

LÍNEA DEL TIEMPO: ACCIÓN DE LITIGIO ESTRATÉGICO FRENTE A LA DECISIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO EN EL CASO DE LA RUTA DEL SOL II

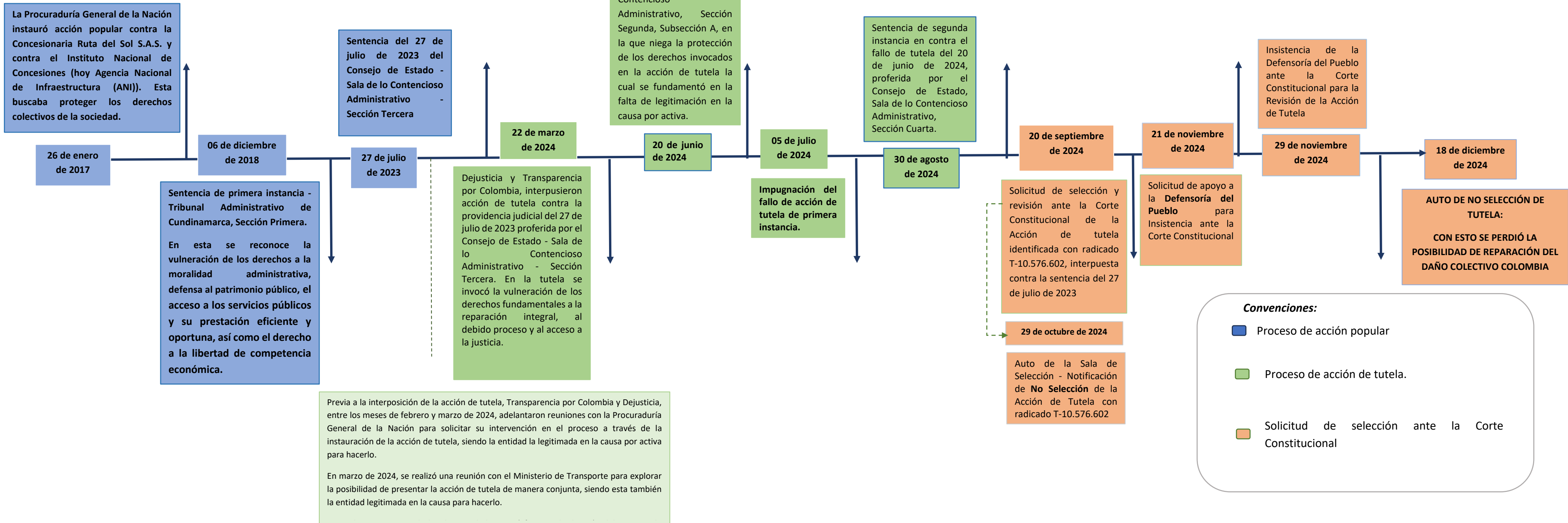
DEJUSTICIA Y TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

La Ruta del Sol es un proyecto de infraestructura clave para el desarrollo económico de Colombia, cuyo objetivo principal era mejorar la conectividad entre la zona centro del país y la costa Atlántica. Sin embargo, este proyecto se vio empañado por actos de corrupción relacionados con el proceso de licitación pública para la construcción del tramo II de la vía. En el marco de este escándalo, se revelaron sobornos millonarios dirigidos a funcionarios públicos, como el ex viceministro de Transporte Gabriel Ignacio García Morales y el involucramiento de Corficolombiana del Grupo Aval que [aceptó pagar al gobierno de EEUU](#) 80 millones de USD para impedir la continuación de investigaciones criminales, civiles y administrativas por su participación en los sobornos, para asegurar la adjudicación del contrato de concesión en 2010.

