

**REVISION EVENTUAL DE ACCION POPULAR - Selecciona ante necesidad de unificar la jurisprudencia / COSTAS PROCESALES EN LAS ACCIONES POPULARES - Alcance del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 en concordancia con lo dispuesto en el Código General del Proceso / PROCEDENCIA DE LAS AGENCIAS EN DERECHO EN ACCIONES POPULARES**

Teniendo en cuenta que la solicitud de revisión eventual fue presentada oportunamente, reúne los requisitos previstos en el artículo 273 de la Ley 1437 de 2011, cumple con la exposición razonada de que trata el artículo 274 ejusdem y se ajusta al propósito unificador que el legislador impuso para este mecanismo, la Sala accede a la revisión eventual de la sentencia dictada el 16 de agosto de 2018 por el Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante la cual se resolvió la acción popular interpuesta por el señor [Y.F.G.] contra el municipio de Tunja. En atención a los motivos que sustentaron la formulación del mecanismo de revisión eventual y a las sentencias del Consejo de Estado que el actor señaló desconocidas por el mencionado tribunal, la Sala selecciona el presente asunto con el fin de unificar jurisprudencia en los siguientes puntos de derecho: 1. Alcance interpretativo del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las disposiciones del Código General del Proceso en relación con las costas procesales en el marco de las acciones populares. 2. Procedencia de la liquidación de agencias en derecho en los procesos donde se promueve la protección de intereses colectivos por vía de la acción popular

**FUENTE FORMAL:** LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 38 / LEY 1285 DE 2009 - ARTÍCULO 11 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 273

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN QUINTA**

**Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 15001-33-33-007-2017-00036-01(AP)REV**

**Actor: YESID FIGUEROA GARCÍA**

**Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA - BOYACÁ**

Asunto: Acción popular – Auto que resuelve sobre solicitud de revisión eventual

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Entra la Sala a resolver la solicitud de revisión eventual presentada por el señor Yesid Figueroa García, contra la sentencia del 16 de agosto de 2018, dictada por la Sala de Decisión 3 del Tribunal Administrativo de Boyacá, que confirmó la sentencia del 23 de marzo de 2018

proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo de Tunja, que concedió el amparo de los derechos colectivos a gozar del espacio público y a la seguridad pública.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. La demanda**

El señor Yesid Figueroa García, actuando en nombre propio, presentó acción popular contra la Alcaldía Municipal de Tunja, con el fin de obtener la protección de los derechos colectivos al goce del espacio público, la defensa del patrimonio público, la seguridad y la salubridad públicas y el acceso a una infraestructura de servicio que garantice la salubridad pública.

El actor popular consideró como vulnerados los citados derechos, porque el Municipio de Tunja no ha solucionado el estado de deterioro, destrucción y precariedad en que se encuentran los andenes de las carreras 11 y 10, desde las calles 9 a 16, de la ciudad de Tunja.

En las pretensiones de la demanda, el actor popular solicitó la protección de los derechos colectivos invocados y para ello que se ordene al municipio la recuperación, mantenimiento, arreglo, construcción y adecuación de andenes correspondientes, así como llevar a cabo las gestiones administrativas, contractuales y operativas indispensables para lograr el material y efectivo acondicionamiento y arreglo de dicha infraestructura.

Así mismo, solicitó que se condene al Municipio de Tunja al pago de las costas procesales y de las agencias en derecho.

### **2. Decisiones adoptadas en el proceso de acción popular**

#### **2.1. Sentencia del 23 de marzo de 2018 –primera instancia-**

El Juzgado Séptimo Administrativo de Tunja concedió el amparo de los derechos colectivos invocados en la demanda e impartió las órdenes correspondientes para la protección de los mismos, y negó la condena en costas solicitada, por tratarse de un proceso en el que se ventila un interés público respecto del cual no se encuentran acreditados los requisitos establecidos para su imposición.

