



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN C**

**Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

Bogotá D.C., catorce (14) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2021-04215-00**

**Solicitante: AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO-ANDJE**

**Autoridad: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**Referencia: ACCIÓN DE TUTELA**

TUTELA-Requisitos de la solicitud. TUTELA-Carácter subsidiario del amparo. TUTELA-Procede excepcionalmente contra providencia judicial. TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL-Requisitos generales y especiales. PROVIDENCIAS JUDICIALES-Valor probatorio. ANALOGÍA PROCESAL-Los vacíos se pueden llenar con normas que regulen casos análogos. COMITÉ DE VERIFICACIÓN DE LA SENTENCIA EN ACCIÓN POPULAR-Es un cuerpo asesor del juez de la acción popular. AUXILIARES DE LA JUSTICIA-Colaboran en el ejercicio de la función judicial. LEGALIDAD DEL GASTO-No se puede hacer erogación con cargo al tesoro que no esté incluida en el presupuesto de gastos. FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS-Financia la presentación de las acciones populares o de grupo y ciertos gastos en los que se incurran en ellas. TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL-Procede el amparo porque la providencia judicial incurrió en defecto sustantivo.

La Sala decide la acción de tutela interpuesta por la ANDJE contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Sección Cuarta-Subsección B.

**SÍNTESIS DEL CASO**

Se pide dejar sin efectos los autos del 7 de abril y 6 de mayo de 2021 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Sección Cuarta-Subsección B, que ordenaron a unas entidades públicas del orden nacional y territorial pagar honorarios a unos



integrantes del Comité de Verificación del Cumplimiento al fallo de la acción popular rad. n°. 2001-00479-00, caso río Bogotá. Se afirma que las providencias reprochadas vulneraron los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, pues incurrieron en los defectos sustantivo, fáctico y orgánico, en desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución.

### **ANTECEDENTES**

El 2 de julio de 2021, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado-ANDJE, a través de su director, formuló acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Sección Cuarta-Subsección B para que se dejaran sin efectos los autos del 7 de abril y 6 de mayo de 2021, que ordenaron a unas entidades públicas nacionales y territoriales pagar honorarios mensuales a Pablo Carrizosa de Narváez, Medardo Galindo Hernández, Ricardo Carrillo Palencia y Abel Arturo Sánchez Andrade, integrantes del Comité de Verificación del Cumplimiento al fallo de la acción popular, rad. n°. 2001-00479-00, que impartió órdenes para la descontaminación del río Bogotá. Sostuvo que la decisión reprochada vulneró los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de las entidades afectadas y que la ANDJE está legitimada para formular la solicitud de tutela en defensa de aquellas, de conformidad con lo previsto en los artículos 2, 3, 6.3 y 17 del Decreto 4085 de 2011, el artículo 610 CGP y el Decreto 1365 de 2013.

Adujo que los autos reprochados incurrieron en defecto sustantivo, al desconocer el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, pues reconocieron honorarios mensuales a unos particulares integrantes del Comité de Verificación, sin fundamento legal ni justificación en cuanto al monto de esos emolumentos. Arguyó que, de conformidad con la sentencia de segunda instancia de la acción popular y el auto del 27 de julio de 2016, dicho comité se conformó con entidades sin ánimo de lucro y no con personas naturales con derecho a asignación. Sostuvo que el Tribunal aplicó, de manera indebida, los preceptos que regulan a los auxiliares de la justicia a los beneficiarios del pago de honorarios, en la medida que las normas sobre acción popular no prevén remuneración alguna para los miembros del comité verificación del cumplimiento del fallo. Afirmó que la labor de un auxiliar de la justicia que, en la mayoría de oportunidades se relaciona con la obtención de pruebas o custodia de



bienes, no se puede equiparar, sin más, a la tarea del comité de seguimiento al fallo de acción popular y que las normas procesales establecen unos requisitos para la selección de auxiliares de la justicia y de posesión para el cumplimiento de sus funciones, que no se observaron en el caso.

Explicó que, aunque procediera una aplicación analógica de normas, las providencias tergiversaron los preceptos que fijan la forma de pago y el monto de honorarios de los auxiliares de la justicia y crearon un gasto a cargo de entidades públicas que no siguió la normativa en materia presupuestal, de pago de contribuciones parafiscales y tributarias, pues los autos reprochados no dispusieron alguna carga impositiva respecto de los honorarios.

En relación con el defecto fáctico, sostuvo que las providencias no tienen respaldo probatorio sobre la dedicación exclusiva, continua y permanente al seguimiento del fallo de acción popular de los beneficiarios de los honorarios. Tampoco están soportadas en que entidades públicas o instituciones especializadas con capacidad técnica, tecnológica o científica se hubieran rehusado a la labor asignada a los particulares destinatarios de la remuneración. Asimismo, no se acreditó que se hubiera acudido al Fondo para la Defensa de los Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo, a efectos de obtener los recursos para el pago de los honorarios.

Alegó que las providencias incurrieron en defecto orgánico, pues asignaron funciones públicas y remuneraciones en favor de particulares y decretaron una condena o costa procesal, a pesar de que el Tribunal no tenía competencia para ello, de conformidad con los artículos 122 y 129 CN y 361 y siguientes del CGP. Agregó que, por las mismas razones, los autos violaron de manera directa la Constitución y que produjeron un perjuicio irremediable al erario.

