución No. 0396 de 19 de septiembre de 2006 y, como consecuencia de ello, declaró la nulidad de la citada Resolución, en tanto hubo un desconocimiento de la competencia exclusiva de los concejos municipales de crear tasas, contribuciones y gastos locales condicionada a que el Congreso de la República las haya autorizado previamente, y al verificar que con el cobro de ese estipendio se estaba beneficiando un interés privado al favorecer a un tercero ajeno al Municipio al haberse destinado más del 50% de lo recaudado por el cobro a una empresa particular que elaboraba los carnets de actualización de base de datos a los motociclistas (fls.569 a 590).

Conforme al informe allegado por la Secretaria del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cúcuta de 01 de abril de 2011, las sentencias antes relacionadas quedaron debidamente ejecutoriadas (fl.552).

7.6. ARGUMENTACIÓN JURÍDICA

7.6.1. MARCO NORMATIVO.

7.6.1.1. Características generales de las acciones de grupo.

Las acciones de grupo consagradas en el art. 88 de la Constitución Política, reglamentadas por la ley 472 de 1998, tienen como finalidad el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios sufridos por un grupo de personas, originados en una misma causa.

En los términos de la reglamentación contenida en los artículos 3 y 46 de la ley 472 de 1998, las acciones de grupo se establecen de la siguiente forma:

“Artículo 46º.- Procedencia de las Acciones de Grupo. Las acciones de grupo son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de los elementos que configuran la responsabilidad.”

La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios.

El grupo estará integrado al menos por veinte (20) personas.”⁷

Del artículo antes citado, se pueden establecer las principales características de la acción de grupo, las cuales son:

- i) Deben ser interpuestas por un número plural o un conjunto de personas.
- ii) Ese número plural o conjunto de personas deben reunir condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó un perjuicio.
- iii) Los perjuicios deben originarse para cada una de las personas que integran el grupo de manera individual.
- iv) La acción de grupo es eminentemente indemnizatoria.
- v) Sobre el aparte de que el grupo debe estar al menos integrado por veinte personas, la Corte Constitucional en sentencia C – 116 de 2008 lo declaró exequible “(...) en el entendido de que para la legitimación activa en las acciones de grupo no se requiere conformar un número de veinte personas que instauren la demanda, pues basta que un miembro del grupo que actúe a su nombre señale en ella los criterios que permitan establecer la identificación del grupo afectado. (...)”⁸, es decir, para la interposición de una acción de grupo no necesariamente debe ser instaurada por un grupo de veinte personas, bastando que la interponga un miembro del grupo que actúe en nombre de

⁷ El aparte subrayado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, Sentencia C – 569 de 2004. M.P. RODRIGO UPRIMNY YEPES.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C- 116 de 2018. M.P. RODRIGO ESCOBAR GIL.

éste que permita identificar que el grupo perjudicado es igual o superior a veinte personas.

7.6.1.2. Normas aplicables referentes a la obligatoriedad de la publicidad de los actos administrativos de carácter general.

Frente a la publicidad de los actos administrativos, el inciso 7° del artículo 3° del Código Contencioso Administrativo⁹ dispuso como un principio orientador de las actuaciones administrativas el de publicidad, estableciendo que “(...) *En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordenan este código y la ley. (...)*”.

En desarrollo de esa norma, el artículo 43 del Código Contencioso Administrativo consagró el deber de publicar los actos administrativos de carácter general y la forma en que se debía realizar. Al respecto, el citado artículo estableció lo siguiente:

*“(...) **ARTÍCULO 43.** Deber y forma de publicación. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios para los particulares mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial, o en el diario, gaceta o boletín que las autoridades destinen a ese objeto, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expide el acto.*

Los municipios en donde no haya órgano oficial de publicidad podrán divulgar estos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, o por bando.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general se comunicarán por cualquier medio hábil. (...)”

Frente a lo que dispone el artículo en cita en lo que respecta a la publicación de los actos administrativos de contenido general, se pueden fijar las siguientes reglas: **i)** mientras los actos administrativos de contenido general no hayan sido publicados no serán obligatorios para los particulares; **ii)** los actos administrativos de contenido general pueden ser publicados en el Diario Oficial, o en el diario, gaceta o boletín que se disponga para ello, o en periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expide el acto; **iii)** Si en el municipio no hay órgano oficial de publicidad, los actos administrativos de carácter general pueden divulgarse mediante avisos, distribución de volantes, su inserción en otro medio o por bando.

Sobre el uso de los medios electrónicos para la publicidad de los actos administrativos de carácter general, el artículo 6° de la Ley 962 de 2005 dispuso que los órganos y entidades de la Administración Pública podrían

⁹ Norma aplicable al momento en que se configuraron los hechos que motivaron la demanda de la referencia.

hacer uso de cualquier medio tecnológico o documento electrónico para dar a conocer los trámites y procedimientos de su competencia a los ciudadanos, así como los actos administrativos proferidos por dichos órganos, debiéndolos publicar, en todo caso, en la forma prevista en las disposiciones vigentes, siendo obligadas a hacer públicos los medios tecnológicos o electrónicos con los cuales contara¹⁰.

En desarrollo de la normatividad antes expuesta, el artículo 7° de la Ley 962 de 2005 instituyó sobre la publicidad electrónica de los actos administrativos generales lo siguiente:

“(...) ARTÍCULO 7o. PUBLICIDAD ELECTRÓNICA DE NORMAS Y ACTOS GENERALES EMITIDOS POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *La Administración Pública deberá poner a disposición del público, a través de medios electrónicos, las leyes, decretos y actos administrativos de carácter general o documentos de interés público relativos a cada uno de ellos, dentro de los cinco (5) días siguientes a su*

¹⁰ **“(...) ARTÍCULO 6o. MEDIOS TECNOLÓGICOS.** *Para atender los trámites y procedimientos de su competencia, los organismos y entidades de la Administración Pública deberán ponerlos en conocimiento de los ciudadanos en la forma prevista en las disposiciones vigentes, o emplear, adicionalmente, cualquier medio tecnológico o documento electrónico de que dispongan, a fin de hacer efectivos los principios de igualdad, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, moralidad y eficacia en la función administrativa. Para el efecto, podrán implementar las condiciones y requisitos de seguridad que para cada caso sean procedentes, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan algunas entidades especializadas.*

La sustanciación de las actuaciones así como la expedición de los actos administrativos, tendrán lugar en la forma prevista en las disposiciones vigentes. Para el trámite, notificación y publicación de tales actuaciones y actos, podrán adicionalmente utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas.

Toda persona podrá presentar peticiones, quejas, reclamaciones o recursos, mediante cualquier medio tecnológico o electrónico del cual dispongan las entidades y organismos de la Administración Pública.

En los casos de peticiones relacionadas con el reconocimiento de una prestación económica en todo caso deben allegarse los documentos físicos que soporten el derecho que se reclama.

La utilización de medios electrónicos se regirá por lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y en las normas que la complementen, adicionen o modifiquen, en concordancia con las disposiciones del Capítulo 8 del Título XIII, Sección Tercera, Libro Segundo, artículos 251 a 293, del Código de Procedimiento Civil, y demás normas aplicables, siempre que sea posible verificar la identidad del remitente, así como la fecha de recibo del documento.

PARÁGRAFO 1o. *Las entidades y organismos de la Administración Pública deberán hacer públicos los medios tecnológicos o electrónicos de que dispongan, para permitir su utilización.*

PARÁGRAFO 2o. *En todo caso, el uso de los medios tecnológicos y electrónicos para adelantar trámites y competencias de la Administración Pública deberá garantizar los principios de autenticidad, disponibilidad e integridad.*

PARÁGRAFO 3o. *Cuando la sustanciación de las actuaciones y actos administrativos se realice por medios electrónicos, las firmas autógrafas que los mismos requieran, podrán ser sustituidas por un certificado digital que asegure la identidad del suscriptor, de conformidad con lo que para el efecto establezca el Gobierno Nacional (...)* (subrayado fuera de texto)

*publicación, sin perjuicio de la obligación legal de publicarlos en el **Diario Oficial**.*

Las reproducciones efectuadas se reputarán auténticas para todos los efectos legales, siempre que no se altere el contenido del acto o documento.

A partir de la vigencia de la presente ley y para efectos de adelantar cualquier trámite administrativo, no será obligatorio acreditar la existencia de normas de carácter general de orden nacional, ante ningún organismo de la Administración Pública. (...)

La norma antes transcrita estatuye la obligatoriedad de poner a disposición del público los actos administrativos de contenido general a través de medios electrónicos dentro de los cinco días siguientes a su publicación, sin que con ello no se quiera decir que la publicación de dichos actos en el diario oficial pueda obviarse, pues ésta sigue siendo obligatoria.

7.6.1.3. Sobre el procedimiento impuesto por la Ley 962 de 2005 para la implementación de trámites por parte de entidades públicas.

El artículo 1° de la Ley 962 de 2005, luego de fijar que el objeto de dicha norma que era el de facilitar las relaciones de los particulares y la administración pública, estableciendo en su numeral 1 que para ejercer alguna actividad, derecho o cumplir alguna obligación no se podrían exigir permisos, autorizaciones o requisitos que no estuvieran previstos taxativamente en la Ley o autorizados por esta, dispuso en sus numerales 2° y 3°, un procedimiento previo a la imposición por parte de las autoridades públicas de algún trámite autorizado por la Ley. Respecto a este procedimiento, fijaron los numerales en cita lo siguiente:

“(...) ARTÍCULO 1o. OBJETO Y PRINCIPIOS RECTORES.

(...)

2. Las autoridades públicas habilitadas legalmente para establecer un trámite, previa su adopción, deberán someterlo a consideración del Departamento Administrativo de la Función Pública adjuntando la manifestación del impacto regulatorio, con la cual se acreditará su justificación, eficacia, eficiencia y los costos de implementación para los obligados a cumplirlo; así mismo deberá acreditar la existencia de recursos presupuestales y administrativos necesarios para su aplicación. En caso de encontrarlo razonable y adecuado con la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites, el Departamento Administrativo de la Función Pública autorizará su adopción.

Para el cumplimiento de esta función el Departamento Administrativo de la Función Pública contará con el apoyo de los Comités Sectoriales e Intersectoriales que se creen para el efecto. Asimismo, podrá establecer

mecanismos de participación ciudadana a fin de que los interesados manifiesten sus observaciones.

Lo dispuesto en el presente numeral, no se aplicará cuando en situación de emergencia se requiera la adopción de medidas sanitarias para preservar la sanidad humana o agropecuaria.

El Ministro del Interior y de Justicia y el Director de la Función Pública rendirá informe semestral obligatorio a la Comisión Primera de cada Cámara en sesión especial sobre la expedición de los nuevos trámites que se hayan adoptado.¹¹

3. Información y publicidad. *Sin perjuicio de las exigencias generales de publicidad de los actos administrativos, todo requisito, para que sea exigible al administrado, deberá encontrarse inscrito en el Sistema Único de Información de Trámites, SUIT, cuyo funcionamiento coordinará el Departamento Administrativo de la Función Pública; entidad que verificará para efectos de la inscripción que cuente con el respectivo soporte legal.*

Toda entidad y organismo de la Administración Pública tiene la obligación de informar sobre los requisitos que se exijan ante la misma, sin que para su suministro pueda exigirle la presencia física al administrado. Igualmente deberá informar la norma legal que lo sustenta, así como la fecha de su publicación oficial y su inscripción en el Sistema Único de Información de Trámites, SUIT. (...)