## **2.2. Apelaciones interpuestas contra el fallo de primera instancia**

El actor popular y el municipio de Tunja apelaron el fallo de primera instancia, así:

**2.2.1 El actor popular** lo hizo señalando su inconformidad en el sentido de que la condena en costas es procedente porque la ley no ha suprimido el cálculo de los costos de la defensa del interés colectivo, razón por la cual considera que deben ser reconocidos y ordenados teniendo en cuenta lo previsto en los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso.

Así mismo, señaló que no es aplicable el artículo 188 del CPACA en materia de costas procesales y agencias en derecho, porque existe norma especial y anterior que regula dicho aspecto –artículo 38 de la Ley 472 de 1998-, debiéndose aplicar lo previsto para el efecto en el Código General del Proceso. En consecuencia solicitó revocar el numeral quinto de la sentencia apelada y en su defecto, solicitó condenar en costas procesales y agencias en derecho al municipio de Tunja y ordenar su pago a favor del actor popular.

El actor popular también señaló, con sustento en la sentencia C-215 de 1999 y en lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, que corresponde a la parte vencida en la acción popular efectuar la publicación de la parte resolutive del fallo en un diario de amplia circulación nacional, razón por la cual solicitó adicionar la sentencia de primera instancia con la orden impartida en tal sentido al municipio de Tunja.

**2.2.2 El apoderado del municipio de Tunja** solicitó revocar el fallo de primera instancia en su integridad, en consideración a que:

2.2.2.1 No hubo determinación concreta de las omisiones en que incurrió el municipio frente al deber de mantenimiento de los andenes de las carreras 10 y 11, entre calle 6 y 16.

2.2.2.2 El acervo probatorio muestra que el estado de los andenes no impide el goce del espacio público a los peatones ni afecta la seguridad de los transeúntes. Señaló que se desatendió el hecho de que el sector está incluido en el plan de gobierno y que no se valoró lo

expuesto por la entidad respecto a la temporalidad de las intervenciones previstas a lo largo del periodo 2016-2019.

2.2.2.3 El fallo no valoró los informes de la Secretaría de Infraestructura de Tunja, a través de los cuales se probó que en general los andenes de la ciudad se encuentran en óptimas condiciones; desconoció el Decreto 1504 de 1998, norma que dispone que los andenes deben ser construidos y mantenidos en buen estado por los propietarios de los predios, en calidad de bienes de uso público de propiedad privada; y no tuvo en cuenta que los andenes de la zona indicada por el actor popular se ubican en el Centro Histórico de Tunja, por lo que su intervención está pendiente de la aprobación correspondiente del Ministerio de Cultura, dentro del proyecto “Plan Bicentenario”.

### **2.3 Sentencia del 16 de agosto de 2018 –segunda instancia-**

El Tribunal Administrativo de Boyacá confirmó la sentencia dictada por el Juzgado Séptimo Administrativo de Tunja excepto el numeral 5, el cual fue modificado en el sentido de: i) condenar en costas al municipio, siempre que aparezcan causadas y probadas conforme lo señala el artículo 365 del Código General del Proceso y ii) ordenar la liquidación correspondiente en los términos del artículo 366 *ejusdem*.

De otra parte, el *ad quem* adicionó la sentencia ordenándole al municipio de Tunja realizar la publicación de la parte resolutive de los fallos de primera y segunda instancia de la acción popular, en los términos señalados en la Ley 472 de 1998, y decidió no condenar en costas en la segunda instancia.

En cuanto a los argumentos que sustentaron la apelación del municipio de Tunja, el fallador de segunda instancia consideró que el fallo atacado valoró el conjunto de las pruebas obrantes en el proceso y analizó de manera concreta los supuestos fácticos y jurídicos del caso, respecto de los derechos colectivos que fueron invocados. En consecuencia, no prosperó la impugnación interpuesta por la entidad territorial.

Sobre la condena en costas con inclusión de las agencias en derecho señalada por el actor popular en su escrito de apelación, el Tribunal Administrativo de Boyacá explicó que aun cuando resultan

procedentes las costas en virtud de la especialidad de la Ley 472 de 1998, al tenor de lo dispuesto en el artículo 38 *ibídem*, el demandado está exento de ellas y las mismas se contraen a los honorarios, gastos y costos que con el proceso se ocasionaron al demandado, siempre que la demanda resulte temeraria o de mala fe.