Ante esta situación, en 2017, la **Procuraduría General de la Nación** interpuso una acción popular con el fin de proteger los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público y el acceso a los servicios públicos y su prestación eficiente y oportuna. En consecuencia, **el Tribunal Superior de Cundinamarca**, por medio de sentencia del 6 de diciembre de 2018, reconoció la vulneración de estos derechos, incluyendo también el derecho a la libertad de competencia económica, y ordenó el pago de una compensación por los perjuicios causados, estimada en ochocientos mil ciento cincuenta y seis millones, ciento cuarenta y cuatro mil, trescientos sesenta y dos pesos con cincuenta centavos (\$800.156.144.362,50), a favor del Ministerio de Transporte, para que se restablecieran los derechos colectivos vulnerados. Sin embargo, el **Consejo de Estado**, en sentencia del 27 de julio de 2023, pese a confirmar la vulneración de dos derechos colectivos (moralidad administrativa y defensa del patrimonio público), **revocó la orden del pago de perjuicios, sin ordenar reliquidación de los mismos**.

Ante esta decisión, ni la Procuraduría General de la Nación ni el Ministerio de Transporte, que estaban legitimados para actuar en el proceso, tomaron acciones frente a la revocatoria del pago de perjuicios, a pesar de peticiones explícitas de la sociedad civil. En este contexto, **Dejusticia y Transparencia por Colombia**, dos organizaciones de la sociedad civil cuyo mandato incluye la defensa de los derechos e intereses colectivos, decidieron interponer una *acción de tutela* para impugnar la decisión del Consejo de Estado.

La línea del tiempo que a continuación se presenta recoge los hitos clave de la acción de litigio estratégico emprendida por las dos organizaciones, cuyo objetivo era lograr que se revocara la decisión del Consejo de Estado y se expidiera una nueva resolución que confirmara la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público, la libre competencia y el acceso a los servicios públicos y su prestación eficiente y oportuna, y, en consecuencia, ordenara la reparación integral de estos derechos colectivos afectados