De lo citado anteriormente se puede extraer las siguientes reglas: **i)** las autoridades públicas autorizadas por la Ley para imponer un trámite, deben someterlo al Departamento Administrativo de la Función Pública (de ahora en adelante DAFP) previo a su imposición; **ii)** en la solicitud elevada ante el DAFT deberán manifestar el impacto regulatorio de dicho trámite, que incluye acreditar su justificación, eficacia, eficiencia, los costos que deberán asumir quienes estén obligados a cumplirlo y la existencia de recursos para su implementación; **iii)** en caso de que el DAFT lo encuentre razonable y adecuado a la política de simplificación, estandarización y racionalización de trámites lo autorizará; **iv)** para que un trámite sea exigible al administrado debe estar inscrito en el Sistema Único de Información de Trámites (de ahora en adelante SUIT), sin perjuicio de las exigencias generales de los actos administrativos y **v)** toda entidad de la administración pública deberá informar los requisitos que se exigen ante la misma sin que sea necesario que el administrado esté presente físicamente, la norma legal que lo sustenta, la fecha de publicación oficial y su inscripción en el SUIT.

¹¹ Si bien el numeral 2° del artículo 1° de la Ley 962 de 2005 fue modificado por el artículo 39 del Decreto 19 de 2012, se cita la norma aplicable al momento de los hechos.

7.6.2. REGLAS JURISPRUDENCIALES.

7.6.2.1. Reglas jurisprudenciales en torno a la Acción de Grupo.

Respecto de la acción de grupo, sus requisitos y procedencia, el Consejo de Estado en sentencia del 16 de mayo de 2007¹², hizo un recuento del criterio asumido por dicha Corporación, en los siguientes términos:

“(...) De modo que las acciones de grupo se enderezan a resarcir un perjuicio ocasionado a un número plural de personas, que la ley fijó en un mínimo de veinte¹³. Se trata, entonces, de acciones de naturaleza eminentemente indemnizatoria¹⁴ las cuales se configuran a partir de la preexistencia de un daño que se busca reparar pecuniariamente y en forma individualizada, para todos aquellos que se han visto afectados¹⁵. (Subraya la Sala). Es decir, por medio de las acciones de grupo un conjunto de personas que hayan sufrido daños en condiciones uniformes respecto de una misma causa, pueden demandar la satisfacción de sus intereses individuales o subjetivos para que se les reconozca una indemnización que les repare los perjuicios padecidos.

“Como el fin, móvil o motivo de la acción de grupo, está constituido por la posibilidad de obtener, a través de un mismo proceso, la reparación del daño que ha sido causado a una pluralidad de personas -mínimo de 20-, con un mismo hecho o varios hechos siempre que constituyan causa común, debe ser ejercida con la exclusiva pretensión de reconocimiento y pago de los perjuicios.”

De lo antes expuesto, frente a las acciones de grupo se pueden establecer las siguientes reglas: (i) es una acción eminentemente indemnizatoria, (ii) para su configuración debe preexistir un daño rasarcible pecuniaria e individualmente (iii) el grupo de personas deben sufrir un daño en condiciones uniformes frente a una misma causa, (iv) la finalidad de una acción de grupo es tener la posibilidad de obtener la reparación de un daño ocasionado a un grupo de personas en un mismo proceso (v) si bien el daño puede ser ocasionado por un mismo hecho o por varios hechos, dichas circunstancias siempre deben constituir una causa común.

En la jurisprudencia del Consejo de Estado antes citada también se hace

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Providencia del dieciséis (16) de mayo de dos mil siete (2007), Exp. No.: 25000-23-25-000-2002-00025-02(AG). C.P.: RUTH STELLA CORREA PALACIOS. Citada por Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Providencia del dieciséis (16) de marzo de 2015. Exp. No.: 08001-23-33-000-2014-01091-01(AG) A, C.P.: OLGA MELIDA VALLE DE LA HOZ (E).

¹³ Cita propia de la providencia Ibídem: “Cfr. Aunque se presente por un número inferior basta con que la demanda se señalen los criterios que permitan identificar el grupo a nombre del cual se interpone la acción y que éste se integra al menos por 20 afectados, vid. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Auto de 10 de febrero de 2005, Exp. No. AG-25000-23-06-000-2001-00213-01 fl.1283, Actor: Jesús Emel Jaime Vacca y otros, Demandado: La Nación- Ministerio de Defensa- Ejército Nacional-Policía Nacional, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.”

¹⁴ Cita propia de la providencia Ibídem: CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C - 215 de 1999, M.P. MARTHA SÁCHICA MONCALEANO.

¹⁵ Cita propia de la providencia Ibídem: CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C - 1062 de 2000, M.P. ÁLVARO TAFUR GALVIS.

alusión al concepto de causa común que es uno de los presupuestos que se fijan frente a la procedencia de la acción de grupo, aspecto sobre el que, conforme a la jurisprudencia citada, no existe una definición del legislador. Respecto a este tema señaló que, en un principio, dicho concepto se determinaba *"(...) con fundamento en la identidad de los actos o hechos de los cuales se afirma proviene el daño (...)"*¹⁶, es decir, que si los daños ocasionados a los demandantes provenían de actos o hechos distintos, ello querría decir que no habría unicidad de causa, haciendo a la acción de grupo improcedente¹⁷.

La citada providencia hace alusión a que, posteriormente, la jurisprudencia señaló que el concepto de causa común ya no se ubicaría en la identidad de los hechos sino en *"(...) la unidad que pueda predicarse de la conducta o conductas imputables al demandado o a los demandados (...)"*¹⁸, conforme a lo cual si el daño era producto de una o varias conductas imputables al demandado o los demandados que guardaran identidad frente a la causación del perjuicio, la acción de grupo sería viable¹⁹.

En esta misma línea, la Corte Constitucional en sentencia C – 569 de 2004 al estudiar la exequibilidad de los artículos 3 y 46 de la Ley 472 de 1998, hace una interpretación en lo que tiene que ver con el texto de las condiciones uniformes respecto de una misma causa consagrado en dichas normas. Al respecto, manifestó la Corte lo siguiente:

"(...) la Corte precisa que la noción de "condiciones uniformes respecto de una misma causa", propia del régimen legal de las acciones de grupo, debe ser interpretada de conformidad con la Constitución, como un elemento estructural de la responsabilidad. La consideración básica en este punto no es novedosa: la noción de causalidad o de nexo causal debe ser interpretada de conformidad con el principio de efectividad de los derechos; consideración que está ligada con la necesidad de que el juez de la acción de grupo consulte la naturaleza de los elementos de la responsabilidad, no sólo bajo el prisma de su realidad naturalística, sino también de sus implicaciones en la sociedad postindustrial y de la concepción solidarista de la Carta (CP art 1). Ello implica que, de acuerdo con la moderna doctrina de la responsabilidad extracontractual, el elemento de la relación causal no debe ser estudiado como un fenómeno puramente natural sino esencialmente jurídico (...), y así mismo, que las particularidades de los intereses objeto de protección (intereses de grupo con objeto divisible) y de los hechos dañinos (por lo general diversos y complejos) obligan a una especial interpretación de este elemento de la responsabilidad, según la conocida exigencia legal de la existencia de unas "condiciones uniformes".

¹⁶ Ibídem.

¹⁷ Sobre este punto hay una cita textual en la providencia Ibídem: Sentencia de 22 de enero de 2004, Exp. AG-73001-23-31-000-2002-01089-01.

¹⁸ Ibídem

¹⁹ Sobre este punto hay una cita textual en la providencia Ibídem: Providencia del 10 de junio de 2004, exp: AG-23001-23-31-000-1999-00116-02.

Para la Corte, la satisfacción de las condiciones uniformes respecto de la relación causal entre el hecho o los hechos dañinos, no puede ser interpretada únicamente desde el punto de vista fáctico. Una valoración del fenómeno de la responsabilidad por afectación a intereses de grupo orientada por este criterio haría imposible la construcción de la relación de identidad entre los diversos hechos dañinos que tienen aptitud para generar un daño común al interés del grupo. (...). Por ello, una exigencia de uniformidad estricta desde el punto de vista fáctico, que confundiera la idea de causa jurídica común con la existencia de un solo hecho que ocasiona el perjuicio, haría fracasar la protección del interés de grupo por la vía del resarcimiento de los perjuicios individuales sufridos por sus miembros, pues una tal uniformidad es excepcional, desde una perspectiva puramente fáctica.

*Por lo anterior, la Corte considera que la valoración de la relación de causalidad debe ser definida en términos jurídicos y atendiendo la naturaleza de los intereses protegidos y a la concepción solidarista de la Carta. (...)*²⁰

Luego, la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 6 de agosto de 2006, citada por la providencia en comentario, si bien acepta la concepción que hace la Corte Constitucional expuesta anteriormente, hace algunas precisiones sobre el hecho generador del daño y el nexo de causalidad, las cuales se relacionarán a continuación:

*” **...Primero, frente a los elementos de la responsabilidad que se ven envueltos en la expresión “condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó los daños al grupo”, el Consejo de Estado considera que, no sólo se hace referencia al NEXO DE CAUSALIDAD, sino también y de forma principal, al HECHO GENERADOR DEL DAÑO,** puesto que se habla de condiciones uniformes respecto de una misma CAUSA del daño, por lo que el primer paso que debe darse en este análisis, es identificar los hechos generadores del daño que se alegan en el caso concreto, los cuales deben aparecer como comunes a todos los miembros del grupo.*

*” **‘EI HECHO GENERADOR DEL DAÑO es aquella circunstancia que genera los respectivos perjuicios sufridos, es la acción u omisión, en si misma considerada, por la cual se cree se causaron los daños;** en frente de éste, la administración de justicia cuando va admitir una demanda de acción de grupo, debe identificar que los daños sufridos por la pluralidad de personas, se imputan a un mismo hecho generador, para de allí extraer las condiciones uniformes que los identifican como GRUPO. (...)*

“ (...)

*“ **‘La segunda precisión que debe hacerse, se refiere al NEXO DE CAUSALIDAD, pues si bien el Consejo de Estado comparte que su estudio debe ser netamente jurídico más que fáctico, no sobra señalar que esta***

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C – 569 de 2004. M.P.: RODRIGO UPRIMNY YEPES.

Corporación ha tratado este tema desde hace mucho tiempo, haciendo la distinción entre imputación fáctica y jurídica²¹. La primera referida al normal transcurso de los hechos, teniendo en cuenta que es causa de un daño, toda aquella modificación del mundo exterior antecedente al daño y, la segunda, que va mucho más allá de los hechos, referida a los vínculos jurídicos que nacen del comportamiento humano y que de una u otra forma, unen a las personas, por ejemplo, la responsabilidad por el hecho de las cosas.