No obstante lo anterior, citando la sentencia C-539 de 1999, donde la Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 392 del Código de Procedimiento Civil, explicó que si bien es cierto que las entidades públicas no están exentas de la condena y pago de costas procesales, porque ello vulnera el derecho a la igualdad, sí lo es que el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 no contempla las agencias en derecho, tan solo contempla los honorarios.

Al respecto, dijo que el tenor del artículo 363 del Código General del Proceso concordado con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, impone que las costas en materia de acciones populares sólo pueden reconocer y liquidar el pago hecho por honorarios a los auxiliares de la justicia, sin que quepa considerar las agencias en derecho, porque ellas no fueron previstas en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998.

Advirtió que a diferencia de lo que ocurre con el artículo 361 del Código General del Proceso, que contempla las agencias en derecho dentro de las costas del proceso, en las acciones populares no hay lugar a su reconocimiento y liquidación porque la norma especial, artículo 38 de la Ley 472 de 1998, no las estableció.

### **3. Solicitud de revisión eventual**

3.1 En escrito radicado el 29 de agosto de 2018, el actor popular presentó solicitud de revisión eventual del fallo dictado el 16 de agosto de 2018 por la Sala de Decisión 3 del Tribunal Administrativo de Boyacá, porque en su consideración dicha sentencia:

*(...) “desconoce parcialmente reiterados precedentes jurisprudenciales decantados por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo en donde de forma palmaria no solo admite y desarrolla el principio de la especialidad del artículo 38 de la Ley 472 de 1998, que regula las costas procesales, sino que reconoce que dentro del concepto de costas procesales debe (sic) estar incluidas las agencias en derecho que deben ser reconocidas a la parte accionante que haya vencido dentro de la acción popular tramitada aunque no haya sido representada por apoderado judicial siempre y cuando haya intervenido a lo largo de todo el trámite procesal y su intervención haya*

*sido determinante y esencial para la protección de los derechos colectivos amenazados o vulnerados*<sup>1</sup> (...)

3.1.1 Señaló que si bien al interior del Consejo de Estado no hay posición unificada con relación a la aplicación y reconocimiento de las costas procesales en las acciones populares, todas las posiciones reconocen la vigencia y especialidad del artículo 38 de la Ley 472 de 1998.

3.1.2 Advirtió que algunas secciones reconocen las costas procesales en las acciones populares para aquellos casos en que el demandante actúa con temeridad o mala fe, mientras que otras, en fallos más recientes, consideran que la condena en costas obedece a un criterio subjetivo, es decir, sólo se reconocen y liquidan cuando esté plenamente acreditada su causación en el plenario.

3.1.3 Dijo que varias secciones del Consejo de Estado han sentado precedentes en el sentido de que la condena en costas es plenamente aplicable a las acciones populares, no sólo en cuanto a los gastos que se acrediten dentro del proceso sino también respecto de la conducta del accionante dentro de todo el trámite procesal aunque no haya actuado a través de apoderado judicial.

3.1.4 Individualizó las siguientes sentencias como sustento del desconocimiento parcial del precedente judicial y expuso su análisis de las mismas, el cual se sintetiza de la siguiente manera:

**3.1.4.1 Sección Quinta, sentencia del 4 de agosto de 2016 con ponencia del magistrado Alberto Yepes Barreiro. Acción de tutela No. 11001-03-15-000-2016-00280-01 AC**, en la que se concluyó que la sentencia dictada por la Sala de descongestión del Tribunal Administrativo de Santander no incurrió en defecto fáctico al reconocer al actor popular costas procesales y agencias en derecho con fundamento en el Acuerdo 1887 de 2003, señalando que la acción popular no es ajena al reconocimiento de las agencias en derecho y constituye un derecho del accionante a quien le prosperan las pretensiones del introductorio.

**3.1.4.2 Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de agosto de 2014 con ponencia de la magistrada Stella Conto Díaz. Acción**

---

<sup>1</sup> Expediente. Cuaderno 1. Folio 230, II. De las razones de la solicitud de revisión, numeral 1.