El 13 de julio de 2021 se **admitió** la solicitud de tutela, se ordenó su notificación y se aceptó la coadyuvancia de la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En el escrito de **contestación**, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Sección Cuarta-Subsección B, al oponerse al amparo, pidió que se declarara improcedente la solicitud, porque las decisiones se fundan en las normas aplicables y no son



caprichosas. Indicó que como los integrantes del comité de verificación ejecutan labores de apoyo a la función judicial, es equitativo reconocerles honorarios correspondientes. Además, esos integrantes cumplen un trabajo continuo y poseen conocimientos específicos, técnicos, sociales, económicos y jurídicos sobre el asunto, que son indispensables para el seguimiento del cumplimiento de la sentencia de acción popular. Estimó que la ley pretendió dotar esas calidades a través de los auxiliares de la justicia y les otorgó honorarios como equitativa retribución del servicio, cuya aplicación en este asunto es razonable y proporcional en atención a las labores que desempeñan y al tiempo que le dedican, pues solo esas personas han apoyado consistentemente la labor de verificación. Agregó que la transitoriedad de los auxiliares de la justicia no se ajusta a un asunto como la descontaminación del río Bogotá, aspecto que el legislador no previó. Informó que, junto con los miembros del Comité, se investigan múltiples irregularidades respecto de los recursos para la ejecución de las providencias y del incumplimiento de las órdenes y que las entidades han tenido conductas desleales y deshonestas respecto de los integrantes del Comité. Alegó que el supuesto detrimento patrimonial causado por la decisión controvertida es mínimo en comparación con el detrimento patrimonial que causa el incumplimiento del fallo popular.

Esgrimió que ninguna de las autoridades que la ANDJE representa en la tutela interpusieron recurso de reposición contra el auto del 7 de abril de 2021, por ello, la solicitud no satisface el requisito de subsidiariedad. Expuso que en providencias anteriores, que están ejecutoriadas, también se reconocieron obligaciones dinerarias a cargo de las entidades y afirmó que la tutela no satisface el requisito de inmediatez respecto de esas providencias. Estimó que los rubros de pago de sentencias y conciliaciones también están previstos para atender los requerimientos judiciales, como los formulados en los autos cuestionados. Informó que no cuenta con apoyo del Consejo Superior de la Judicatura, pues ha negado múltiples peticiones formuladas por el despacho desde 2014 y aportó enlace digital a una audiencia del 6 de agosto de 2021, en la que los integrantes del Comité de Verificación rindieron informe.

Pablo Carrizosa de Narváez, Medardo Galindo Hernández, Ricardo Carrillo Palencia y Abel Arturo Sánchez Andrade, integrantes del Comité de Verificación, adujeron



que la tutela es improcedente, pues se funda en el desacuerdo de la solicitante con las providencias cuestionadas. Afirmaron que la solicitud controvierte injustificadamente la integridad moral de los integrantes del Comité. Indicaron que, si bien el fallo de segunda instancia designó a varias entidades como integrantes del comité, con el paso del tiempo estas dejaron de asistir, por ello, el 26 de agosto de 2020 se reasignó la labor de verificación a cargo de la Red de Veedurías Ríos y Cuencas, de ASURÍO, a través de su representante legal Pablo Carrizosa de Narváez y de la Corporación Madre Tierra, a través de su representante legal Abel Arturo Sánchez Andrade. Como el 2 de enero de 2021 falleció el representante legal de la Red de Veedurías Ríos y Cuencas, el 8 de febrero de 2021 se reconstituyó el Comité de Verificación, integrado por ASURÍO y por Medardo Galindo Hernández, Ricardo Carrillo Palencia y Abel Arturo Sánchez Andrade. Informaron de las actuaciones, visitas y reuniones surtidas por el Comité. Sostuvieron que, a diferencia de lo afirmado en la solicitud, cada gasto y cuenta de cobro se encuentra debidamente acreditado en el expediente.

La Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Nación-Ministerio de Salud y de la Protección Social, la Nación-Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Nación-Ministerio del Trabajo, la Nación-Ministerio de Minas y Energía, la Nación-Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Nación-Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, la Nación-Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Nación-Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, la Unidad Administrativa Especial Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR, el Distrito Capital de Bogotá, la Empresa de Agua y Alcantarillado de Bogotá, el Grupo Energía Bogotá y los Municipios de Viotá, Soacha, Chocontá, Sesquilé, Tocancipá, Granada, Bojacá, Facatativá, Subachoque y La Mesa **coadyuvaron** la solicitud de tutela y reiteraron los argumentos ahí expuestos.

El Distrito Capital de Bogotá, la Empresa de Agua y Alcantarillado de Bogotá y el Grupo Energía de Bogotá argumentaron que, si fuere aplicable la analogía de los miembros del Comité con los auxiliares de la justicia, el Consejo de Estado hubiese sido el competente para ello al decidir el fallo de segunda instancia. Estimaron que la complejidad de la verificación del fallo popular no concuerda con el requisito de