"EI NEXO DE CAUSALIDAD se ha definido como aquella relación natural o jurídica que existe entre una conducta nociva y el daño. (...)"²²

"De acuerdo con lo anterior, la Sala en el fallo transcrito puntualizó que en el análisis de las condiciones uniformes respecto de una misma causa que generó perjuicios, como requisito de procedibilidad de la acción, debe realizarse así: **i) en primer término identificar el hecho o hechos generadores alegados en la demanda y determinar si éstos son uniformes para todo el grupo; ii) en segundo término, mediante el análisis de la teoría de la causalidad adecuada, determinar si éstos hechos generadores tienen un mismo nexo de causalidad con los daños sufridos por los miembros del grupo; y iii) finalmente, '...el resultado de este análisis debe ser la identidad del grupo, como pluralidad de personas que sufren unos daños originados en uno o varios hechos generadores comunes a todos; si se descubre lo contrario, en cualquiera de los dos pasos, debe concluirse la inexistencia del grupo y por consiguiente la improcedencia de la acción(...)"²³ (Negrilla y subraya fuera del texto)**

De lo antes expuesto, a modo de conclusión, puede establecerse que para determinar la existencia de una causa común respecto al daño sufrido por el grupo debe identificarse el hecho o los hechos generadores del daño, en primer lugar, verificando si esos hechos son comunes al grupo, verificación que se debe realizar desde un punto de vista jurídico y no naturalístico, razón por la que es relevante dictaminar si existe un nexo de causalidad entre dichos hechos y el detrimento sufrido por el grupo, desde el punto de vista de la teoría de la causalidad adecuada, llegándose con ello a la convicción de la existencia del grupo identificado como un conjunto de personas que sufren unos perjuicios ocasionados por unos hechos

²¹ Cita textual providencia Ibídem: "En relación con los hechos que inciden en la producción de un daño, es importante diferenciar las imputaciones fácticas y jurídicas, entendidas las primeras como las indicaciones históricas referidas a los hechos en los cuales el demandante edifica sus pretensiones, o el señalamiento de las causas materiales en criterio de quien imputa, que guardan inmediatez con el hecho y que, se considera, contribuyeron desde el punto de vista físico a la concreción del daño. En tanto que las imputaciones jurídicas aluden a la fuente normativa de deberes y de obligaciones (constitucionales, administrativas, convencionales, legales o contractuales) en las cuales se plasma el derecho de reclamación." CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia del 18 de marzo de 2004. Exp. 14338 Actor: Rafael Antonio Artunduaga Bastos y otros. Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. En el mismo sentido: Sección Tercera. Sentencia del 11 de noviembre de 2002. Exp. 13818. Actor: Ana Lucía Reinoso Castañeda y otros. Consejero Ponente: María Elena Giraldo Gómez.; Sección Tercera. Sentencia del 27 de noviembre de 2002. Exp. 13774. Actor: Sociedad Jassir Gómez y Cía. Ltda. Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez."

²² Consejo de Estado – Sección Tercera. Providencia del 02 de agosto de 2006. Exp. No: 25000-23-24-000-2005-00495-01(AG). C.P. RAMIRO SAAVEDRA BECERRA.

²³ Op.cit. Providencia del 16 de mayo de 2007.

generadores del daño que son comunes a todos.

En un pronunciamiento más reciente, la Sección Tercera señaló sobre los elementos necesarios para que se configuren las condiciones uniformes frente a una misma causa en una Acción de Grupo lo siguiente:

“(…) En este orden de ideas, se puede colegir que el requisito de procedibilidad de la acción de grupo que versa sobre las “...condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas ...” se refiere a la existencia de aspectos de hecho o de derecho comunes entre los miembros del grupo, vistos en una condición o estado semejante o uniforme, por la concurrencia de tres elementos, a saber: i) un mismo hecho o conjunto de hechos dañinos, esto es, identidad de la acción u omisión o de la conducta dañina, ii) que el hecho o hechos sean imputables a un mismo autor (o autores), que será la parte demandada y iii) una relación de causalidad próxima y determinante entre el hecho o hechos atribuibles al demandado y la lesión o daño antijurídico sufridos por los miembros del grupo. (...)”²⁴ (subrayado fuera de texto).

7.6.2.2. Reglas Jurisprudenciales entorno a los efectos de la publicación de los actos administrativos de carácter general.

Sobre los efectos de la publicación de los actos administrativos de carácter general, la Corte Constitucional en sentencia C-957 de 1999, citada por la providencia del 28 de junio de 2016 emitida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, apuntó lo siguiente:

" (...) En relación con la vigencia de los actos administrativos, considera que la decisión administrativa contenida en el acto de carácter general o particular es válida desde el momento en que se expide (desde que ha sido firmado, aún sin haber sido publicado o notificado, según el caso); sin embargo, su fuerza vinculante comienza desde que se ha producido la publicación o notificación del acto; por lo tanto, la publicación no constituye un requisito de validez del acto administrativo; se trata simplemente de una condición para que pueda ser oponible a los particulares, es decir, de obligatoriedad. En este evento, se está ante un problema de eficacia de la norma, no de validez; es un aspecto extrínseco del acto y posterior al mismo. [...]

Adicionalmente, la jurisprudencia contencioso administrativa sostiene que, si el acto administrativo concede un derecho al particular, éste puede reclamarlo de la administración aunque el acto no haya sido publicado. Si por el contrario, el acto impone una obligación, ésta no puede exigirse hasta tanto dicho acto sea publicado, aunque haya una instrucción en el mismo en sentido contrario. (...)”²⁵ (subrayado en el original)

²⁴ Consejo de Estado – Sección Tercera. Providencia del 06 de diciembre de 2017. Exp. No.: 41001-23-31-000-2004-00120-01(AG). C.P.: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C – 957 de 1999. M.P.: ÁLVARO TAFUR GALVIS. Citado por Consejo de Estado – Sección Cuarta. Providencia del 28 de junio de 2016. Exp. No.: 11001-03-27-000-2012-00002-00(19230). C.P.: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS.

En este orden de ideas, es claro que aun cuando el acto administrativo de carácter general no haya sido publicado, dicha decisión es válida, en otras palabras, el acto administrativo existe desde el momento en que sea expedido; sin embargo, mientras el acto no sea publicado conforme al procedimiento establecido por la Ley, éste es inoponible a terceros, no tiene fuerza vinculante, no es obligatorio, es decir, es ineficaz, ello en tanto la publicación de los actos administrativos al ser una actuación externa y posterior a la manifestación unilateral de la administración, es una condición de eficacia más no de validez de los actos administrativos de contenido general. Adicionalmente, también puede resaltarse del texto antes citado que si un acto administrativo impone una obligación, ésta no es exigible hasta el momento en que dicho acto sea publicado.

Expuesto lo anterior, se dispondrá el despacho al estudio del caso concreto, cuestión frente a la cual se deberán determinar los elementos que permitan determinar si el Municipio de San José de Cúcuta es o no es responsable en el presente caso, para lo cual deberán acreditarse los siguientes elementos con las pruebas allegadas al proceso, a saber: el daño, los hechos generadores de éste, determinando si dichos hechos son uniformes frente al grupo, si existe un nexo causal entre los hechos y el daño, así como si dichas circunstancias le son atribuibles fáctica y jurídicamente a la entidad demandada.

7.6.2.3. Procedencia de las acciones de responsabilidad frente al daño causado directamente con el acto administrativo general que es declarado nulo.

En torno a este tema, la Jurisprudencia del Consejo de Estado se ha centrado esencialmente sobre dos problemas, el primero tiene que ver con la procedencia como tal de las acciones de responsabilidad cuando un acto administrativo general es declarado nulo, y el segundo es el atinente a la determinación de la antijuridicidad del daño en estos casos.

Sobre el primer problema en particular, el Consejo de Estado ha indicado que la acción de responsabilidad es procedente frente a las reclamaciones derivadas por los daños ocasionados en virtud de la promulgación de actos administrativos generales que posteriormente son declarados nulos por la jurisdicción contencioso – administrativa, cuando dichos actos imponen obligaciones económicas, bajo la condición de que entre esos actos de carácter general y el daño que se pretende reparar no medie un acto administrativo de carácter particular, en cuyo caso la acción procedente sería la de nulidad y restablecimiento del derecho²⁶; en este sentido, se ha

²⁶ Consejo de Estado - Sección Tercera. Sentencia de 5 de julio de 2006. Radicación número: 25000-23-26-000-1999-00482-01(21051). C.P.: RUTH STELLA CORREA PALACIOS. Citada por Consejo de Estado – Sección Tercera. Sentencia del 23 de febrero de 2012. Radicación número: 25000-23-26-000-2000-01907-01(24655). C.P.: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ.

indicado que en los términos del artículo 90 de la Constitución Política de Colombia ninguna autoridad está excluida del deber de reparar los daños antijurídicos causados por sus acciones u omisiones a los particulares, incluyéndose entre ellas a las que crean normas de carácter general de cualquier índole cuando con ellas ocasionen perjuicios. Al respecto, la Jurisprudencia de la Sección Tercera del Máximo Tribunal de lo Contencioso – Administrativo ha expuesto lo siguiente:

“(...) En el sistema jurídico colombiano el artículo 90 superior no excluye a autoridad pública alguna del deber de reparar los daños antijurídicos imputables a su acción o a su omisión, razón por la cual cabe entender comprendidos en el enunciado del referido canon constitucional a los autores de normas generales, impersonales y abstractas que ocasionen perjuicios de dicha índole, entre quienes debe incluirse, como no podría ser de otro modo, a las autoridades administrativas en ejercicio de sus potestades normativas. Afirmar que la relativa libertad de la cual efectivamente precisa la Administración para ejercer eficazmente sus atribuciones normativas –así se trate de la materia tributaria– ha de traducirse en su irresponsabilidad por razón de los daños antijurídicos que irroque en el ejercicio de dicha actividad, supondría admitir la existencia de un reducto en el cual uno de los principios más caros a todo Estado de Derecho, el de responsabilidad de sus autoridades, no imperaría, en clara contravía del espíritu que irradia por entero la Constitución Política, de cuyos preceptos deriva el indudable sometimiento de todas las autoridades al ordenamiento jurídico –en especial, en cuanto aquí interesa, al artículo 90 constitucional– y a su aplicación y al control por parte de los jueces –artículos 1, 4, 6, 122-2 y 123-2 de la Carta–. (...)”²⁷

No obstante lo anterior, vale decir que en un primer momento las obligaciones económicas impuestas por actos de carácter general se tornan en un perjuicio de carácter jurídico en tanto “(...) el particular está obligado a soportarlo en cumplimiento de sus deberes constitucionales (artículo 95 C.P.) y en obediencia de los mandatos legales o administrativos que los desarrollen en cada evento concreto (...)”²⁸, razón por la cual otro de los asuntos relevantes en el tema analizado es el referente a la determinación de la antijuridicidad del daño en este tipo de casos, cuestión que en observancia de distintos pronunciamientos del Consejo de Estado se ha ubicado bajo dos criterios que son: i) la antijuridicidad del daño deriva del vicio de inconstitucionalidad o ilegalidad que contenía la disposición declarada nula o inexecutable y ii) dicha antijuridicidad se funda en la validez o vigencia de la norma conforme a los efectos que la sentencia judicial que la declara nula o inexecutable le dé a esos atributos de existencia de esa disposición²⁹.