**popular No. 25000-23-24-000-2011-00032-01 AC**, que condenó a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, a OPAIN S.A y a OTCA S.A.S, vencidas en la acción popular, a pagar al actor popular, en proporción al interés que les asista: i) las costas de la primera y segunda instancia, en aplicación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998, que a su vez ordena al juez aplicar las reglas del procedimiento civil y ii) las agencias en derecho, fijadas conforme con el artículo 19 de la Ley 1395 de 2011.

**3.1.4.3 Sección Primera, sentencia del 11 de agosto de 2011 con ponencia de la magistrada María Elizabeth García González. Acción popular No. 85001-23-31-000-2010-00131-01 AP**, que ordenó la condena en costas a cargo de la entidad vencida, considerando entre otros aspectos, que las agencias en derecho hacen parte de las costas y que su reconocimiento es posible aun cuando no se haya actuado por intermedio de apoderado, comprobándose que su actuación fue determinante para la protección de los derechos colectivos vulnerados e intervino durante todo el curso del proceso.

3.1.5 De otra parte, expuso que la sentencia del Tribunal Administrativo de Boyacá también se aparta de lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-630 de 2011, que se pronunció sobre la constitucionalidad de la Ley 1425 de 2010, porque en este fallo el máximo tribunal constitucional señaló la diferencia entre el derogado incentivo económico y las costas procesales, advirtiendo que la derogatoria de tal incentivo no implica que se dejen de reconocer los gastos que se realizan con ocasión de la defensa de los intereses colectivos.

3.1.6 Con fundamento en todo lo anterior, el actor popular solicita:

3.1.6.1 Invalidar parcialmente la sentencia de segunda instancia proferida el 16 de agosto de 2018 por el Tribunal Administrativo de Boyacá y se dicte sentencia de reemplazo o se adopten las decisiones pertinentes, disponiendo condenar al municipio de Tunja al pago de las costas procesales y agencias en derecho a favor del actor popular.

3.1.6.2 Fijar posición jurisprudencial unificada en torno a la vigencia del artículo 38 de la Ley 472 de 1998, respecto de la condena en costas procesales (gastos procesales y agencias en derecho), conforme con la actividad procesal del accionante y a que su

intervención sea determinante en la protección de los derechos colectivos amenazados y demás aspectos relevantes, con fundamento en los precedentes señalados en la solicitud de revisión eventual.

## I. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

La Sala es competente para decidir sobre la presente solicitud de revisión, con fundamento en el Acuerdo No. 117 del 12 de octubre de 2010, que adicionó un párrafo al artículo 13 del Acuerdo No. 58 de 1999<sup>2</sup> y dispuso que el conocimiento de la selección para la eventual revisión corresponde a todas las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, sin atender a su especialidad, previo reparto efectuado por el Presidente de la Corporación.

### 2. La revisión eventual en las acciones populares<sup>3</sup>

Tal como lo señaló esta Sección<sup>4</sup>, al entrar en operación los Juzgados Administrativos, el Consejo de Estado quedó sustraído del conocimiento de las acciones populares en primera instancia, lo que trajo consigo riesgos de dispersión de la jurisprudencia. Por ello, el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 estableció el mecanismo de revisión eventual de los pronunciamientos que disponen la finalización o el archivo de los procesos sobre acciones populares y de grupo.

La Ley 1285 de 2009, que reformó la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, dispuso en su artículo 11, en relación con el mecanismo de revisión eventual, lo siguiente:

***“ARTICULO 11. Apruébese como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996, el artículo 36A, que formará parte del Capítulo Relativo a la organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el cual tendrá el siguiente texto:***

***“Artículo 36A. Del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios. <Inciso CONDICIONALMENTE exequible>***

<sup>2</sup> Modificado por el artículo 1° del Acuerdo No. 55 de 2003.