temporalidad de la función encomendada al auxiliar de justicia, por ello, las figuras de comité de verificación y de auxiliar de la justicia no son comparables analógicamente. Agregaron que, de conformidad con los artículos 30 y 32 de la Ley 472 de 1998, el Tribunal podría disponer de apoyo pericial o técnico especializado. El Municipio de Viotá informó que las labores del Comité de Verificación se realizan ocasionalmente, a través de reuniones virtuales mensuales. La Nación-Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Unidad Administrativa Especial Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico esgrimieron que, aunque fueron absueltas de las pretensiones en las sentencias populares, fueron incluidas en las labores de verificación de su cumplimiento. Los Municipios de Soacha y Chocontá afirmaron que, como entre 2020 y 2021 el Comité de Verificación solo llevó a cabo reuniones virtuales, no se acreditaron gastos por cubrir. Alegaron que el Tribunal podría pedir apoyo al Consejo Superior de la Judicatura o la Nación-Procuraduría General de la Nación para el cumplimiento del fallo popular. El Municipio de Sesquilé alegó que el Tribunal no tuvo en cuenta una solicitud aportada el 4 de octubre de 2019 y reiterada al pedir la aclaración y adición del auto del 7 de abril de 2021. Sostuvo que los autos controvertidos no aplicaron el artículo 363 CGP. El Municipio de Tocancipá afirmó que las decisiones desconocieron el criterio jurisprudencial fijado por el Consejo de Estado sobre el reconocimiento de costas procesales. La Nación-Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA sostuvo que las decisiones cuestionadas incurrieron en defecto procedimental absoluto al desconocer lo previsto en el artículo 48 CGP sobre la designación de los auxiliares de la justicia. El Municipio de Granada estimó que los honorarios fijados son desproporcionados, pues el municipio no es contaminador del río Bogotá. El Municipio de La Mesa alegó que otorgar honorarios a los integrantes del Comité, al margen de las tareas desarrolladas implica revivir la figura del incentivo de la Ley 472 de 1998 y podría configurar una eventual relación laboral.

La Nación-Ministerio de Cultura informó que ya cumplió lo ordenado en el fallo popular, afirmó que el Comité de Verificación pretende ampliar las tareas a cargo de la entidad más allá de las ordenadas en la sentencia y manifestó que acoge los argumentos presentados en la solicitud. El Departamento de Cundinamarca pidió que se acceda al amparo, reiteró los argumentos del escrito de tutela y alegó que otorgar honorarios a los integrantes del Comité al margen de las tareas



desarrolladas implica revivir la figura del incentivo de la Ley 472 de 1998. La Nación-Agencia Nacional de Minería y el Municipio de La Calera pidieron que se acceda al amparo y acogieron los argumentos de la solicitud. La Procuradora Cuarta Judicial II Ambiental y Agraria de Bogotá D.C. pidió que se acceda al amparo, reiteró los argumentos del escrito de tutela y los argumentos que conceptuó en el proceso ordinario, e informó que el Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá, órgano articulador de las entidades condenadas y encargado de generar las directrices para el cumplimiento de las órdenes impartidas, en acuerdo n°. 2 del 14 de junio de 2017, adoptó unos lineamientos del Comité de Verificación, pero, no sugirió que sus integrantes tuvieran la condición de auxiliares de la justicia o percibieran remuneración. El Municipio de Cachipay manifestó que no se opone a las pretensiones de la solicitud de tutela. La Nación-Ministerio de Educación Nacional y el Municipio de Mosquera adujeron que carecen de legitimación en la causa por pasiva, pues no vulneraron derecho fundamental alguno. El Municipio de Ricaurte adujo que el Tribunal no resolvió de fondo la solicitud de aclaración del auto del 7 de abril de 2021 y reiteró esa solicitud. Informó que ha recibido reclamaciones por parte de supuestos herederos de Jorge Enrique Achury Cárdenas y pidió que se aclare el alcance, fundamento y soporte de los honorarios otorgados. El Municipio de Chía estimó que deben modificarse los autos cuestionados para que una autoridad independiente fije los honorarios. El Municipio de Cajicá informó que acatará la decisión que se profiera en la tutela. El Municipio de Funza informó que ha dado estricto cumplimiento a las órdenes impartidas por el Tribunal, y así lo hará respecto de la decisión que se profiera en tutela. El Municipio de El Colegio pidió que se revoque la orden de reconocimiento de honorarios, pues atenta contra la seguridad jurídica. El Municipio de Tocaima informó sobre las actuaciones surtidas con el Comité de Verificación y se acogió a los argumentos expuestos en la solicitud. El Municipio de Madrid informó sobre el pago de los honorarios ordenados.

El 9 de agosto de 2021 se vinculó a la Nación-Defensoría del Pueblo-Fondo para la Defensa de los Derechos Colectivos, como tercera interesada en el resultado de esta acción. El 26 de agosto de 2021 se le requirió nuevamente para que rindiera informe. La Nación-Defensoría del Pueblo se opuso al amparo, pues estimó que las decisiones controvertidas no son caprichosas o arbitrarias. Agregó que el artículo 71 de la Ley 472 de 1998 no prevé como función del fondo pagar a los integrantes



del comité de verificación de cumplimiento de un fallo de acción popular.

## CONSIDERACIONES

### I. Presupuestos procesales

1. Los artículos 14 y 37 del Decreto 2591 de 1991 prevén los requisitos mínimos que debe contener la solicitud de tutela para quien considere tener afectado o amenazado un derecho fundamental, que se reunieron en este caso.

### II. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si procede la acción de tutela contra los autos del 7 de abril y 6 de mayo de 2021 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que fijaron honorarios para los integrantes del Comité de Verificación del Cumplimiento del fallo de acción popular del río Bogotá.

### III. Análisis de la Sala

2. El Consejo de Estado conoce de la acción de tutela, de conformidad con los artículos 86 CN y 43 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia-LEAJ. La Sala es competente para decidir la solicitud con arreglo a lo dispuesto por el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y el Acuerdo n°. 80 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena de la Corporación.