Este análisis lo acomete la Sala Plena del Consejo de Estado que en

²⁷ Consejo de Estado – Sección Tercera. Sentencia del 23 de febrero de 2012. Radicación número: 25000-23-26-000-2000-01907-01(24655). C.P.: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 21 de marzo de 2018. Radicación N°: 25000232600020030020601 (29352). C.P.: DANILO ROJAS BETANCOURTH.

sentencias de unificación del 13 y 21 de marzo de 2018, decidió decantarse por el segundo criterio. Frente a este análisis, de la sentencia de unificación de 21 de marzo de 2018, se hace relevante citar lo siguiente:

“(...) 15.3.3.2. Teniendo claro entonces que, en todo caso, la decisión adoptada sobre la inexecutable de la ley o la nulidad del acto administrativo supuestamente causante de un daño es relevante en el análisis que debe adelantar el juez de la responsabilidad del Estado sobre la antijuridicidad de este último, la Sala considera que el criterio de antijuridicidad que mejor se acompasa con el ordenamiento jurídico es aquél que se funda en los efectos de la sentencia proferida en sede de legalidad y no en la constatación que ésta realizó sobre la contrariedad de la norma o acto con las normas superiores.

15.3.3.3. Lo anterior por cuanto, al estimar que los efectos del fallo de inexecutable de la Corte Constitucional no deben tener incidencia alguna a la hora de determinar la antijuridicidad de los daños causados por leyes inexecutables, la tesis de la antijuridicidad como incompatibilidad con la norma superior sugiere que, a pesar de existir un pronunciamiento expreso por parte de la autoridad que establece la interpretación de la Constitución aplicable erga omnes, la cual concierne no sólo a la decisión misma sino a sus efectos, el juez de lo contencioso administrativo podría realizar un juicio de conformidad paralelo y, en virtud del mismo, establecer que, sin importar lo considerado por la Corte, es incompatible con la Constitución el que los particulares deban soportar las cargas impuestas por una ley declarada inexecutable. Lo anterior equivale a aceptar que, a pesar de existir un pronunciamiento por parte de la autoridad en la materia, subsistan en el ordenamiento dos interpretaciones sobre la obligatoriedad de una ley inconstitucional –la de la Corte Constitucional que mantuvo su vigencia entre su expedición y la declaratoria de inexecutable y la del juez de la responsabilidad del Estado que concluiría que las cargas por ella impuesta no son obligatorias–.

15.3.3.4. Por el contrario, al tener en cuenta tanto la declaratoria de inexecutable como los efectos de la misma a la hora de determinar la antijuridicidad de daños causados por normas declaradas inconstitucionales, el criterio de antijuridicidad que se funda en los efectos de la sentencia de inexecutable compatibiliza mejor las decisiones del juez de la responsabilidad con las de la autoridad judicial expresamente establecida para juzgar la constitucionalidad de la ley y, al hacerlo, garantiza la unidad del ordenamiento y la seguridad jurídica, principios cuya importancia no puede demeritarse. (...)³⁰ (subrayado fuera de texto)

En este sentido, el Consejo de Estado unifica su criterio en torno a la antijuridicidad del daño relacionado con los actos administrativos de carácter general declarados nulos, indicando que el juez de responsabilidad al analizar dicho requisito del daño debe tener en cuenta los efectos que la sentencia que declara nulo el acto le dan a su validez y vigencia, en tanto dicho criterio

³⁰ Ibidem.

garantiza de una mejor forma la unidad del ordenamiento y la seguridad jurídica al armonizar las decisiones tanto del juez de la responsabilidad como del encargado de estudiar la legalidad del acto.

7.7. DEL CASO CONCRETO

7.7.1. DE LA CONFIGURACIÓN DE LOS ELEMENTOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE GRUPO EN EL CASO CONCRETO.

7.7.1.1. El daño

El daño, como uno de los elementos configurativos de cualquier acción indemnizatoria, ha sido definido como "(...) la lesión a un derecho o bien jurídico o interés legítimo que los demandantes no están obligados a soportar (...)"³¹. Cuando se trata de acciones de grupo, en razón a las específicas características que define a este tipo de procesos, particularmente la relacionada con que en ella la legitimación en la causa por activa es de un número plural de personas, no se puede perder de vista que el daño que se busca reparar tiene un contenido subjetivo e individual para cada uno de los miembros del grupo, esa es una de las grandes diferencias con la acción popular, en las que se busca proteger intereses colectivos de contenido difuso. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado sobre la clase de daños que se buscan indemnizar a través de una acción de grupo lo siguiente:

"(...) Es así como dichas acciones están orientadas a resarcir un perjuicio proveniente del daño ya consumado o que se está produciendo (sentencia T-678 de 1997), respecto de un número plural de personas (cuyo mínimo fue reglamentado en 20 según el artículo 46 de esa misma Ley). El propósito es el de obtener la reparación por un daño subjetivo, individualmente considerado, causado por la acción o la omisión de una autoridad pública o de los particulares. Se insiste en este punto sobre la naturaleza indemnizatoria que evidencian las mismas, la cual configura una de sus características esenciales, así como en el contenido subjetivo o individual de carácter económico que las sustenta. (...)"³²

En este sentido se aclara que los daños que debe demostrarse en el presente proceso tienen la connotación de ser lesiones a derechos individuales que sean indemnizables para cada uno de los miembros que conforman el grupo que en este caso actúa como parte actora. Frente a ello queda claro que pueden ser una o varias clases de lesiones las que se pueden determinar, debido a la pluralidad de sujetos que conforman el grupo. Por ello, en este acápite habrá una remisión específica a la prueba de los daños de carácter individual que la conducta de la Administración

³¹ Consejo de Estado - Sección tercera. Sentencia del 26 de marzo de 2009. Expediente: 500012331000199904688 01 (17.994). M.P.: ENRIQUE GIL BOTERO.

³² Corte Constitucional. Sentencia C - 215 de 1999. M.P.: MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO.

Municipal de Cúcuta pudo haber ocasionado a los miembros del grupo, siendo relevante en este aparte determinar algunos rasgos comunes que identifiquen al número plural de personas demandantes. Después de establecer que los daños están probados, se entrarán a discutir si los hechos generadores del daño cumplen la condición de uniformidad exigida por la Ley, analizando si existe un nexo causal entre esos hechos y los daños probados, y si a la parte demandada se le puede atribuir responsabilidad por las presuntas lesiones ocasionadas al grupo en virtud de la imputación fáctica y jurídica que se le pueda endilgar sobre los hechos generadores del daño.

Para el caso en concreto se encuentra acreditado por algunas de las personas que conforman el grupo originario, es decir, de las que otorgaron poder para iniciar la presente demanda, que realizaron una consignación en el Banco Davivienda por un valor que oscila entre los \$13.600 y los \$14.500, con sello de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Cúcuta, consignaciones en los que aparece como concepto las siglas "ABDM", entre diciembre de 2006 y abril de 2007. Corroborando la lista entregada por el Municipio de Cúcuta sobre las personas que hicieron alguna clase de pago a la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio de Cúcuta (fl.657), se encuentra que esas personas están relacionadas en dichas listas, indicando que esos pagos correspondía a la actualización de la base de datos de motocicletas.

Está demostrado, con la relación de ingresos de la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio de Cúcuta obrante en el cd antes relacionado, que entre octubre de 2006 y mayo de 2007, el ente demandado hizo el siguiente recaudo por actualización de la base de datos de las motocicletas:

Mes recaudo	Valor recaudo
oct-06	127.826.400
nov-06	71.930.400
dic-06	40.963.200
ene-07	23.942.050
feb-07	15.986.575
mar-07	13.975.350
abr-07	13.463.350
may-07	3.451.000
TOTAL	311.538.325

La anterior suma se puede corroborar también en lo señalado en la sentencia de 19 de septiembre de 2007 dentro de la Acción Popular No. 2017 – 00044 proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cúcuta³³, en el que se advirtió que la cuantía recaudada por el Municipio demandado ascendió a la suma total reseñada en el cuadro (\$311.538.325)

³³ Caso en el que se declaró la nulidad de la Resolución No. 0396 de 19 de septiembre de 2006.

(fl.582).

Por otro lado, obran en el proceso las órdenes de comparendo que fueron impuestas con base en lo establecido en el Decreto No. 00400 de 11 de septiembre de 2006 (fls.671 a 784), allegándose algunas de ellas con las copias de las consignaciones realizadas por las personas a las cuales se les interpusieron dichos comparendos, todas por un valor de \$61.300 (fls.672, 674, 676, 678, 680, 682 y 684). Se observa en particular el caso del señor CARLOS MEDINA, quien allega copia de la consignación hecha al Banco Davivienda por concepto de actualización de la base de datos de las motocicletas de 13 de enero de 2007 por \$14.500 (fl.54), copia del pago realizado por comparendo cuyo concepto fue el de "(...) no portar el registro único de motocicletas decreto 400 (...)" por un valor de \$61.228 (fl.52) y copia del pago por el servicio de grúa de 31 de enero de 2007 por valor de \$26.400 (fl.55).

Ahora bien, teniendo en cuenta que los cobros antes mencionados tuvieron sustento tanto en el Decreto No. 0400 de 11 de septiembre de 2006 como en la Resolución No. 0396 de 19 de septiembre de ese mismo año, al ordenar el primero la actualización de la base de datos de las motocicletas circulantes por el Municipio de Cúcuta, el pago de un estipendio por dicha actualización y la imposición de multas e inmovilizaciones a los propietarios de las motocicletas que no se registraran en dicha base de datos, mientras que el segundo acto reseñado fijó la tarifa del estipendio, serían esos cobros los que se configurarían como la lesión patrimonial que los miembros del grupo demandante, que serían los propietarios y tenedores de motocicletas que circulaban por el Municipio de Cúcuta tal como lo definen los mismos actos administrativos antes mencionados, busca se les indemnice a través de la presente acción.

Conforme a lo expuesto, es claro para el despacho que el daño en el presente asunto está demostrado, en cuanto se probó que a los propietarios y tenedores de motocicletas que circulaban por el Municipio de Cúcuta les fueron cobradas unas sumas de dinero derivadas de una misma fuente como lo fueron las órdenes dadas por el Decreto No. 0400 de 11 de septiembre de 2006 que posteriormente fueron desarrolladas por la Resolución No. 0396 de 19 de septiembre de ese mismo año, valores de tipo económico que consistieron en i) el pago del estipendio ordenado por los actos administrativos antes mencionados por parte de los usuarios de motocicletas en el Municipio de Cúcuta; ii) las multas que tuvieron que sufragar aquellos usuarios de motocicletas que no pagaron el estipendio antes señalado y no adelantaron las gestiones pertinentes frente a la actualización de la base de datos, y iii) los pagos que debieron realizar los usuarios de las motocicletas por los servicios que devienen de la inmovilización de sus vehículos (grúa y parqueadero), la cual se impuso como una sanción a los motociclistas que no realizaron los trámites pertinentes para la actualización de la base de datos, entre ellos el pago del

estipendio.

En este sentido, es claro para el despacho que las sumas de dinero sufragadas por los usuarios de las motocicletas que circulaban en el Municipio de Cúcuta se configuran como un daño en tanto dichas sumas son valores económicos que salieron del patrimonio de las personas que las pagaron, lesiones que fueron ciertas en el sentido de que se comprobó que durante un período de tiempo comprendido entre los meses de octubre de 2006 y mayo de 2007, el Municipio de Cúcuta recaudó los dineros de los usuarios de las motocicletas antes mencionados, quienes como ya se dijo son los que conforman el grupo perjudicado, y que fueron personales en tanto se puede distinguir que cada una de esas personas, en su condición de propietarios o tenedores de las motocicletas, tuvieron que sufragar dichos gastos.