<sup>3</sup> Este acápite reitera, el contenido del auto del 14 de febrero del 2017, adoptado por esta Sala de Sección, dentro del expediente con radicación 25001-23-15-000-2002-03046-01, C.P. Rocío Araújo Oñate.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 19 de junio de 2014, Expediente 2009-00223-01, Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro.



*En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de sus Secciones, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia.*

*La petición de parte o del Ministerio Público deberá formularse dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de la sentencia o providencia con la cual se ponga fin al respectivo proceso; los Tribunales Administrativos, dentro del término perentorio de ocho (8) días, contados a partir de la radicación de la petición, deberán remitir, con destino a la correspondiente Sala, Sección o Subsección del Consejo de Estado, el expediente dentro del cual se haya proferido la respectiva sentencia o el auto que disponga o genere la terminación del proceso, para que dentro del término máximo de tres (3) meses, a partir de su recibo, la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo resuelva sobre la selección, o no, de cada una de tales providencias para su eventual revisión. Cuando se decida sobre la no escogencia de una determinada providencia, cualquiera de las partes o el Ministerio Público podrán insistir acerca de su selección para eventual revisión, dentro del término de cinco (5) días siguientes a la notificación de aquella. (...).” (Subrayas fuera del texto)*

De igual manera, el artículo 273 de la Ley 1437 de 2011 establece:

**Artículo 273. Procedencia.** *La revisión eventual procederá, a petición de parte o del Ministerio Público, ‘contra las sentencias o providencias que determinen la finalización o archivo de los procesos promovidos para la protección de los derechos e intereses colectivos y la reparación de daños causados a un grupo, proferidas por los Tribunales Administrativos, que no sean susceptibles del recurso de apelación ante el Consejo de Estado, en los siguientes casos:*

- 1. Cuando la providencia objeto de la solicitud de revisión presente contradicciones o divergencias interpretativas, sobre el alcance de la ley aplicada entre tribunales.*
- 2. Cuando la providencia objeto de la solicitud se oponga en los mismos términos a que se refiere el numeral anterior a una sentencia de unificación del Consejo de Estado o a jurisprudencia reiterada de esta Corporación.*

Frente a la procedencia del mecanismo de revisión eventual contemplado en la Ley 1285 del 2009, la Sala Plena en providencia del 14 de julio de 2009<sup>5</sup> precisó:

**(i)** La revisión debe ser solicitada a petición de parte o del Ministerio Público.

---

<sup>5</sup> Auto de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 14 de julio de 2009, Exp. AG-2007-00244-01 (IJ) C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

Es improcedente que el Consejo de Estado decida revisar de manera oficiosa las providencias que se profieran en una acción popular o de grupo<sup>6</sup>.

**(ii)** Que la solicitud se presente dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de la sentencia o providencia con la cual se ponga fin al proceso.

**(iii)** Que la providencia cuya revisión se pretende sea de aquellas que determinen la finalización o el archivo del proceso. No es posible que la solicitud de revisión se refiera a algún aspecto suscitado durante su trámite y que no hubiere sido objeto de pronunciamiento expreso en la decisión.

Por tanto, no es viable por este mecanismo revisar algún aspecto que no fue expresamente tratado y tampoco procede en relación con decisiones por medio de las cuales no se dé por finalizado o no se determine su archivo, como el auto que deniega una prueba. Pero sí procede, por ejemplo, frente a un auto que acepte el desistimiento que dé lugar a su terminación o el que apruebe una conciliación que produzca el mismo efecto o el que decrete la perención del proceso.

**(iv)** Que tenga como propósito la unificación de jurisprudencia. Para la selección de una providencia se debe tener en cuenta que el Consejo de Estado, como Tribunal Supremo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, es *“responsable de garantizar que tanto los Jueces y Tribunales que integran la Jurisdicción [...], como los órganos y entidades que ejercen funciones administrativas, al igual que los usuarios de dicha Jurisdicción, cuenten con una jurisprudencia uniforme -que no inmutable- y constante, respetuosa de los principios de igualdad, seguridad jurídica, confianza legítima, buena fe y publicidad de la actividad judicial”*<sup>7</sup>.