3. La Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela procede excepcionalmente contra providencias judiciales, si se advierte la afectación manifiesta y grosera de un derecho constitucional fundamental<sup>1</sup>. De conformidad con su jurisprudencia, la tutela contra providencia judicial está sujeta al cumplimiento de los siguientes requisitos: i) que la controversia tenga relevancia constitucional<sup>2</sup>; ii) que el afectado haya agotado todos los medios de defensa judicial ordinarios y extraordinarios que tuvo al alcance, salvo que se configure un perjuicio irremediable;

---

<sup>1</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-590 del 8 de junio de 2005 [fundamento jurídico 20 a 23]. El consejero ponente de esta decisión, aunque no lo comparte, sigue este criterio. Los motivos de la disidencia están contenidos en la aclaración de voto a la sentencia del 7 de febrero de 2019, Rad. n°. 11001-03-15-000-2019-00022-00.

<sup>2</sup> El consejero ponente de esta decisión, aunque no lo comparte, sigue este criterio. Los motivos de la disidencia están contenidos en la aclaración de voto a la sentencia del 2 de mayo de 2019, Rad. n°. 11001-03-15-000-2019-01299-00.



iii) que la tutela se formule con inmediatez; iv) si se trata de una irregularidad procesal, que esta trascienda a la decisión controvertida; v) que la solicitud señale con claridad los hechos y argumentos en los que funda la presunta vulneración; vi) que la providencia reprochada no se haya proferido en una acción de tutela<sup>3</sup>.

Si se encuentran satisfechos todos los requisitos generales, la tutela prosperará al comprobarse alguno de estos defectos especiales: falta de competencia del juez; trasgresión absoluta del procedimiento; valoración equivocada u omisión de una prueba; falta de aplicación, indebida aplicación o interpretación errónea de un precepto; error inducido; falta de motivación de la providencia; desconocimiento del “precedente” constitucional que da alcance a un derecho fundamental y violación directa de la Constitución.

Como la solicitud de tutela busca la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, las providencias que se reprochan tuvieron contradicción a través del recurso de reposición, el amparo se formuló dentro de los seis meses siguientes a la notificación de dichos autos, la irregularidad que alega la solicitante trasciende a las decisiones cuestionadas, el escrito de tutela es claro respecto de los hechos y argumentos en que se funda el amparo y los autos del Tribunal no se dictaron con ocasión de una tutela, los requisitos generales de procedibilidad están satisfechos, de modo que se procederá a verificar si se configuró alguno de los defectos especiales alegados.

### **Hechos probados**

4. Las providencias judiciales son pruebas documentales legalmente admisibles y valorables de hechos<sup>4</sup>, que prueban la decisión judicial y los hechos procesales, pero no sirven para probar los hechos que le sirvieron de fundamento. En cada proceso el juez debe fundarse en las pruebas allegadas (art. 164 CGP) y las partes deberán tener la oportunidad para contradecirlas.

5. De conformidad con los medios probatorios allegados oportunamente al proceso,

---

<sup>3</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-590 del 8 de junio de 2005 [fundamento jurídico 24 a 25].

<sup>4</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de octubre de 2007, Rad. 24.844 [fundamento jurídico 3.3.3.2]



se demostraron los siguientes hechos:

5.1 El 25 de agosto de 2004, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia de primera instancia que accedió al amparo de los derechos colectivos solicitados en la acción popular con rad. n°. 2001-00479-00 y constituyó el Comité para la Verificación del Cumplimiento de la sentencia, según da cuenta copia de la sentencia (índice electrónico 2 SAMAI).

5.2 El 28 de marzo de 2014, el Consejo de Estado-Sección Primera profirió sentencia de segunda instancia, que confirmó esa decisión estimatoria, mantuvo lo relacionado con el comité de verificación y dispuso quiénes debían integrar ese comité, según da cuenta copia de la sentencia (f. 1244 a 1248 y 1578 sentencia río Bogotá, índice electrónico 2 SAMAI)

5.3 El 27 de julio de 2016, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca integró el comité de verificación con la Fundación “Humedal la Conejera”, ASURIO, ASOMUÑA, la Corporación Ambiental SIE, la Corporación Madre Tierra, INPUESC, la Fundación Al Verde Vivo, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR y la Red de Veedurías del Río Bogotá. Ordenó a los alcaldes de los municipios de la cuenta del río Bogotá destinar un rubro para satisfacer las necesidades de transporte, alojamiento, alimentación, copias y demás gastos en que incurran los miembros del Comité y dispuso que no habría lugar al reconocimiento de salarios a favor de los miembros del Comité, según da cuenta copia del acta de la diligencia (f. 3 a 5, acta jul. 27, índice electrónico 2 SAMAI).

5.4 El 26 de agosto de 2020, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por solicitud de los integrantes del Comité de Verificación, asignó labores de verificación del cumplimiento del fallo a ASURIO, a través de su representante Pablo Carrizosa de Narváez, a la Red de Veedurías, a través de Ricardo Carrillo Palencia y Jorge Enrique Achury Cárdenas, y a la Fundación Madre Tierra, a través de Arturo Sánchez Andrade, según da cuenta copia de del auto de esa fecha (f. 4, índice electrónico 2 SAMAI).

5.5 El 8 de febrero de 2021, por el fallecimiento de Jorge Enrique Achury Cárdenas, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca reasignó el trabajo del Comité de



Verificación a ASURIO, a través de su representante Pablo Carrizosa de Narváez, a Ricardo Carrillo Palencia, Medardo Galindo Hernández y Arturo Sánchez Andrade, según da cuenta copia del auto de esa fecha (f. 9 a 10, índice electrónico 2 SAMAI).