Vale decir sin embargo, que aun cuando se demuestre el daño, todavía no se le puede endilgar responsabilidad a la administración por esos perjuicios, en tanto es necesario analizar ahora cuales fueron los hechos generadores de dichos perjuicios determinando cuales son las circunstancias que tienen un nexo causal con los daños, si esos hechos son imputables fáctica y jurídicamente a la entidad demandada, es decir, si se detentan en un actuar ilegal de la administración que haga que dichos cobros se tornen en un daño patrimonial que los miembros del grupo no tenían el deber de soportar, y si esas circunstancias son comunes a todos los daños ocasionados a los miembros del grupo individualmente considerados, cuestión que se pasará a establecer a continuación.

7.7.1.2. De la imputación del daño.

Debe advertirse, tal como se señaló en el párrafo anterior, lo primero que se entrará a definir son los hechos generadores del daño alegado. Frente a este punto, algo que es evidente en este proceso es que los cobros por los que los miembros del grupo demandante piden una indemnización, tienen su sustento en dos actos administrativos emanados por la Administración Municipal de San José de Cúcuta a saber:

- Decreto No. 0400 de 11 de septiembre de 2006, expedida por el Alcalde del Municipio de San José de Cúcuta, acto en el que se ordenó a la Secretaría de Tránsito y Transporte de dicho Municipio, entre otras cosas, que se actualizara la base de datos de motocicletas de origen colombiano y venezolano que transitaran en el citado ente territorial, así como facultar a dicha dependencia a que estableciera un estipendio a cargo de los propietarios de las motocicletas con ocasión de la actualización antes mencionada, también la autorizó para que impusiera sanción al conductor renuente de ocho salarios mínimos diarios legales vigentes, inmovilización de la motocicleta y el traslado a los parqueaderos designados para tal fin (fls.27 y 28).

- Resolución No. 0396 de 19 de septiembre de 2006, expedida por el Secretario de Tránsito y Transporte del Municipio de San José de Cúcuta, mediante el cual, dadas las facultades otorgadas por el Alcalde Municipal en el Decreto arriba mencionado, estableció como pago a cargo del propietario de la motocicleta la suma de $\frac{3}{4}$ partes de un salario mínimo legal diario vigente que debería ser cancelado con ocasión de la actualización de la base de datos ordenada en el acto que le sirve de fundamento y fijó como plazo de registro de las respectivas motocicletas el 30 de noviembre de 2006 (fl.29).

Bajo este orden de ideas, puede establecerse como hecho generador del cobro los actos administrativos de carácter general que el Municipio de San José de Cúcuta expidió, siendo ellos emitidos por sus agentes, por lo que es un hecho atribuible fácticamente al ente demandado que, como ya se mencionó antes, adelantó el recaudo del estipendio y la imposición de multas por su no pago, cobros que fueron realizados a los propietarios de las motocicletas circundantes en el Municipio de Cúcuta.

Por otro lado, es dable advertir que ese hecho generador es causa común de los cobros que la parte demandante solicita que se le indemnicen, puesto que todas esas erogaciones surgen de la obligación impuesta en los actos administrativos antes mencionados. En estas condiciones, se concluye que en el presente caso se dan las condiciones uniformes que exigen los artículos 3 y 46 de la Ley 472 de 1998 para que una acción de grupo sea procedente, puesto que los daños individuales derivados de los cobros realizados por parte de la Alcaldía de Cúcuta a los miembros del grupo conformado por aquellos propietarios de motocicletas que realizaron el pago del estipendio y de las demás sanciones que eran impuestas por no acatar dicha obligación, devienen de una causa común como lo fue la expedición de los actos administrativos generales expedidos por la entidad demandada, por medio de los cuales se fijó la obligación del pago del estipendio y la tarifa a pagar por éste.

De igual manera, se advierte como los mismos actos de carácter general que sirven como fundamento del cobro delimitan a los miembros que lo conforman, en tanto en dichos actos se fija a quienes debe obligarse al pago del citado estipendio, como lo son los propietarios de motocicletas de origen colombiano y venezolano que transitan en el Municipio de San José de Cúcuta, siendo dichos usuarios quienes están legitimados en la causa por activa para reclamar la indemnización, siempre y cuando se logre determinar que existió alguna conducta por parte de la administración que haga de ese cobro una obligación que los accionantes no tenían por qué soportarla y que se demuestre que el propietario realizó efectivamente ese pago.

Bajo estos preceptos, encontrando que el hecho generador del cobro por el

que se reclama indemnización es atribuible fácticamente a la parte demandada, en tanto fue ella la que expidió los actos administrativos que fijaron la obligación y la tarifa del estipendio, así como las sanciones que se atribuían a quienes no realizaran el respectivo pago, y que es causa común de los daños reclamados individualmente por cada uno de los miembros del grupo, debe ahora el despacho determinar si se debe declarar responsable patrimonialmente al Municipio de Cúcuta por los presuntos daños irrogados, estableciendo si hay alguna conducta que haga que dicha obligación no debiera ser soportada por quienes hicieron el pago.

En primer lugar, el despacho no puede obviar la existencia de pronunciamientos tanto del Tribunal Administrativo de Norte de Santander como del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cúcuta en las que se declaró la inexecuibilidad del numeral tercero del Decreto 0400 de 11 de septiembre de 2006³⁴ y la nulidad de la Resolución No. 0396 del 19 de septiembre de 2006, respectivamente, sobre este punto debe decirse que, como ya se decantó dentro de la presente providencia, la declaratoria de nulidad de los actos administrativos generales que imponían el estipendio harían procedente la presente acción, en la que se pretende una indemnización ocasionada por el daño derivado del cobro de dicho emolumento; sin embargo, acogiéndose el pronunciamiento de las sentencias de unificación del Consejo de Estado ya relacionadas, la antijuridicidad del daño estaría supeditada a los efectos que dichas sentencias le dieran a la validez y vigencia de los actos que fueron declarados nulos.

Si bien en las sentencias que declararon la inexecuibilidad y la nulidad de los actos administrativos generales que servían de fundamento al cobro del estipendio no se señalan los efectos que esa declaración tiene sobre la vigencia y la validez de los actos, conforme a la jurisprudencia del Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los efectos de dichos fallos frente a los actos que declararon nulos son retroactivos, es decir, se entiende que estos no han existido retro trayendo las cosas al estado anterior a los actos anulados³⁵, sin embargo, esa retroactividad solo recae sobre situaciones jurídicas no consolidadas que son aquellas "(...) respecto de las cuales existen reclamaciones pendientes en sede administrativa o judicial o no han precluido los

³⁴ Numeral que consagraba el cobro del estipendio por la actualización de la base de datos de las motocicletas.

³⁵ Al respecto ver Consejo de Estado – Sección Quinta. Sentencia del 02 de abril del 2009. Radicado N°: 2007 – 00036 citado por Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de junio de 2014. Radicado N°: 11001-03-06-000-2013-00544-00 (2195). M.P.: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR, providencia en la que se indica lo siguiente:

"(...) Esta Corporación ha precisado en reiterados pronunciamientos que la nulidad de un acto administrativo declarada por la vía jurisdiccional implica el reconocimiento de que desde su expedición estaba viciado. Razón por la cual, la declaratoria de nulidad produce efectos ex tunc, es decir, que desaparece el velo de su aparente legalidad, desde el momento mismo de su emisión, lo que hace que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de su expedición, no teniendo vocación de generar ningún efecto jurídico. (...)"

*términos de discusión ante estas instancias. (...)*³⁶, sin que ello pueda tener efectos sobre las situaciones que ya se consolidaron bajo el amparo del acto declarado nulo, es decir, aquellas que dejaron de ser susceptibles de controversia.

Así pues, para proceder a determinar si el daño sufrido por los propietarios de las motocicletas que pagaron el estipendio fijado por las normas que fueron declaradas nulas por la Jurisdicción Contencioso – Administrativa es antijurídico, debe atenderse desde ese punto de vista de la responsabilidad del Estado por los actos administrativos generales declarados posteriormente nulos, a los efectos de los fallos en comento, que si bien como se señaló antes es retroactivo, no afecta situaciones jurídicas consolidadas, entendiéndose que en el presente caso las obligaciones impuestas por los actos administrativos generales anulados ya se consolidaron en el tiempo en el que dichos actos eran válidos, sin que se evidencie dentro del proceso reclamación administrativa o jurisdiccional de los afectados más allá de la presente acción; en este sentido, la responsabilidad del Municipio de Cúcuta no está comprometida en el presente caso por los fallos que declararon la nulidad de los actos administrativos generales, debido a que los efectos de esas sentencias no afectarían las situaciones jurídicas consolidadas al amparo de dichos actos.

Hasta ahí, se podría llegar a la conclusión de que los recaudos realizados fruto del estipendio serían una obligación que los usuarios de las motocicletas tendrían el deber jurídico de soportar, por cuanto los mismos se realizaron cuando los actos administrativos generales que les servían de fundamento eran válidos, en aplicación al principio de la presunción de legalidad atribuible a los actos administrativos emanados de la administración; sin embargo, conforme a la discusión que se plantea en el escrito de demanda, es relevante indagar si entorno a la publicación de los actos administrativos de carácter general y a los requisitos previos que de acuerdo a la Ley debían cumplir dichas manifestaciones unilaterales de la administración para hacerse exigibles, existe alguna irregularidad por la que se podría llegar a la conclusión de que las obligaciones pecuniarias asumidas por los miembros del grupo en razón al estipendio consagrado en el Decreto y la Resolución arriba citadas, no debían haber sido cobradas por parte de la administración municipal.

Frente a este punto, es relevante dictaminar si la publicación de los actos administrativos por medio de los cuales se fija el estipendio fue realizada en la forma en que lo establecía la Ley, si previo a la imposición de dicho estipendio era necesario realizar el trámite establecido en el artículo primero de la Ley 962 de 2005 y, en caso tal, si ese trámite fue realizado por la entidad demandada en debida forma.

³⁶ Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 13 de marzo de 2018. Radicado N°:25000232600020030020801 (28679). M.P.: DANIL ROJAS BETANCOURTH.

Es necesario observar que tanto el Decreto No.0400 de 11 de septiembre de 2006 como la Resolución No. 0396 de 19 de septiembre de ese mismo año, revisten el carácter de ser actos administrativos generales en tanto en ellos se contienen normas aplicables a una pluralidad indeterminada de personas³⁷, por cuanto las dos hacían parte de una actuación administrativa que buscaba consagrar obligaciones que debía acatar la comunidad en general en cuanto sus miembros cumplieran la condición de ser propietarios de motocicletas que circularan dentro del Municipio de Cúcuta. En este sentido, se llega a la conclusión de que al ser actos administrativos de contenido general, estos debían ser publicados conforme al artículo 43 del C.C.A. y el artículo 7° de la Ley 962 de 2005, normas que se citaron en el acápite 7.6.1.2. de esta providencia.

Vale aclarar en este punto, que la discusión gira en torno a la publicación del acto administrativo general contenido en la Resolución No. 0396 de 19 de septiembre de 2006, en tanto frente al Decreto No. 0400 de 11 de septiembre de 2006 no se ha planteado esta discusión.