Desde esta perspectiva, la Sala Plena en la providencia citada, estableció algunos eventos -a título enunciativo- en los que puede ser

---

<sup>6</sup> El proyecto de ley aprobado por el Congreso de la República contemplaba la posibilidad de que el Consejo de Estado, de oficio, pudiese acceder a la revisión de determinadas providencias; sin embargo, la Corte Constitucional, con ocasión del pronunciamiento previo y automático de constitucionalidad respectivo, declaró inexecutable dicho aparte (Sentencia C- 713 de 2008 MP: Clara Inés Vargas Hernández) al señalar que: “8.- Así mismo, deberá declarar inexecutable las expresiones “de oficio o” y “Al efectuar la revisión se decidirá sin las limitaciones propias de los recursos”, del inciso primero del artículo 11, por cuanto riñen con los postulados del debido proceso (art. 29 CP). En efecto, como la configuración de las acciones populares y de grupo parte de la base de que el trámite de recursos exige una suerte de legitimación por activa, es necesaria la intervención y solicitud directa de las partes. En esa medida, permitir que la revisión eventual opere de manera oficiosa y que el Consejo de Estado pueda decidir sin ningún tipo de limitación, implicaría transferir una facultad reservada a las partes, entre las que se encuentra el Ministerio Público como garante de los intereses colectivos y de la sociedad en general, resulta contrario al debido proceso y a los derechos de los sujetos involucrados.”

<sup>7</sup> Ob. Cit. 8.

necesario unificar la jurisprudencia a través del mecanismo eventual de revisión, así:

*“(…)*

- *Cuando uno o varios de los temas contenidos en la providencia respectiva hubiere merecido tratamiento diverso por la jurisprudencia del Consejo de Estado, de manera que resulte indispensable fijar una posición unificadora;*
- *Cuando uno o varios de los temas de la providencia, por su complejidad, por su indeterminación, por la ausencia de claridad de las disposiciones normativas en las que se funda o por un vacío en la legislación, sean susceptibles de confusión o involucren disposiciones respecto de las cuales quepan diferentes formas de aplicación o interpretación;*
- *Cuando sobre uno o varios de los temas de la providencia no hubiere una posición consolidada por parte de la jurisprudencia de esta Corporación.*
- *Cuando uno o varios de los temas de la providencia no hubieren sido objeto de desarrollos jurisprudenciales, por parte del Consejo de Estado”.*

También consideró que el mecanismo no era absoluto ni automático, tesis que en esta oportunidad prohíja la Sala, así:

*“[...] en todo caso, resulta necesario precisar que la configuración, en todos aquellos asuntos concretos, de una o varias de las hipótesis señaladas o de las demás que puedan llegar a establecerse, no obliga a la selección de todos ellos por parte del Consejo de Estado, toda vez que ese mecanismo, según lo dispone la ley de manera manifiesta, se caracteriza por ser eventual, no automático y menos absoluto.*

*Por consiguiente, a) las particularidades de cada asunto; b) el cumplimiento de los requisitos legales para la procedencia de la solicitud de revisión; c) la configuración de uno o varios de los eventos que determinen la necesidad de unificar la jurisprudencia del Consejo de Estado y d) la importancia y trascendencia de los temas que se debatan en la providencia objeto de la solicitud correspondiente, serán los parámetros que esta Corporación tendrá en cuenta para efectos de definir la selección, o no, de la providencia respectiva, lo cual, por supuesto, deberá estar contenido en la motivación a que haya lugar.”<sup>8</sup>*

**(v) Que la solicitud de revisión esté sustentada.** Si bien, el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 guardó silencio al respecto, este vacío fue suplido con el artículo 274 de la Ley 1437 de 2011 que indica *“en la petición deberá hacerse una exposición razonada sobre las circunstancias que imponen la revisión, y acompañarse a la misma copia de las providencias relacionadas con la solicitud”.*

---

<sup>8</sup> *Ibidem.*

Aunado a lo anterior, la Sala Plena en providencia del 14 de julio de 2009, estableció que la sustentación de la petición de revisión -que en lo posible será examinada y apreciada sin mayor rigorismo-, deberá presentarse y estructurarse con arreglo a las siguientes orientaciones:

*“a).- Se deberán precisar o identificar los aspectos o materias que, según el interesado, ameritan la revisión de la providencia correspondiente, con la finalidad de unificar jurisprudencia.*

*b).- Lo anterior no supone, de manera ineludible, la necesidad de que el interesado deba expresar o listar, de manera detallada, exhaustiva o absoluta, las normas o posiciones jurisprudencialmente diversas en las cuales se origina la invocada contradicción jurisprudencial o la necesidad de la pretendida unificación.*

*c).- Con todo, comoquiera que la sustentación no se rige bajo los mismos parámetros que se exigen para la procedencia de cualquier recurso, los aspectos o temas que indique el interesado no marcarán ni delimitarán la competencia del Consejo de Estado para encontrar otras materias que a su vez sean susceptibles de ser revisadas”.*

Como la finalidad del mecanismo de revisión eventual es la unificación de la jurisprudencia, no es posible utilizarlo como un nuevo recurso o una instancia adicional dentro del trámite de las acciones populares o de grupo. Por lo tanto, se descarta la posibilidad de exponer razones de inconformidad con la providencia o replantear el tema de fondo ya discutido y definido en las instancias respectivas.

### **3. Del caso concreto**

#### **3.1 Oportunidad**

En primer lugar, la Sala observa que la petición de revisión eventual fue presentada dentro del término de ocho días que consagra la ley, si se tiene en cuenta que la sentencia adoptada por la Sala de Decisión 3 del Tribunal Administrativo de Boyacá el 16 de agosto de 2018, fue notificada a través de correo electrónico del 23 de agosto de 2018, de manera que el término de 8 días para presentar la solicitud de revisión eventual finalizó el 7 de septiembre de 2018.

Como el actor popular presentó la solicitud de revisión eventual el 29 de agosto de 2018, esta es oportuna.

#### **3.2 Requisitos de procedencia**

3.2.1 La solicitud de revisión eventual cumple con el requisito exigido en el inciso primero del artículo 273 de la Ley 1437 de 2011, porque la providencia cuya revisión se solicita, corresponde a la sentencia dictada en segunda instancia por la Sala de Decisión 3 del Tribunal Administrativo de Boyacá, que puso fin al proceso y que no es susceptible del recurso de apelación.

3.2.2 La solicitud cumple con la exigencia prevista en el numeral 2 del artículo 274 de la Ley 1437 de 2011, pues el actor popular hizo una exposición razonada de las circunstancias por las que considera necesaria la revisión y allegó copia de las sentencias de primera y segunda relacionadas en el petitorio, dictadas en el trámite de la acción popular que dio origen a la solicitud de revisión.

3.2.3 De igual manera, la Sala advierte que la solicitud de revisión se adecúa al supuesto previsto en el numeral 2 del artículo 273 de la Ley 1437, por cuanto dicha disposición establece que es procedente la revisión *“Cuando la providencia objeto de la solicitud se oponga en los mismos términos a que se refiere el numeral anterior a una sentencia de unificación del Consejo de Estado o a jurisprudencia reiterada de esta Corporación”*.

Lo anterior quiere decir que la hipótesis prevista en el numeral 2 se configura *“Cuando la providencia objeto de la solicitud de revisión presente contradicciones o divergencias interpretativas”* tal como lo señala el numeral 1 del artículo 273 de la Ley 1437 de 2011, y con respecto a una sentencia de unificación del Consejo de Estado o a la jurisprudencia reiterada de dicha Corporación.

3.2.4 Bajo este panorama, en el presente caso se configura la hipótesis prevista en el numeral 2 del artículo 273 *eiusdem*, por las siguientes razones:

3.2.4.1 La solicitud de revisión señala que la Sala de Decisión 3 del Tribunal Administrativo de Boyacá, en el fallo dictado el 16 de agosto de 2018, se apartó de la tesis jurisprudencial acogida por las secciones quinta, tercera y primera del Consejo de Estado, que prohija, a la luz del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 en concordancia con las normas del Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso, que en las acciones populares hay lugar a reconocer las

agencias en derecho, con independencia de que se actúe o no por intermedio de apoderado.