5.6 El 7 de abril de 2021, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó el pago de unos honorarios en favor de los integrantes del Comité de Verificación, pues estimó que como los miembros del comité ejecutan labores de apoyo a la función judicial, el reconocimiento y pago de esos emolumentos se asemeja a lo que perciben los auxiliares de la justicia en cada proceso, según da cuenta copia del auto de esa fecha (f. 10, índice electrónico 2 SAMAI).

5.7. Entre el 12 y 13 de abril de 2021, la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá E.S.P., el Departamento de Cundinamarca, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR y los municipios de Tocancipá, Soacha, Ricaurte, Nemocón y Sesquilé interpusieron recurso de reposición contra la providencia anterior. Adujeron que el fallo del Consejo de Estado no ordenó el reconocimiento de honorarios a favor de los miembros del comité de verificación, pues se limitó a determinar su integración y sus miembros y, el Acta de la Audiencia del 27 de julio de 2016, estableció que no había lugar al reconocimiento de salarios a favor de los miembros del comité, según da cuenta copia del auto que decide esas impugnaciones (f. 4 a 13, índice electrónico 2 SAMAI).

5.8. El 6 de mayo de 2021, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó los recursos de reposición, pues como el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 no prevé el reconocimiento de honorarios para los miembros del comité de verificación, por analogía, se aplica las normas que regulan los auxiliares de la justicia, según da cuenta copia de ese auto (f. 21 a 24 y 27, índice electrónico 2 SAMAI).

### **Defecto sustantivo**

6. Según la jurisprudencia constitucional el defecto sustantivo se configura por el yerro en una providencia originado en la indebida interpretación, falta de aplicación o la indebida aplicación de un precepto al resolverse una controversia<sup>5</sup>. Así una

---

<sup>5</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-949 del 4 de diciembre de 2014 [fundamento jurídico 5.1.1].



12  
Expediente n°. 11001-03-15-000-2021-04215-00  
Solicitante: ANDJE  
Accede a la tutela

providencia judicial incurre en ese defecto: i) cuando se sustenta en una norma que no está vigente o no es aplicable al asunto; ii) cuando la interpretación o aplicación de la norma es manifiestamente errada; iii) cuando desconoce la norma aplicable al asunto. Desde luego, como la acción de tutela contra providencias judiciales tiene carácter excepcional, el defecto sustantivo solo procede por una protuberante equivocación del juez natural en la aplicación o interpretación de un precepto, pues, como está revestido de la independencia que gobierna la actividad judicial, otros jueces -como el de tutela- no pueden invadir su competencia en cuanto a la identificación e interpretación de la norma de derecho aplicable a una controversia<sup>6</sup>.

7. La solicitante afirmó que el Tribunal incurrió en defecto sustantivo, al proferir los autos del 7 de abril y 6 de mayo de 2021, que ordenaron el pago de unos honorarios a favor de unos integrantes del Comité de Verificación del Cumplimiento de la sentencia, proferida en la acción popular con rad. n°. 2001-00479-00, pues tergiversó el alcance de las normas que regulan el reconocimiento de honorarios a los auxiliares de la justicia y las aplicó de manera indebida al caso.

El inciso cuarto del artículo 34 de la Ley 472 de 1998 prevé que el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia y podrá conformar un comité para la verificación de su cumplimiento, que se constituye como un órgano provisional de colaboración para hacer el seguimiento de las actividades de los obligados al cumplimiento de la decisión y formular recomendaciones para ese fin. No obstante, solo el juez de la acción popular tiene competencia para decidir sobre el desacato de su decisión, previo trámite incidental (art. 41 Ley 472 de 1998)<sup>7</sup>.

Por su parte, el artículo 47 CGP prevé que los auxiliares de la justicia son personas idóneas, imparciales, de conducta intachable y excelente reputación, que desempeñan oficios públicos ocasionales. Asimismo, el precepto prescribe que el auxiliar de la justicia debe tener vigente la licencia, matrícula o tarjeta profesional correspondiente y que, para cada labor, debe acreditar la idoneidad, la experiencia en la materia y, si fuere el caso, la garantía de responsabilidad y cumplimiento. El

---

<sup>6</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-400 del 31 de mayo de 2012 [fundamento jurídico 6.1].

<sup>7</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 13 de agosto de 2003, rad. 1519, [fundamento jurídico 23].



inciso segundo dispone que los honorarios para el auxiliar se reconocen como una equitativa retribución del servicio y no podrán gravar en exceso a los usuarios de la administración de justicia.

A su vez, el artículo 48 CGP establece las reglas para la designación de los auxiliares de la justicia. Así, los numerales 5 y 6 disponen que las listas de auxiliares son obligatorias para los jueces y le prohíben designar como auxiliar de la justicia al cónyuge, compañero permanente o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o cuarto civil de quienes actúen en el proceso, así como quien tenga interés, directo o indirecto, en la gestión o decisión. El artículo 50 CGP establece las causales de exclusión de las listas de auxiliares de la justicia.

El Acuerdo n°. 1518 del 28 de agosto de 2002, modificado por los Acuerdos 1852 de 2003, 7339 y 7490 de 2010 y 10448 de 2015, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, establece el régimen y honorarios de los auxiliares de la justicia y dispone que estos son colaboradores en el ejercicio de la función judicial. También, en concordancia con las normas de procedimiento civil, prevé los requisitos y causales de exclusión, regula sus derechos y deberes. En cuanto a las tarifas de los honorarios, se disponen los criterios y fijación, según la labor desempeñada.