En este sentido, es claro para el despacho, conforme a las pruebas allegadas al expediente, que la Resolución No. 0396 de 19 de septiembre de 2006 no fue publicada conforme a la normatividad que le era aplicable, esto en razón a que la misma administración municipal a través de su Secretario de Tránsito y Transporte en oficio de 16 de marzo de 2007 (fl.84) reconoce que la Resolución ni fue publicada en la Gaceta Oficial ni en la página web del Municipio de San José de Cúcuta, siendo que ese mismo oficio informa que la Gaceta Oficial de dicho ente territorial fue creada dando cumplimiento a la Ley 57 de 1989.

Por otro lado, pese a que en el oficio antes citado informa que la Resolución No. 0396 fue dada a conocer por medio del periódico "la Opinión" en fechas correspondientes al 16 de septiembre, 4, 9 y 25 de octubre de 2006, siendo también comunicado a través de la Emisora "Radio Súper", existen constancias emitidas por la Administradora General del periódico "la Opinión" de Cúcuta y del Gerente de Radio Súper de esa misma localidad en las que certifican que a través de sus medios no se dio a conocer el texto completo de la aludida Resolución (fls.85 y 86), indicándose en la segunda constancia que en el noticiero de actualidad y comunicación que se emitía de 5:00 a.m. a 6:00 a.m. en el mes de octubre de 2006 solo se informó del

³⁷ Respecto al concepto de actos administrativos de contenido general ver Corte Constitucional. Sentencia C-620 de 2004. M.P.: JAIME ARAUJO RENTERIA, en la que se señaló lo siguiente:

"(...) Ahora bien, la jurisprudencia y la doctrina han diferenciado los llamados Actos Administrativos de carácter general y los Actos Administrativos de carácter particular.

A través de los primeros, se conocen aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros. (...)" (subrayado fuera de texto)

censo de motos, en qué consistía dicho proceso y el valor a cobrar en virtud de la actualización de la base de datos a cada uno de los propietarios de las motocicletas.

En razón a lo antes expuesto, encuentra el despacho que pese a la afirmación hecha por el Municipio de Cúcuta frente a la publicación de la Resolución aludida en el periódico "la Opinión" del Municipio de Cúcuta, hay una constancia expedida por la Administradora de dicho periódico que certifica que en ninguna de sus publicaciones haya publicado el texto correspondiente a dicho acto administrativo de carácter general, sin que contra dicha afirmación se haya presentado una prueba que demuestre lo contrario, como lo pudo haber sido la copia de la publicación realizada en el citado periódico en la que se haya dado a conocer el contenido completo de la Resolución aludida a la comunidad del Municipio de Cúcuta.

Si bien se advierte que al plenario fueron allegadas las copias de varios artículos del periódico "la Opinión" en la que se desarrollan noticias sobre el cobro del estipendio, ninguna de ellas puede tomarse como prueba de la publicación de la Resolución No. 0396 de 19 de septiembre de 2006, en tanto en ninguna se da a conocer el texto completo del acto administrativo general aludido. Vale decir que la norma estatuida en el artículo 43 del C.C.A. no habla de una simple comunicación, ni siquiera de una publicación de la parte resolutive del acto administrativo general, por lo que se debe entender que para entender surtida la publicación del acto se debe hacer de su contenido completo, lo cual no se observa en el presente caso como antes fue expuesto.

De lo señalado hasta ahora se puede concluir que el acto administrativo general contenido en la Resolución No. 0396 de 19 de septiembre de 2006 no fue publicado tal como lo establecían los artículos 43 del C.C.A. y 7° de la Ley 962 de 2005, conforme a lo cual si bien no se afecta la validez del acto administrativo si se afecta su eficacia y su oponibilidad frente a terceros, entendiendo que conforme a la facultad otorgada en el artículo tercero del Decreto No. 0400 de 11 de septiembre de 2006, solo hasta que el Secretario de Tránsito y Transporte de dicho Municipio fijara el estipendio éste se podía empezar a cobrar, por lo que al no ser eficaz la Resolución por medio de la cual se establecía la tarifa del estipendio por parte del funcionario antes mencionado, el recaudo por concepto del estipendio para la actualización de la base de datos no se podía realizar por parte de la demandada en el entendido de que al no ser publicada la resolución antes mencionada, siendo ella condición fijada por el mismo Decreto 0400 de 11 de septiembre de 2006 para hacerse efectivo el cobro ordenado en dicho Decreto, el acto si bien existía era inoponible a terceros e ineficaz, por lo que la obligación que imponía no se podía exigir hasta tanto se surtiera en debida forma la correspondiente publicación.

Igualmente, encuentra el despacho otra circunstancia por la que se llega a

la conclusión de que el cobro del estipendio no era exigible a la comunidad a la que se le impuso por parte de la Alcaldía de Cúcuta, y es la de que la administración municipal no hizo el trámite que le era exigible por el artículo 1° de la Ley 962 de 2005 anterior a la expedición de los actos administrativos varias veces mencionados. Al observarse el contenido tanto del Decreto como de la Resolución que impusieron no solo el cobro del estipendio sino la actualización de la base de datos de las motocicletas en el Municipio de Cúcuta, se infiere que a través de dichos actos se le forzaba a los propietarios de ese tipo de vehículos a un nuevo trámite diferente a los ya dispuestos en la Ley como lo era el llamado censo de motocicletas, en ese entendido, correspondía al Municipio de Cúcuta la carga de someterlo a consideración del Departamento Administrativo de la Función Pública tal como lo establece el numeral 2° del artículo 1° de la Ley 962 de 2005, e inscribirlo en el Sistema Único de Información de Trámites, conforme al numeral 3° del artículo 1° de esa misma Ley, cargas que el Municipio no demostró dentro del proceso haberlas realizado, muy por el contrario, se allegó al expediente oficio emanado del DAFT de 25 de abril de 2007 (fl.83) en el que informa dicha entidad que en sus instalaciones no se registró solicitud alguna del Municipio de Cúcuta frente a la imposición del trámite de la actualización de la base de datos de las motocicletas, con el consecuente cobro del estipendio.

Conforme a lo expuesto, llega el despacho a la conclusión de que, debido a la falta de publicación de la Resolución No. 0396 de 19 de septiembre de 2006, así como la falta del Municipio de no haber realizado las actividades previas que el artículo 1° de la Ley 962 de 2005 le exigía previo a aplicar el trámite de la actualización de la base de datos de las motocicletas con el correspondiente cobro del estipendio, la obligación estatuida en los ya varias veces citados actos administrativos de contenido general no era exigible frente a los particulares sobre los que recaía dicho deber, en tanto si bien dichos errores anteriormente anotados no hacen a los actos administrativos mencionados inexistentes e inválidos si los hace ineficaces, razón por la que se considera que la administración municipal incurrió en una conducta indebida al hacer el recaudo del estipendio antes de que los actos que le servían de fundamento cobraran plena eficacia frente a los particulares sobre los que recaía su pago.

En este orden de ideas, vale decir que por parte de la Administración Municipal de Cúcuta hubo una indebida ejecución de los actos administrativos que servían de fundamento legal al estipendio consistente en el hecho de que la entidad demandada empezó a recibir el recaudo del cobro cuando el Decreto y la Resolución que le servían de sustento aún no cumplían con los requisitos para adquirir plena eficacia al no haber sido publicada la Resolución y al no cumplirse con los requisitos establecidos en el artículo 1° de la Ley 962 de 2005, razón por la cual al momento en el que la entidad hizo el cobro, dicha obligación aún no era exigible a los particulares que se les impuso, por lo que el recaudo adelantado por el

Municipio de Cúcuta fue indebido.

Bajo estas premisas se considera que en el presente caso se configura una operación administrativa derivada de la ejecución indebida de los actos administrativos de carácter general que sirvieron de base para el recaudo del estipendio³⁸, operación que es fuente de responsabilidad del Estado en tanto se configure como hecho generador de un daño imputable fáctica y jurídicamente a la Administración que actúa de manera indebida, como ocurre en el presente caso.

Vale decir entonces que al ser indebidos los cobros hechos a los propietarios de motocicletas circundantes en el Municipio de Cúcuta, esos pagos realizados por dichos motociclistas se tornan en una lesión patrimonial que debe ser indemnizada por la entidad demandada, en tanto ésta materializó un cobro de un estipendio que no era exigible a los administrados, por lo que esos dineros se tornan en un daño patrimonial que es atribuible fáctica y jurídicamente al Municipio de Cúcuta que, en consecuencia, debe ser declarado responsable de los perjuicios ocasionados a los miembros del grupo demandante, producto del cobro indebido del estipendio creado en virtud de la actualización de la base de datos de las motocicletas circundantes en el ente territorial demandado la cual fue ordenada por el Decreto No. 0400 del 11 de septiembre de 2006 expedido por la Alcaldía de Cúcuta, y desarrollada por la Resolución No. 0396 del 19 de septiembre de ese mismo año expedida por la Secretaría de Tránsito y Transporte de ese mismo Municipio.

7.7.1.3. De la reparación del daño.

Una vez establecido que el Municipio de San José de Cúcuta debe ser declarado responsable por los daños ocasionados a los miembros del grupo demandante, conformado por los propietarios de motocicletas circundantes en dicho Municipio que hicieron el pago del estipendio, de las multas que se imponían por el no pago de este, así como de los dineros que se cobraban por los servicios de parqueadero y grúa cuando las motocicletas eran inmovilizadas al no haber realizado el pago del estipendio, el despacho se dispondrá ahora a realizar la liquidación de la indemnización que el Municipio de Cúcuta debe pagar como consecuencia de haber sido declarado responsable en el presente proceso.

³⁸ Sobre la configuración de una operación administrativa cuando hay una ejecución indebida de un acto administrativo ver CONSEJO DE ESTADO. SECCION TERCERA. Sentencia de doce (12) de noviembre de dos mil catorce (2014). Rad. No. 25000-23-26-000-2003-00327-01(29923). MP. HERNAN ANDRADE RINCON (E). Providencia en la que se señala lo siguiente:

"De antaño la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha ocupado de analizar la operación administrativa como fenómeno que, entre muchos otros, da origen a la responsabilidad del Estado, para efectos de identificar con precisión los supuestos de su configuración y, con ello, la acción procedente en aquellos casos en que se alega su ocurrencia. Con ese propósito ha considerado que la operación administrativa no es otra cosa distinta al conjunto de las actuaciones cumplidas dentro de un procedimiento administrativo dirigidas a darle cumplimiento o a ejecutar materialmente una decisión unilateral de la Administración." (subrayado fuera de texto)

7.7.1.3.1. La liquidación del daño emergente derivado del pago del estipendio.

Sobre este particular, encuentra el despacho demostrado que todos los miembros del grupo demandante, para considerarse como pertenecientes a dicho grupo, debieron pagar el estipendio fijado por la Administración Municipal de Cúcuta, gasto que se configura como un daño emergente el cual debe ser indemnizado por la parte demandada.