Consecuentemente, es claro para la Sala que el fallo dictado por el Tribunal de Boyacá, acogió una tesis jurisprudencial divergente de la adoptada en las sentencias del Consejo de Estado invocadas en la solicitud de revisión eventual, a partir de la cual se interpreta el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en el sentido de que las agencias en derecho no pueden ser reconocidas en el marco de las acciones populares, cuando el máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha reiterado su jurisprudencia en sentido contrario.

3.2.4.2 En la solicitud se individualizaron las sentencias dictadas por las Secciones Quinta, Tercera y Primera del Consejo de Estado, y sobre el análisis de apartes de las mismas, el actor popular razonó los motivos por los que considera que el Tribunal Administrativo de Boyacá desconoció el precedente judicial del Consejo de Estado cuando:

i) Determinó que a la luz del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 en concordancia con lo dispuesto en el Código General del Proceso, en las acciones populares la condena de las costas procesales se contrae exclusivamente a los honorarios, gastos y costos del proceso, sin que haya lugar a considerar la liquidación de agencias en derecho.

ii) Con fundamento en lo anterior negó la liquidación de las agencias en derecho a favor del actor popular pese a la prosperidad de la protección de los derechos colectivos invocados en la demanda.

### **3.3 Finalidad de la revisión eventual**

Luego de estudiar la solicitud de revisión eventual presentada por el actor popular Yesid Figueroa García, encuentra la Sala que cumple con la finalidad prevista para la revisión eventual, cual es, la **unificación de jurisprudencia**.

Como el caso que se presenta pone de presente, por lo menos *prima facie*, pronunciamientos divergentes entre la Sala de Decisión 3 del Tribunal Administrativo de Boyacá y las Secciones Quinta, Tercera y Primera del Consejo de Estado, se cumple la finalidad unificadora prevista para el mecanismo de revisión eventual.

En efecto, como lo ha expresado, con anterioridad, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado: *"Lo anterior en cuanto que la finalidad de la revisión es la unificación de jurisprudencia (...) lo cual comporta la labor de armonización y de unificación, precisamente, de los diferentes pronunciamientos expuestos por los distintos operadores judiciales<sup>9</sup>; (...)"*.

### **3.4 Conclusión**

Teniendo en cuenta que la solicitud de revisión eventual fue presentada oportunamente, reúne los requisitos previstos en el artículo 273 de la Ley 1437 de 2011, cumple con la exposición razonada de que trata el artículo 274 ejusdem y se ajusta al propósito unificador que el legislador impuso para este mecanismo, la Sala accede a la revisión eventual de la sentencia dictada el 16 de agosto de 2018 por el Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante la cual se resolvió la acción popular interpuesta por el señor Yesid Figueroa García contra el municipio de Tunja.

En atención a los motivos que sustentaron la formulación del mecanismo de revisión eventual y a las sentencias del Consejo de Estado que el actor señaló desconocidas por el mencionado tribunal, la Sala selecciona el presente asunto con el fin de unificar jurisprudencia en los siguientes puntos de derecho:

1. Alcance interpretativo del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las disposiciones del Código General del Proceso en relación con las costas procesales en el marco de las acciones populares.
2. Procedencia de la liquidación de agencias en derecho en los procesos donde se promueve la protección de intereses colectivos por vía de la acción popular.

## **II. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, en uso de sus facultades constitucionales y legales,

---

<sup>9</sup> Ob. Cit.11.

**FALLA:**

**PRIMERO. SELECCIONAR PARA REVISIÓN** la sentencia proferida el 16 de agosto de 2018 por el Sala de Decisión 3 del Tribunal Administrativo de Boyacá, dentro de la acción popular instaurada por el señor Yesid Figueroa García contra el municipio de Tunja.

**SEGUNDO. NOTIFICAR** por estado esta providencia a las partes y al Ministerio Público.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Esta providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