8. De conformidad con el artículo 5 CPC, hoy retomado por el artículo 12 CGP, en consonancia con el artículo 8 de la Ley 153 de 1887, cualquier vacío en las disposiciones procesales se llenará con las normas que regulen casos análogos. La aplicación de una norma por analogía exige verificar que no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, que exista un asunto semejante que sí está regulado y que, entre ambos casos, concorra un elemento común que permita atribuir la consecuencia jurídica del asunto regulado al no regulado.

9. Al descender estas consideraciones, se tiene que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado, el 25 de agosto de 2004 y el 28 de marzo de 2014, respectivamente, profirieron las sentencias de acción popular de primera y segunda instancia, que ordenaron a unas autoridades adelantar las acciones necesarias para la descontaminación del río Bogotá [hechos probados 5.1 y 5.2]. El



27 de julio de 2016, el Tribunal, en cumplimiento de los fallos, constituyó el Comité de Verificación, integrado por unas autoridades y unas organizaciones de particulares sin ánimo de lucro. Respecto de estos miembros no se dispuso el reconocimiento de asignación o salario alguno [hecho probado 5.3]. El 26 de agosto de 2020, por solicitud de los integrantes de dicho comité, el Tribunal asignó labores de verificación del cumplimiento a algunas de las organizaciones particulares, en concreto, a ASURIO, la Red de Veedurías y la Fundación Madre Tierra, representadas por personas naturales [hecho probado 5.4]. Como uno de los representantes falleció, el 8 de febrero de 2021, el Tribunal reasignó la labor a otro [hecho probado 5.5]. El 7 de abril de 2021, el Tribunal ordenó a unas entidades públicas del orden nacional y territorial pagar a los representantes de esas organizaciones honorarios de carácter permanente, con base en la aplicación analógica de los preceptos sobre auxiliares de la justicia [hecho probado 5.6]. Contra esta decisión se presentaron recursos de reposición [hecho probado 5.7], pero el Tribunal la confirmó [hecho probado 5.8].

El artículo 34 de la Ley 472 de 1998 no prevé el reconocimiento y pago de honorarios a los integrantes del comité de verificación del cumplimiento del fallo de acción popular. El precepto tampoco dispone reglas para su designación, posesión o especiales requisitos para asumir esa labor. Los miembros del comité no pertenecen a listas previamente conformadas, su designación no está reglada o sometida a requisitos legales de integración o exclusión de listas, mucho menos se establecen criterios objetivos para la fijación de honorarios o la exclusión o relevo de esa función. En otras palabras, la figura del comité de verificación del cumplimiento del fallo de la acción popular no comparte características similares a lo que disponen los artículos 47, 48 y 50 CGP y el Acuerdo n°. 1518 de 2002 del Consejo Superior de la Judicatura, que regulan en detalle la designación, funciones y honorarios de los auxiliares de la justicia.

De modo que el comité de verificación del cumplimiento de fallos de acción popular, por su naturaleza, funciones y calidades de sus miembros, difiere de las previsiones legales para los auxiliares de la justicia. Así, como no existe algún elemento común, que permita atribuir la consecuencia jurídica del asunto regulado -auxiliares de la justicia- al no regulado -comité de verificación del fallo de acción popular-, no



procede la aplicación por analogía (art. 8 Ley 153 de 1887). Por ello, las providencias reprochadas, que fijan unos honorarios mensuales, sin un límite de tiempo, en favor de los mencionados integrantes del Comité de Verificación del Cumplimiento del fallo del río Bogotá no tienen soporte legal, de allí que incurrieron en el defecto sustantivo. Este defecto se explica por la indebida aplicación de los artículos 47, 48 y 50 CGP.

10. De conformidad con el postulado de legalidad del gasto, en tiempo de paz no se podrá hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos, ni gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales o por los concejos distritales o municipales (arts. 150 núm. 11, 345 a 347 CN), por ello, las erogaciones a cargo del Tesoro Público deben tener previo decreto y apropiación legal para poder ser efectivamente realizadas. Con esta perspectiva, el artículo 45 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, dispone que los créditos judicialmente reconocidos, los laudos arbitrales y las conciliaciones se presupuestarán en la sección a la que corresponda el negocio respectivo y con cargo a sus apropiaciones se pagarán las obligaciones que se deriven de estos.

Los autos del 7 de abril y 6 de mayo de 2021 impusieron a las entidades públicas del orden nacional y territorial, representadas por la ANDJE, el pago de unos honorarios. Según las pruebas, estos pagos no se autorizaron en los fallos de acción popular del 25 de agosto de 2004 y del 28 de marzo de 2014, de modo que no constituyeron una condena en contra de las entidades públicas frente a las que se impartió la orden de acción popular.

Asimismo, según las pruebas, como el pago de honorarios a los miembros del Comité de Verificación del Cumplimiento del fallo no se integró como una condena en contra de estas entidades, tampoco existe autorización que decrete su inclusión y apropiación presupuestal, pues los honorarios no están registrados como créditos judicialmente reconocidos y, por ende, no están incluidos en los respectivos presupuestos de esas entidades. En otras palabras, las erogaciones ordenadas por los autos del Tribunal no cumplen lo dispuesto en el artículo 45 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Así, las providencias reprochadas también incurrieron en



el defecto sustantivo por falta de aplicación de los preceptos que regulan la autorización legal de gastos para las entidades públicas y la inclusión de condenas judiciales en su presupuesto para que sea procedente el pago.