Para liquidar dicho perjuicio, el despacho tomará en cuenta el listado allegado por la Alcaldía Municipal de Cúcuta en formato CD (fl.657) de los ingresos obtenidos por la Secretaría de Tránsito y Transporte de dicho ente territorial entre los meses de octubre de 2006 a mayo de 2007, en dichos archivos de Excel, se encuentra, en la mayoría de los casos, el nombre y el número de consignación de las personas que realizaron el pago del estipendio por actualización de la base de datos de las motocicletas. Si bien esas listas no estaban depuradas puesto que en ella también se encontraban otros usuarios que realizaron pagos distintos al relacionado, el despacho logró filtrar esa lista, dejando solo a quienes pagaron el estipendio. Cabe señalar que en dicha lista se encuentra el monto solventado por cada uno de los propietarios, monto que será el que la entidad demandada deberá devolver a cada uno de los que realizaron la contribución, debidamente actualizado a la fecha de ejecutoria del presente fallo, con la fórmula que para el efecto señala la Jurisprudencia del Consejo de Estado, según se expone a continuación.

Las sumas que deberán cancelar la entidad demandada por concepto de indemnización a los miembros del grupo accionante por el pago del estipendio, deberá actualizarse de acuerdo con la fórmula según la cual el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es el pago que cada uno de los usuarios debió pagar por el cobro del estipendio, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de la sentencia) por el índice inicial (vigente a la fecha en que se realizó el pago). La fórmula que debe aplicar la entidad demandada es la siguiente:

$$R = Rh * \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

Cada una de esas sumas, con su respectiva actualización se encuentran en el listado antes relacionado el cual se incorporará como anexo en un archivo digital en formato cd, anexo que hace parte integral de la sentencia.

Vale aclarar que el listado se hizo con los datos suministrados en los archivos digitales allegados por el Municipio de San José de Cúcuta, tal como se encuentran en dichos archivos, por lo que hay algunos pagos del

listado a los que le faltan algunos datos.

Ahora bien, una vez realizado por el despacho el listado, se hizo la sumatoria de la totalidad de los valores que fueron pagados por los propietarios de las motocicletas en razón al estipendio que se fijó para la actualización de la base de datos de dichos vehículos, sumándose también la respectiva actualización de dichos valores. Definidas las anteriores sumas por el despacho, se logró determinar que el Municipio de San José de Cúcuta debe a los miembros pertenecientes al grupo demandante como indemnización del daño emergente derivado del pago del estipendio la suma de **SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$677.657.577)**, correspondiente al valor total de lo pagado por los propietarios de motocicletas circundantes en el Municipio de Cúcuta por el estipendio debidamente actualizado, siendo éste el valor que deberá pagar la parte demandada como indemnización por el daño emergente ya relacionado, siendo que dicha suma deberá dividirse conforme a lo que haya pagado cada miembro del grupo por dicho estipendio, sumas que se encuentran consolidadas en el listado anexo a la presente sentencia.

7.7.1.3.2. La liquidación del daño emergente derivado del pago de multas, servicios de grúa y parqueadero que fueron impuestos por el no pago del estipendio.

Está demostrado en el expediente pagos realizados por algunos propietarios de motocicletas en virtud de multas, servicios de grúa y parqueadero como consecuencia de no haber pagado el estipendio fijado para la actualización de la base de datos de las motocicletas, sanciones que fueron establecidas por los mismos actos administrativos de contenido general que ordenaron el cobro, y que se configuran como gastos en que debieron incurrir algunos de los miembros del grupo demandante en virtud del daño que le es atribuible al Municipio de Cúcuta.

Frente a este punto, se allegó por parte de la demandada los comparendos que fueron impuestos en razón a la aplicación del Decreto No. 0400 de 11 de septiembre de 2006 (fls.671 a 784), de los cuales, algunos aparecen con recibo de consignación de la correspondiente multa, sin embargo, no aparece un listado completo de las personas que pagaron multas, servicios de grúa y parqueaderos derivados de las sanciones impuestas en virtud del no pago del estipendio para la actualización de la base de datos de las motocicletas, que permitiera determinar a cuanto corresponde la indemnización para cada persona que sufrió ese detrimento patrimonial y hacer un consolidado total de lo que debe el Municipio por dichos pagos.

Ante la imposibilidad que tiene el despacho de fijar una suma exacta

consolidada en virtud del perjuicio por los gastos en que incurrieron los miembros del grupo demandado por pago de multas, servicio de grúa y parqueadero, no puede tampoco negar la indemnización por este concepto a quienes sufrieron el daño en virtud del principio de reparación integral, razón por la cual, en aras de establecer una suma ponderada frente a la indemnización de cada uno de los miembros del grupo demandante lesionados por concepto del daño emergente analizado en este acápite, se hará uso de unos criterios objetivos y razonables conforme a lo demostrado en el proceso que permitan fijar unas sumas definidas a los miembros del grupo demandante³⁹ que demuestren haber realizado pagos en alguna de las siguientes circunstancias:

-Quienes hayan sido sancionados con multa y hayan realizado el pago de la sanción en los años 2006 y 2007:

Frente a esta circunstancia, se encuentra acreditado en el proceso, conforme al contenido del Decreto No. 0400 de 11 de septiembre de 2006, que la sanción por no realizar la actualización de la base de datos de motocicletas correspondía a ocho salarios mínimos legales diarios para el año 2006, suma que equivaldría a CIENTO OCHO MIL OCHOCIENTOS PESOS M/CTE (\$108.800).

Dicha suma para el año 2007 equivaldría a CIENTO QUINCE MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$115.656)

Los numerales primero y segundo del artículo 136 de la Ley 769 de 2002, establecen que si las multas se pagan dentro de los cinco días siguientes a la interposición de la multa, se pagará el equivalente al 50%, y si se paga dentro de los veinte días siguientes a la interposición a la interposición se pagará el 75%.

Conforme se puede observar de las copias de los comparendos allegadas, la mayoría de ellos fueron interpuestos en diciembre de 2006 y en enero de 2007.

En virtud a lo anterior, el pago que deberá realizarse por concepto de multas con los valores debidamente actualizados, conforme a lo que acrediten los miembros del grupo perjudicado por dicho pago y que se acojan a la presente sentencia será el siguiente:

³⁹ Frente a la posibilidad de fijar los valores por indemnización individual únicamente cuando no hay prueba que permita determinar una suma exacta de indemnización colectiva en acción de grupo ver Consejo de Estado – Sección Tercera. Sentencia del 07 de abril de 2011. Radicado No.: 25000-23-24-000-2000-00016-01(AG). M.P.: RUTH STELLA CORREA PALACIOS., en la cual se señaló lo siguiente:

“(...) Ahora, habida cuenta de que en las acciones de grupo no está prevista la posibilidad de una condena en abstracto, lo cual sin embargo no puede impedir la realización del derecho material cuya vulneración quedó evidenciada en el proceso, la Sala establecerá solamente el valor de las indemnizaciones individuales sin determinar el monto exacto de la indemnización colectiva. (...)”

- Si se demuestra que la multa fue impuesta en 2006 y fue efectivamente pagada en su totalidad, el valor a pagar será de **CIENTO SETENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$178.874)**⁴⁰.
 - Si se demuestra que la multa fue impuesta en 2006 y fue efectivamente pagada en un 75% el valor a pagar será de **CIENTO TREINTA Y CUATRO MIL CIENTO CINCUENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$134.155)**.
 - Si se demuestra que la multa fue impuesta en 2006 y fue efectivamente pagada en un 50% el valor a pagar será de **OCHENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$89.437)**.
 - Si se demuestra que la multa fue impuesta en 2007 y fue efectivamente pagada en su totalidad, el valor a pagar será de **CIENTO OCHENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS ONCE PESOS M/CTE (\$189.711)**⁴¹.
 - Si se demuestra que la multa fue impuesta en 2007 y fue efectivamente pagada en un 75% el valor a pagar será de **CIENTO CUARENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS M/CTE (\$142.283)**.
 - Si se demuestra que la multa fue impuesta en 2007 y fue efectivamente pagada en un 50% el valor a pagar será de **NOVENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$94.856)**.
- *Quienes hayan sido sancionados con multa y hayan tenido que pagar servicio de grúa y parqueadero, en virtud de la inmovilización de la motocicleta:*

Conforme unos comprobantes de pago allegados por la parte demandante (fls.53 y 55), por concepto de servicio de grúa se realizó una consignación de \$26.400, igualmente por servicio de pago de parqueadero por cuatro días (del 28 al 31 de enero de 2007) fue de \$30.000, lo que dividido por el número de días pagados daría un valor diario de \$7.500.

En virtud de lo anterior, determina el despacho que el valor actualizado por cada uno de esos conceptos será el siguiente:

⁴⁰ En la actualización de las sumas correspondientes a 2006, se tomó como índice inicial el de diciembre de 2006 y como índice final el de febrero de 2019.

⁴¹ En la actualización de las sumas correspondientes a 2007, se tomó como índice inicial el de enero de 2007 y como índice final el de febrero de 2019.

REFERENCIA: ACCIÓN DE GRUPO
 DEMANDANTES: ALDEMAR CÁCERES ALBA Y OTROS
 DEMANDADO: MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA
 RADICADO: 54 001 2331 000 2007 00182 00

- Por pago de servicio de grúa, el valor a indemnizar será de **CUARENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS TRES PESOS M/CTE (\$43.403)⁴²**.
- Por pago de servicio de parqueadero, el valor a indemnizar será de **DOCE MIL TRESCIENTOS TREINTA PESOS M/CTE (\$12.330)** por día de parqueadero.

Frente a este último pago debe aclararse que el valor determinado es por día, por lo que su pago dependerá del número de días que cada uno de los perjudicados pruebe haber pagado el servicio de parqueadero por la inmovilización de la motocicleta.

Definidos los valores correspondientes por indemnización de los perjuicios causados al grupo, debe ahora el despacho fijar algunas pautas a seguir respecto a la forma en que se deberá hacer el correspondiente pago de la indemnización correspondiente:

- Cada persona que quiera acogerse a la presente sentencia en los términos del artículo 55 de la Ley 472 de 1998, deberá presentar copia de la cédula de ciudadanía, si su nombre aparece en el listado anexo a la sentencia, o en su defecto con copia del comprobante en la que se pruebe el respectivo pago del estipendio. Si quiere solicitar indemnización por pago de multas, servicios de grúa y parqueaderos, deberá presentar, además de la copia de la cédula de ciudadanía, la de las consignaciones en la que demuestren haber realizado dichos pagos.
- En caso de que no posea ninguno de esos documentos, deberá anexar a la solicitud de acogerse al grupo, copia del derecho de petición en el que le pida al Municipio de San José de Cúcuta suministrar la información sobre si esa persona realizó el pago del estipendio, de la multa, del servicio de grúa o del parqueadero, información que deberá suministrarla el Municipio de Cúcuta tanto al interesado como al Fondo para la Defensa de los Intereses y Derechos Colectivos de la Defensoría del Pueblo, entidad a la que se le encargará de la administración de los valores a pagar por concepto de indemnización dentro del proceso de la referencia.
- Una vez suministrada dicha información, el Fondo para la Defensa de los Intereses y Derechos Colectivos de la Defensoría del Pueblo deberá consolidarla, determinando en primer lugar el valor total a pagar por parte del Municipio de San José de Cúcuta por los pagos

⁴² En la actualización de las sumas correspondientes a las indemnizaciones por pago de servicios de grúa y parqueadero, se tomó como índice inicial el de diciembre de 2006, mes a partir del cual se empezaron a cobrar las multas tal como se observa en los comparendos allegados, y como índice final el de febrero de 2019.

que los miembros del grupo tuvieron que cancelar por concepto de multas, servicios de grúa y parqueaderos (recordando que el valor total por el pago del estipendio ya fue definido en esta sentencia), debiendo posteriormente cancelar la indemnización a cada uno de los perjudicados conforme a los daños que logren probar cada uno de ellos, siempre y cuando correspondan a los ya definidos en la presente sentencia, esto es, daño emergente derivado del pago del estipendio y daño emergente derivado del pago de multas, servicios de grúa y parqueadero que fueron impuestos por el no pago del citado emolumento.