RECuento de la acción de litigio en el caso Ruta del Sol II

ETAPA	FECHA	HITO	DESCRIPCIÓN
PROCESO DE ACCIÓN POPULAR	26 de enero de 2017	Instauración de acción popular por parte de la Procuraduría General de la Nación.	La Procuraduría General de la Nación -PGN-, entidad encargada de representar los intereses de los ciudadanos ante el Estado, interpuso una acción popular para proteger los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público y el acceso eficiente a servicios públicos, vulnerados por los hechos de corrupción relacionados con el Contrato de concesión No. 001 de 2010 con la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S., que incluía a las sociedades Constructora Norberto Odebrecht S.A., Odebrecht Inwestimientos en Infraestructura Ltda., Estudios y Proyectos del Sol S.A.S. (Episol S.A.S.) y CSS Constructores S.A. El contrato fue adjudicado como resultado de sobornos ofrecidos a Gabriel Ignacio García Morales (viceministro de Transporte y director Encargado del INCO en ese momento) y otros funcionarios públicos; y de otros actos de corrupción.
	06 de diciembre de 2018	Sentencia de primera instancia - Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera.	El Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 6 de diciembre de 2018, profirió sentencia sobre la acción popular, en donde reconoció la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público, el acceso a los servicios públicos y su prestación eficiente y oportuna, así como el derecho a la libertad de competencia económica, como consecuencia de actos de corrupción relacionados con la adjudicación y ejecución del contrato de concesión de la Ruta del Sol II. El Tribunal declaró responsables a las sociedades Concesionaria Ruta del Sol S.A., Constructora Norberto Odebrecht S.A., Odebrecht Latinvest Colombia S.A.S., Estudios y Proyectos del Sol S.A.S., CSS Constructores S.A., así como a los particulares Gabriel Ignacio García Morales, José Elías Melo Acosta, Otto Bula Bula, Luiz Antonio Bueno Junior, Luiz Antonio Mameri y Luiz Eduardo Da Rocha Soarez, por las actuaciones irregulares que permitieron la obtención y ejecución del contrato mediante el pago de sobornos, afectando el patrimonio público y generando sobrecostos injustificados en la obra. El Tribunal concluyó que los pagos ilegales fueron incluidos dentro de los costos del contrato y se efectuaron mediante giros irregulares y contratos simulados, lo que impactó negativamente las finanzas del Estado y la ejecución de la obra. Además, estableció que las irregularidades ocasionaron retrasos en la ejecución del proyecto y afectaciones en la prestación del servicio público de transporte. En virtud de ello, la sentencia ordenó la suspensión definitiva del contrato de concesión, la cesión de las licencias ambientales, la declaratoria de nulidad de los otrosíes suscritos en el contrato, así como la declaratoria de responsabilidad de la ANI en la firma de los mencionados otrosíes, en tanto favorecieron de manera indebida a la concesionaria. Como consecuencia de esto, en primera instancia, el Tribunal Superior de Cundinamarca ordenó, entre otras medidas, el pago de perjuicios para restablecer los derechos colectivos, por OCHOCIENTOS MIL CIENTO CINCUENTA Y SEIS MILLONES, CIENTO CUARENTA Y CUATRO MIL, TRESCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS CON CINCUENTA CENTAVOS (\$800.156.144.362,50), en favor de la entidad pública no culpable, en este caso el Ministerio de Transporte, con el fin de salvaguardar los derechos colectivos afectados.
	23 de septiembre de 2019	Convenio entre la Procuraduría General de la Nación y Transparencia por Colombia	Se suscribió el convenio 179-177 de 2019, entre la Procuraduría General de la Nación y la Corporación Transparencia por Colombia, cuyo objeto era aunar esfuerzos para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la Procuraduría General de la Nación en la lucha contra la corrupción, a partir del diseño de herramientas metodológicas y jurídicas que le permitan a la entidad promover la inclusión de un enfoque de reparación del daño causado por actos de corrupción, haciendo énfasis en la incorporación de mecanismos para la garantía de la Transparencia y el acceso a la información Pública. Como producto de este convenio, entre Transparencia por Colombia y la PGN se construyó una ruta de acción para la Procuraduría en relación con su rol en la reparación del daño causado por la corrupción, centrada en el caso de la Ruta del Sol II.¹.
	27 de julio de 2023	Sentencia del 27 de julio de 2023 del Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera.	El Consejo de Estado dictó sentencia de segunda instancia sobre la apelación de la decisión de 06 de diciembre de 2018 del Tribunal Superior de Cundinamarca. En esta decisión confirmó la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, a la defensa del patrimonio público, al acceso y a la

¹ Documento disponible: <https://transparenciacolombia.org.co/reparacion-victimas-corrupcion/>

			prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos, y a la libre competencia económica. Pese a esto, revocó la decisión de pagar perjuicios por OCHOCIENTOS MIL CIENTO CINCUENTA Y SEIS MILLONES, CIENTO CUARENTA Y CUATRO MIL, TRESCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS CON CINCUENTA CENTAVOS (\$800.156.144.362,50), los cuales, iban a ser destinados al restablecimiento de los derechos colectivos afectados. Entre los argumentos expuestos por el Consejo de Estado, se encuentran que: i. el Ministerio de Transporte no tenía la función de garantizar los derechos a la moralidad administrativa y patrimonio público; ii. la acción popular no es indemnizatoria, ni puede atribuir responsabilidad civil; iii. que los perjuicios no corresponden a daños a un interés colectivo, sino que son perjuicios derivado de la nulidad del contrato; iv. que el juez debió condenar la parte demandada <i>in genere</i> para que el incidente de liquidación, reclamara los perjuicios y no adoptara una condena directa sin tener en cuenta este procedimiento. <i>Así, la decisión del Consejo de Estado dejó sin reparación los derechos colectivos vulnerados en el caso de la Ruta del Sol II.</i>
PROCESO DE ACCIÓN DE TUTELA	Febrero a marzo de 2024	Reuniones con la PGN y el Ministerio de Transporte	Transparencia por Colombia y Dejusticia sostuvieron reuniones con la PGN, con el fin de solicitar su intervención en el proceso mediante la instauración de la acción de tutela en contra de la decisión del Consejo de Estado, pues era una de las entidades legitimadas en la causa por activa para hacerlo. Sin embargo, la PGN finalmente decidió no interponer la acción. Así mismo, se llevó a cabo una reunión con el Ministerio de Transporte, entidad no culpable en la acción popular y a quien estaba destinada el pago de perjuicios para el restablecimiento de los derechos vulnerados. No obstante, la entidad tampoco decidió interponer la acción. Ambas entidades dejaron a la ciudadanía desprotegida frente a la decisión del Consejo de Estado.
	22 de marzo de 2024	Acción de tutela en contra de la sentencia del 27 de julio de 2023 proferida por el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, interpuesta por Dejusticia y Transparencia por Colombia	Dejusticia y Transparencia por Colombia interpusieron acción de tutela contra la sentencia del Consejo de Estado, argumentando la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, a la reparación integral del daño y al acceso a la administración de justicia, en razón a la revocatoria de orden de pago de perjuicios, la cual tenía como fin el restablecimiento de los derechos colectivos vulnerados. En la acción de tutela se solicitó que se revocara la decisión del Consejo de Estado y se expidiera una nueva resolución que confirmara la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público, la libre competencia y el acceso a los servicios públicos y su prestación eficiente y oportuna, y, en consecuencia, ordenara la reparación integral de estos derechos colectivos afectados Asimismo, se buscó integrar el contradictorio vinculando a la Procuraduría General de la Nación, al Ministerio de Transporte y a terceros con interés legítimo en la causa, con el fin de garantizar el respeto efectivo a los principios del debido proceso, la reparación integral del daño y el acceso a la administración de justicia.
	20 de junio de 2024	Sentencia de Tutela Proferida por el Consejo de Estado – Sección Tercera, en la niega la protección de los derechos invocados en la acción de tutela del 22 de marzo de 2024.	Se declaró la improcedencia de la acción de tutela, al considerar que no se cumplían 2 requisitos generales de procedencia de las acciones de tutela contra providencias judiciales. Por un lado, la Sala argumentó la falta de legitimación en la causa por activa en razón a la falta de participación de Transparencia por Colombia y Dejusticia en el proceso de la acción popular. Por otro lado, se manifestó la falta de cumplimiento del requisito de inmediatez, afirmando que las organizaciones interpusieron la acción de tutela fuera del término de 6 meses desde la última sentencia ejecutoriada. De esta decisión, es importante resaltar cómo la PGN a través del jefe de la oficina asesora jurídica pidió que <i>se negaran las pretensiones de la acción de tutela, en tanto que no se habría vulnerado ningún derecho a los accionantes.</i> Sin duda, este posicionamiento y contrario a lo inicialmente pretendido con la acción popular interpuesta por la entidad, deja en evidencia como se dejó sin representación los intereses de la ciudadanía.
	05 de julio de 2024	Impugnación del fallo de acción de tutela de primera instancia	Dejusticia y Transparencia por Colombia presentaron escrito de impugnación a la sentencia de primera instancia del 20 de junio de 2024, argumentando que el fallo era erróneo al concluir que la tutela carecía de legitimación en la causa por activa y no cumplía con el requisito de inmediatez. En este sentido, se expuso que los accionantes, como titulares de derechos colectivos y actores comprometidos en la lucha contra la corrupción, tenían un interés directo en la protección de dichos derechos. <i>Esto se justificó por el hecho de que, aunque la acción popular fue</i>