11. El artículo 70 de la Ley 472 de 1998 crea el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, cuyo manejo está a cargo de la Defensoría del Pueblo (art. 72). El literal c) del artículo 71 de la Ley 472 de 1998 establece que el Fondo financia la presentación de las acciones populares o de grupo, la consecución de pruebas y los demás gastos en que pueda incurrir al adelantar el proceso. De conformidad con el artículo 73 de la Ley 472 de 1998, el monto de la financiación será determinado por la Defensoría del Pueblo según las circunstancias particulares de cada caso, que pueden incluir las pruebas a recaudar y las experticias que se deban realizar<sup>8</sup>.

El numeral 4 del artículo 3 de la Resolución 1504 de 2020, proferida por la Defensoría del Pueblo, prevé que el Fondo escoge las solicitudes de financiación que le sean presentadas de conformidad con criterios de magnitud y características del daño, el interés social, la relevancia del bien jurídico amenazado o vulnerado y la situación económica de los solicitantes.

Conforme a estas previsiones, la Sala advierte que la Ley 472 de 1998 prevé la existencia de un fondo destinado a la financiación de las costas que se puedan derivar de los procesos de acción popular, conforme a unos requisitos y previa evaluación de la afectación de los derechos colectivos, del interés del asunto y de la situación económica de los solicitantes. Dada la naturaleza de la controversia, de la importancia y relevancia de las órdenes contenidas en los fallos del 25 de agosto de 2004 y del 28 de marzo de 2014, podrían reunirse en el caso los presupuestos para la financiación del mencionado fondo en relación con los gastos de verificación del cumplimiento de esas sentencias.

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

**FALLA:**

---

<sup>8</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-215 del 14 de abril de 1999 [fundamento jurídico II.13].



**PRIMERO. ACÉPTANSE** las coadyuvancias de la Nación-Ministerio de Salud y de la Protección Social, la Nación-Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Nación-Ministerio del Trabajo, la Nación-Ministerio de Minas y Energía, la Nación-Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Nación-Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, la Nación-Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Nación-Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, la Unidad Administrativa Especial Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR, el Distrito Capital de Bogotá, la Empresa de Agua y Alcantarillado de Bogotá, el Grupo Energía Bogotá y los Municipios de Viotá, Soacha, Chocontá, Sesquilé, Tocancipá, Granada, Bojacá, Facatativá, Subachoque y La Mesa.

**SEGUNDO. AMPÁRANSE** los derechos fundamentales previstos en los artículos 29 y 229 CN, invocados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado-ANDJE, en relación con los autos del 7 de abril y 6 de mayo de 2021, rad. n°. 25000-23-15-000-2001-00479-02, proferidos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones indicadas en la parte motiva de esta providencia. En consecuencia, **DÉJANSE SIN EFECTOS** esos autos.

**TERCERO.** En caso de no ser impugnada la presente providencia, **ENVÍESE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**CUARTO. NOTIFÍQUESE** a las partes por el medio más expedito posible.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**  
Presidente de la Sala

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**  
DCM/MCS/MAR

**NICOLÁS YEPES CORRALES**



18  
Expediente nº. 11001-03-15-000-2021-04215-00  
Solicitante: ANDJE  
Accede a la tutela

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN C**

**Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

Bogotá D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil veintidós (2022)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2021-04215-00**

**Solicitante: AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO-ANDJE**

**Autoridad: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**Referencia: ACCIÓN DE TUTELA**

ACLARACIÓN DE SENTENCIA-Procede por conceptos o frases que ofrezcan motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive del fallo o influyan en ella. SOLICITUD DE TUTELA-Aunque es informal, debe expresar con claridad los hechos, derechos vulnerados o amenazados, la autoridad y las demás circunstancias relevantes para la decisión. FALLO DE TUTELA-La orden debe garantizar el derecho agraviado. CONSONANCIA DEL FALLO DE TUTELA-Debe estar conforme al objeto de la solicitud y la causa que la motiva. ACLARACIÓN DE FALLO EN TUTELA-No procede para ampliar el objeto de la solicitud o su causa. FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS-Su mención en el fallo no tiene fuerza vinculante en relación con la orden de amparo (*obiter dictum*).

El 2 de julio de 2021 la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado-ANDJE interpuso acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Sección Cuarta-Subsección B para que se dejaran sin efectos los autos del 7 de abril y 6 de mayo de 2021, que ordenaron a unas entidades públicas nacionales pagar honorarios a los integrantes del Comité de Verificación del Cumplimiento al fallo de la acción popular rad. nº. 2001-00479-00, caso río Bogotá.

El 14 de diciembre de 2021 se profirió sentencia que accedió al amparo y dejó sin efectos los autos reprochados, porque incurrieron en defecto sustantivo por indebida aplicación de normas que regulan la remuneración de los auxiliares de la justicia y por falta de aplicación de preceptos sobre la imposición de gastos a entidades públicas.

El 13 de enero de 2022, el municipio de Madrid (Cundinamarca) pidió aclaración de



la sentencia del 14 de diciembre de 2021. Adujo que como se dejaron sin efectos las providencias que ordenaron los pagos de los honorarios a los integrantes del comité de verificación, la sentencia de tutela debió determinar si los beneficiarios de los pagos hechos en cumplimiento de dichos autos debían devolver el dinero. Asimismo, solicitó que se aclarara si el auto del 27 de julio de 2016 del Tribunal, que ordenó reconocer gastos y expensas en favor de los miembros del comité de verificación corrió la misma suerte de los autos frente a los que procedió el amparo y, en consecuencia, si los pagos por esos conceptos también debían reintegrarse.