- El Municipio de Cúcuta deberá publicar el extracto de la presente sentencia correspondiente a su parte resolutive, así como del acápite "7.7.1.3. De la reparación del daño" en adelante en un periódico de amplia difusión en el mencionado Municipio. También deberá publicar el listado anexo a esta sentencia. La copia tanto del listado anexo como de la sentencia deberá estar disponible, de forma íntegra, en la página web del Municipio de Cúcuta, disponiendo de un link en la página de inicio de dicho sitio web en el que se pueda ir directamente al archivo digital de la sentencia y del listado anexo.

7.8. CONCLUSIONES.

- Al hacer el estudio sobre los elementos de la responsabilidad en el presente caso, lograron probar los demandantes los daños causados en sus patrimonios, fruto del estipendio ordenado por la Alcaldía Municipal de Cúcuta para la actualización de la base de datos de las motocicletas en el Decreto No.0400 de 11 de septiembre de 2006 y en la Resolución No.0396 de 19 de septiembre de ese, daño derivado del pago del estipendio, así como de las multas, servicios de grúa y parqueaderos derivado del no acatamiento de lo ordenado por los actos administrativos de contenido general arriba citados.

- Está acreditado en el proceso que los daños ocasionados al grupo, definido por los propietarios de motocicletas circundantes en el Municipio de Cúcuta, tienen una causa común que es la imposición de un estipendio por la actualización de la base de datos de motocicletas circundantes en el Municipio de Cúcuta y de sanciones derivadas del incumplimiento a lo impuesto, hechos que son atribuibles a la entidad demandada en tanto es la que expidió los actos administrativos que sirvieron de fundamento a los cobros realizados a los miembros del grupo y es la que realizó el recaudo de dichos cobros.

- Se demuestra en el plenario que hubo una ejecución indebida de las órdenes dadas tanto en el Decreto No. 0400 de 11 de septiembre de 2006 como en la Resolución No.0396 de 19 de septiembre de ese mismo año, en

tanto la entidad demandada empezó a realizar el recaudo del estipendio y la imposición de multas y demás sanciones aun cuando la Resolución citada no había sido publicada en los términos del artículo 43 del C.C.A. ni se había cumplido con lo establecido por el artículo 1° de la Ley 962 de 2005 cuando se ordenaran nuevos trámites a los ciudadanos, como ocurre en el presente caso, cuestiones que si bien no afectan la existencia y validez del acto si lo hace ineficaz, inoponible a terceros, por lo que al momento en que se hicieron los respectivos cobros dichas obligaciones no eran exigibles a los particulares a los que se la había impuesto, razón por la que la ejecución del acto materializada en el recaudo derivado de los citados actos administrativos de carácter general fue indebida, configurándose como una operación administrativa que hace atribuibles los daños ocasionados a los miembros del grupo al Municipio de Cúcuta, por lo que se hace procedente declarar su responsabilidad en el presente caso.

- El Municipio de Cúcuta deberá indemnizar a los miembros del grupo definido por los propietarios de motocicletas circundantes en el citado ente territorial que hicieron algún pago con fundamento en el estipendio para la actualización de la base de datos de dichos vehículos, indemnización que deriva tanto del daño emergente causado por el pago del estipendio como del daño emergente emanado del pago de multas, servicios de grúa y parqueadero que fueron impuestos por el no pago del estipendio.

VIII. COSTAS Y HONORARIOS DEL ABOGADO DE LOS DEMANDANTES

En relación con este asunto, los numerales 5° y 6° del artículo 65 de la Ley 472 de 1998 establecen lo siguiente:

*“(...) **ARTICULO 65. CONTENIDO DE LA SENTENCIA.** La sentencia que ponga fin al proceso se sujetará a las disposiciones generales del Código de Procedimiento Civil y además, cuando acoja las pretensiones incoadas, dispondrá:*

(...)

5. La liquidación de las costas a cargo de la parte vencida, teniendo en cuenta las expensas necesarias para la publicación del extracto de la sentencia.

6. La liquidación de los honorarios del abogado coordinador, que corresponderá al diez por ciento (10%) de la indemnización que obtengan cada uno de los miembros del grupo que no hayan sido representados judicialmente. (...)”

En este sentido, y ante la prosperidad de las pretensiones en el presente

caso, se condenará en costas a la Entidad demandada, consistentes en el pago de las expensas necesarias para la publicación de la presente providencia en un periódico de amplia circulación en el Municipio de Cúcuta tal como se señaló en el acápite anterior de la presente sentencia.

Por secretaría liquídense las costas, para lo cual se requerirá al apoderado de la parte demandante, previo a la liquidación de costas, para que presente al despacho cotización del valor correspondiente a las expensas necesarias para la publicación de la presente providencia tal como se señaló en este fallo, en un periódico de amplia circulación en el Municipio de Cúcuta.

Por otro lado, se fija como honorarios a favor del abogado que ha representado al grupo el 10 por ciento de la indemnización que obtenga cada uno de los miembros del grupo que no haya sido representado judicialmente.

IX. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el Juez Primero Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

FALLA.

PRIMERO.- Declárase al Municipio de San José de Cúcuta responsable patrimonialmente de los perjuicios ocasionados al grupo conformado por los propietarios de las motocicletas circundantes en el citado Municipio, quienes realizaron pagos derivados del estipendio para la actualización de la base de datos de las motocicletas creados por el Decreto No. 0400 de 11 de septiembre de 2006 y la Resolución No. 0396 de 19 de septiembre de ese mismo año, por la indebida ejecución de los actos administrativos ya señalados materializada en el recaudo hecho en virtud de dichos acto entre los años 2006 y 2007, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- Condenar al Municipio de San José de Cúcuta al pago a los miembros del grupo demandante las sumas que a continuación se relacionan:

Por daño emergente derivado del pago del estipendio la suma de **SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$677.657.577).**

Por daño emergente derivado del pago de multas, servicios de grúa y

parqueadero que fueron impuestos por el no pago del estipendio los siguientes valores para las indemnizaciones individuales:

- La suma de **CIENTO SETENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$178.874)** por el daño emergente derivado del pago de la multa impuesta en 2006 en su totalidad, por el incumplimiento de la actualización de la base de datos de las motocicletas ordenada en el Decreto 0400 de 11 de septiembre de 2006 y la Resolución No 0396 de 19 de septiembre de ese mismo año.
- La suma de **CIENTO TREINTA Y CUATRO MIL CIENTO CINCUENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$134.155)** por el daño emergente derivado del pago de la multa impuesta en 2006 en un 75% del valor, por el incumplimiento de la actualización de la base de datos de las motocicletas ordenada en el Decreto 0400 de 11 de septiembre de 2006 y la Resolución No 0396 de 19 de septiembre de ese mismo año.
- La suma de **OCHENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$89.437)** por el daño emergente derivado del pago de la multa impuesta en 2006 en un 50% del valor, por el incumplimiento de la actualización de la base de datos de las motocicletas ordenada en el Decreto 0400 de 11 de septiembre de 2006 y la Resolución No 0396 de 19 de septiembre de ese mismo año.
- La suma de **CIENTO OCHENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS ONCE PESOS M/CTE (\$189.711)** por el daño emergente derivado del pago de la multa impuesta en 2007 en su totalidad, por el incumplimiento de la actualización de la base de datos de las motocicletas ordenada en el Decreto 0400 de 11 de septiembre de 2006 y la Resolución No 0396 de 19 de septiembre de ese mismo año.
- La suma de **CIENTO CUARENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS M/CTE (\$142.283)** por el daño emergente derivado del pago de la multa impuesta en 2007 en un 75% del valor, por el incumplimiento de la actualización de la base de datos de las motocicletas ordenada en el Decreto 0400 de 11 de septiembre de 2006 y la Resolución No 0396 de 19 de septiembre de ese mismo año.
- La suma de **NOVENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$94.856)** por el daño emergente derivado del pago de la multa impuesta en 2007 en un 50% del valor, por el incumplimiento de la actualización de la base de

datos de las motocicletas ordenada en el Decreto 0400 de 11 de septiembre de 2006 y la Resolución No 0396 de 19 de septiembre de ese mismo año.

- La suma de **CUARENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS TRES PESOS M/CTE (\$43.403)** por el daño emergente derivado del pago de servicio de grúa.
- La suma de **DOCE MIL TRESCIENTOS TREINTA PESOS M/CTE (\$12.330)** por el daño emergente derivado del pago por día del servicio de parqueadero.

El Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo definirá el valor total a pagar por concepto del daño emergente derivado del pago de multas, servicios de grúa y parqueadero que fueron impuestos por el no pago del estipendio.

Fijada esa suma, el Municipio de Cúcuta deberá cancelarla al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo, que en los términos del numeral 3° del artículo 65 de la Ley 472 de 1998 deberá cancelarle a cada miembro del grupo el valor que le corresponda a cada uno por concepto de la indemnización.

TERCERO.- Tener como parte íntegra de la presente sentencia el listado anexo de las personas que pagaron el estipendio, en un archivo en formato CD.

CUARTO.- Ordenar la publicación del extracto de la presente sentencia correspondiente a su parte resolutoria, así como del acápite "7.7.1.3. De la reparación del daño" en adelante en un periódico de amplia difusión en el Municipio de San José de Cúcuta. También deberá publicar el listado anexo a esta sentencia. La copia tanto del listado anexo como de la sentencia deberá estar disponible, de forma íntegra, en la página web del Municipio de Cúcuta, disponiendo de un link en la página de inicio de dicho sitio web en el que se pueda ir directamente al archivo digital de la sentencia y del listado anexo

QUINTO.- Condenar en costas a la entidad demandada por el valor de las expensas necesarias para la publicación de la sentencia en un periódico de amplia circulación en el Municipio de San José de Cúcuta.

Por Secretaría hágase la correspondiente liquidación de costas, luego de que se allegue por parte del apoderado de la parte demandante cotización del valor correspondiente a las expensas necesarias para la publicación de la presente providencia en un periódico de amplia circulación en el Municipio de San José de Cúcuta.

SEXTO.- Fijar como honorarios a favor del Abogado que ha representado al

REFERENCIA: ACCIÓN DE GRUPO
DEMANDANTES: ALDEMAR CÁCERES ALBA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA
RADICADO: 54 001 2331 000 2007 00182 00

grupo, OMAR JAVIER GARCÍA QUIÑONES, identificado con C.C. No. 88213586 de Cúcuta y portador de la Tarjeta Profesional No. 89649 del C.S. de la J., el 10 por ciento de la indemnización que obtenga cada uno de los miembros del grupo que no haya sido representado judicialmente.

SÉPTIMO.- En firme esta providencia y cumplida la misma archívese el expediente, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor. Si existe excedente de gastos procesales, devuélvanse al interesado. Realícense las anotaciones de rigor en el sistema siglo XXI.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


AUGUSTO LLANOS RUIZ
JUEZ

*Consejo Superior
de la Judicatura*