			<i>presentada por la Procuraduría General de la Nación, su falta de actuación dejó a la sociedad civil sin protección, lo cual motivó la interposición de la tutela por parte de los tutelantes, quienes no participaron en el proceso de acción popular.</i> Por otro lado, se destacó que la providencia confundió los daños colectivos derivados de los actos de corrupción con los efectos patrimoniales de la nulidad del contrato, omitiendo que el juez en materia de acción popular tiene la facultad de declarar y ordenar la reparación de los daños y perjuicios causados por tales actos, sin necesidad de pronunciarse sobre la validez del contrato estatal. Por último, en relación con el requisito de inmediatez, se presentó prueba que acredita que la tutela fue interpuesta el 22 de marzo de 2024, dentro del término de los seis meses contados desde la ejecutoria de la última providencia que resolvió una solicitud de aclaración del 22 de septiembre de 2023.
	30 de agosto de 2024	Sentencia de impugnación contra el fallo de tutela del 20 de junio de 2024, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta.	La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó la sentencia de tutela de primera instancia emitida el 20 de junio de 2024 por la Subsección A de la Sección Segunda. En el fallo, se envió a la Corte Constitucional la tutela para ser eventualmente revisada.
SOLICITUD DE REVISIÓN POR PARTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	11 de octubre de 2024	Solicitud de selección y revisión ante la Corte Constitucional de la Acción de tutela identificada con radicado T-10.576.602, interpuesta contra la sentencia del 27 de julio de 2023	Mediante escrito presentado a la Corte Constitucional, se solicitó la selección y revisión del expediente de tutela No. T-10.576.602. No obstante, el 29 de octubre de 2024 fue proferido el Auto de la Sala de Selección, por medio del que se informó la no selección del caso.
	21 de noviembre de 2024	Solicitud de apoyo a la Defensoría del Pueblo para Insistencia ante la Corte Constitucional	Transparencia por Colombia solicitó el apoyo de la Defensoría del Pueblo para que presentara un escrito de insistencia ante la Corte Constitucional la revisión del proceso de tutela T-10.576.602.
	29 de noviembre de 2024	Insistencia de la Defensoría del Pueblo ante la Corte Constitucional para la Revisión de la Acción de Tutela	La Defensoría del Pueblo radicó el escrito de insistencia ante la Corte Constitucional para que seleccionara y revisara la tutela en cuestión.
	18 de diciembre de 2024	Auto de no selección de insistencia	El 18 de diciembre de 2024, la Corte Constitucional decidió no seleccionar para su revisión la acción de tutela T-10.576.602, cerrando así la vía judicial para controvertir la decisión del Consejo de Estado que revocó la orden de pago de los perjuicios destinados a la reparación de los derechos colectivos vulnerados por los actos de corrupción en el contrato de concesión de la Ruta del Sol II. A pesar de la insistencia de la Defensoría del Pueblo, que resaltó la trascendencia del caso y la necesidad de un pronunciamiento de fondo sobre la reparación del daño colectivo, la Corte decidió no intervenir, lo que reafirma la interpretación restrictiva sobre la posibilidad de obtener medidas resarcitorias a través de la acción popular.
CONCLUSIONES GENERALES DEL PROCESO			
- Si bien la decisión del Consejo de Estado confirmó la vulneración de derechos colectivos por el caso de corrupción asociado a la Ruta del Sol II, la revocatoria del pago de perjuicios impidió la reparación y restablecimiento de los derechos colectivos afectados. - La decisión del Consejo de Estado limita el alcance de la acción popular, al restringir la posibilidad de buscar escenarios de reparación a través del pago de perjuicios en casos de corrupción que impacten en derechos colectivos como la moralidad administrativa, y particular, cuando están de por medio contratos estatales. - En razón a esto, las posibilidades de que la sociedad civil y la ciudadanía logren una reparación del daño social por hechos de corrupción por medio de la acción popular, se ven seriamente afectadas en ocasión a la decisión del Consejo de Estado. - La falta de actuación por parte de la PGN frente a la decisión del Consejo de Estado, dejó sin representación a la sociedad civil y la ciudadanía en general, impidiendo que pudieran ser reparados ante hechos de gran corrupción como en el caso de la Ruta del Sol II. - Se destaca el rol que la Defensoría del Pueblo tuvo en el proceso. Como entidad clave en la promoción de los derechos humanos, su rol en la insistencia del caso ante la Corte Constitucional, pone de manifiesto su importancia frente a la protección de los derechos colectivos y la búsqueda de su reparación, aun si esto está asociado con hechos de corrupción.			