1. El artículo 285 del CGP, aplicable por remisión del artículo 4 del Decreto 306 de 1992, establece que la sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció. Sin embargo, dentro del término de la ejecutoria podrán aclararse en auto complementario los conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidos en la parte resolutive de la sentencia o influyan en ella. De modo que la aclaración no es un medio procesal para reformar la sentencia, sino que se predica de las dudas que surjan de ella, que no son las que tengan las partes sobre la legalidad de las consideraciones del fallador, porque ello iría contra el principio de inmutabilidad o intangibilidad de la sentencia por el mismo juez que la profirió<sup>9</sup>.

2. El artículo 14 del Decreto 2591 de 1991 prescribe que la solicitud de tutela es informal, pero tiene que indicar, con la mayor claridad posible, la acción o la omisión que la motiva, el derecho violado o amenazado, la autoridad o el órgano del que proviene la violación o amenaza y las demás circunstancias relevantes para decidir la solicitud. A su vez, el artículo 23 prevé que, si la solicitud se dirige contra una acción de la autoridad, el fallo que concede la tutela tiene por objeto garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho y volver al estado anterior a la violación, cuando fuere posible. Aunque la tutela no está revestida de las mismas formalidades de los procesos ordinarios, el juez del amparo, como toda autoridad, debe tramitar y decidir la acción conforme a las reglas que integran el debido proceso (art. 29 CN).

3. De conformidad con el artículo 305 CGP, también aplicable al trámite de la tutela, el fallo debe estar en consonancia con la solicitud y, por ello, la orden de amparo no

---

<sup>9</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 28 de abril de 2005, Rad. 25.560 [fundamento jurídico 1].



20  
Expediente n°. 11001-03-15-000-2021-04215-00  
Solicitante: ANDJE  
Accede a la tutela

puede proveer sobre un objeto distinto a lo solicitado o por causa diferente a la invocada en la solicitud [congruencia del fallo]. La petición de aclaración del fallo de tutela no es una oportunidad para ampliar o modificar el objeto del amparo o la causa que lo motiva, pues estos se definen al momento de la presentación de la solicitud o en su corrección (arts.14 y 17 Decreto 2591 de 1991).

4. Como la acción de tutela contra providencias judiciales tiene carácter excepcional, el amparo debe limitarse únicamente a corregir el defecto que lo motivó, por ello, la orden del juez de tutela no puede invadir la competencia del juez natural del asunto, ni desplazarlo, pues este está revestido de la independencia que gobierna la actividad judicial (art. 228 CN)<sup>10</sup>.

5. La ANDJE formuló la acción de tutela en representación de las entidades nacionales afectadas por las órdenes de los autos del 7 de abril y 6 de mayo de 2021. El municipio de Madrid, vinculado a la actuación como tercero interesado, al intervenir, sostuvo que los hechos relatados por la solicitante eran ciertos, que tenía conocimiento de los miembros del Comité de Verificación del fallo de acción popular beneficiarios de los pagos, en la medida en que habían participado de las reuniones para el seguimiento de la sentencia del río Bogotá y aportó los comprobantes de los pagos que hizo a dichos miembros del comité. No solicitó la devolución de esos pagos si prosperaba la tutela, tampoco se refirió al auto del 27 de julio de 2016 del Tribunal, que ordenó el pago de unos gastos y expensas (índices 67 y 68 SAMAI).

La sentencia del 14 de diciembre de 2021 amparó los derechos fundamentales previstos en los artículos 29 y 229 CN y, en consecuencia, dejó sin efectos los autos del Tribunal Administrativo de Cundinamarca cuestionados con la solicitud. Esta orden es consonante con lo pedido por la ANDJE, en su condición de representante de las entidades nacionales afectadas por las providencias cuestionadas.

Al confrontar las razones de la solicitud de aclaración del fallo presentada por el municipio de Madrid, las consideraciones de la sentencia del 14 de diciembre de 2021 y su parte resolutive, no se encuentra un concepto o frase que genere motivo de duda. Con la solicitud de aclaración se persigue ampliar el objeto de lo solicitado

---

<sup>10</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-949 de 2014 [fundamento jurídico 5.1.1].



por la ANDJE y adicionar el alcance de la intervención del municipio de Madrid, que en esa oportunidad no pidió la devolución de dineros, si prosperaba el amparo, ni solicitó extender la tutela al auto del 27 de julio de 2016. Dicho en otras palabras, de accederse a la solicitud de aclaración, ello significaría trasgredir la consonancia del fallo de tutela y abordar asuntos que ni siquiera fueron planteados por el municipio de Madrid en su intervención. Por ello, se negará la aclaración.

6. En la misma línea de lo expuesto, la Sala se permite precisar que las consideraciones del fallo del 14 de diciembre de 2021, contenidas en el numeral 11, que tratan sobre el Fondo Para la Defensa para los Derechos e Intereses Colectivos, no tienen fuerza vinculante respecto de la orden de amparo (*obiter dictum*). En efecto, compete a dicho fondo, en el marco de sus funciones, decidir sobre las solicitudes de financiación de asuntos relacionados con el trámite de acciones populares.

### RESUELVE

**PRIMERO. NIÉGASE** la solicitud de aclaración de la sentencia del 14 de diciembre de 2021.

**SEGUNDO.** Ejecutoriada esta providencia, el expediente ingresará al Despacho para continuar con el trámite.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**NICOLÁS YEPES CORRALES**  
Presidente de la Sala

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**  
DCM/MCS/MAR

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**