

**MECANISMO DE REVISION EVENTUAL DE SENTENCIA DE ACCION POPULAR - No se selecciona por incumplimiento de los requisitos necesarios para su procedencia / UNIFICACION DE LA JURISPRUDENCIA - Finalidad de la revisión eventual en acción popular**

La Sala encuentra que la solicitud de revisión eventual no pretende la unificación de jurisprudencia, sino que procura por una instancia adicional, abiertamente improcedente, para que sus argumentos sean nuevamente analizados. En consecuencia, no se seleccionará para revisión la sentencia del 22 de mayo de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión 4.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN QUINTA**

**Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

Bogotá, D.C., once (11) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 15001-23-33-000-2017-00011-01(AP)REV**

**Actor: YESID FIGUEROA GARCÍA**

**Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA Y OTROS**

Se pronuncia la Sala sobre la procedencia de la solicitud de revisión eventual de la sentencia del 22 de mayo de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión número 4, dentro de la acción popular de la referencia.

**I.- ANTECEDENTES**

**1.1. La demanda**

**YESID FIGUEROA GARCÍA** instauró demanda de acción popular contra el Municipio de Tunja, Servitunja S.A. E.S.P. y Proactiva Aguas de Tunja S.A. E.S.P., y solicitó la protección de los derechos colectivos al goce del espacio público, su utilización y defensa, la salubridad y seguridad pública, el acceso a la infraestructura de servicios que garantice la salubridad, la defensa del patrimonio público y el goce del ambiente sano. Todos ellos los estimó vulnerados con la conducta omisiva de las demandadas que ha llevado al deterioro del parque La Esperanza y su fuente, en la ciudad mencionada.

**1.2.- Hechos**

En resumen, los fundamentos fácticos que soportaron la demanda mencionada son los siguientes:

El parque La Esperanza colinda con el centro comercial “Plaza Real” en la ciudad de Tunja. Ese bien de uso público fue remodelado por la administración municipal y le fueron adecuadas unas fuentes de agua.

Para el momento de solicitar la protección de los derechos colectivos, el parque se encontraba sin suministro de agua y había sido abandonado por la autoridad pública demandada.

El actor presentó derecho de petición el 21 de diciembre de 2016, en el que solicitó información acerca de los planes, programas, proyectos, obras o gestiones proyectadas para recuperar y mantener el sistema de fuentes.

La Secretaría de Desarrollo municipal respondió la petición de información el 19 de enero de 2017 e indicó que el mantenimiento del parque sería tenido en cuenta para ser incluido dentro de las acciones a desarrollar en la vigencia 2017.

El actor consideró que dado el abandono del bien referido y sus fuentes, se hace necesario la implementación de medidas constitucionales que protejan los derechos colectivos invocados.

### **1.3. Fallo de primera instancia**

El Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja, mediante fallo del 7 de diciembre de 2017, declaró no probadas las excepciones formuladas por la entidad territorial y Servitunja SA ESP. Así mismo, consideró que esas entidades vulneraron los derechos colectivos y ordenó que en cinco meses el municipio adelantara obras de *“mantenimiento del sistema hidráulico y eléctrico, con el fin de garantizar el óptimo y efectivo funcionamiento de las piletas del Parque la Esperanza de la ciudad de Tunja, precias (sic) las gestiones administrativas y presupuestales respectivas.”* Además, dispuso que se instalaran señales de peligro y prevención en las fuentes para asegurar la seguridad de las personas que transitan por el lugar.

A la ESP le estableció la realización de labores de barrido y limpieza diaria de lunes a sábado y le concedió un plazo de 2 meses para realizar campañas educativas sobre el manejo de residuos. Finalmente, no condenó en costas *“por no encontrarse acreditados los requisitos establecidos para el efecto”*.

### **1.4. Apelación**

La parte actora apeló la anterior decisión y advirtió que el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, respecto al reconocimiento de las costas procesales y las agencias en derecho, no ha sido derogado, y estimó que dicha disposición fue omitida por el juez de primera instancia quien se negó a reconocer las costas procesales en las que él incurrió.

El recurso presentado por el municipio fue rechazado por haber sido presentado extemporáneamente.

## 1.5. Fallo de segunda instancia

El Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de decisión número 4, a través de fallo del 22 de mayo de 2018, confirmó la sentencia de primera instancia, haciendo énfasis en que no hay lugar a la condena en costas.

Citó los artículos 365 y 366 del CGP, para luego indicar que la sentencia C-630 de 2011 estableció el contraste entre el incentivo que existía para las acciones populares y la condena en costas. Luego refirió que el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 contiene una norma especial aplicable a los procesos en los que se debate el interés público y concluyó: “(...) *no puede perderse de vista que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contiene una disposición que, además de ser especial, es completamente clara y objetiva, toda vez que como se citó en precedencia, en el proceso que conoce la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la litis versa sobre un interés público, como los definidos por el artículo 4 de la Ley 472 de 1998*”.

Bajo esas condiciones, el Tribunal dedujo que en el presente asunto no había lugar a condenar en costas, pero no en aplicación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 (como lo hizo el *a quo*), sino teniendo en cuenta el artículo 188 del CPACA y atendiendo que en este caso el asunto estuvo soportado en el debate sobre un aspecto de interés público de conformidad con el artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

## II.- SOLICITUD DE REVISIÓN

El 30 de mayo de 2018, **YESID FIGUEROA GARCÍA** solicitó la revisión eventual de la sentencia referida, dictada por el Tribunal Administrativo de Boyacá con el siguiente sustento:

2.1. La decisión del Tribunal es contraria a la jurisprudencia reiterada de esta Corporación sobre la aplicación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 en relación con las costas procesales dentro de las acciones populares. Cita las sentencias del 28 de julio (Rad: 2013-00298) y del 5 de mayo de 2016 (Rad: 2011-1081), sin hacer desarrollo de las mismas.

2.2. La sentencia C-630 de 2011 no declaró inexecutable la norma citada y ella no ha sido objeto de derogatoria expresa o tácita. El juez de primera instancia efectuó una aplicación parcial de ese artículo, en la medida en que este ordena remitirse a las normas civiles. Por su parte, el Tribunal justificó su decisión a partir del CPACA, sin tener en cuenta el artículo 2º - inciso 3º- de ese estatuto y que la Ley 472 de 1998 es norma anterior y especial, de manera que “*de forma equivocada la Sala se apartó de la jurisprudencia adoptada por el Consejo de Estado y le otorgo (sic) mayor grado de especialidad al código contencioso vigente, Ley 1437 de 2011, desdeñando la aplicación de una norma especial, la de las acciones populares, Ley 472 de 1998, que no solo es prevalente sobre el procedimiento administrativo sino anterior a este y vigente actualmente (...)*”.

Concluye el solicitante que la decisión del Tribunal fue “*bastante errada y aislada de una interpretación armónica y conforme con la intención (sic) del legislador (...)*” y considera que desconoció la sentencia C-630 de 2011, en la que se reconoció que la Ley 1425 de 2010 sólo había derogado los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

Finalmente, presenta un ejemplo sobre la obligación de dar prevalencia a las normas especiales, referido a la aplicación del artículo 20 de la Ley 472 de 1998, para el pronunciamiento de la admisión de la demanda, y cita una sentencia previa del mismo Tribunal, en la que sí se le reconocieron las costas aplicando las normas del procedimiento civil y que aporta en fotocopia simple.

### **III.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

#### **3.1. Competencia**

Esta Sala es competente para conocer de esta solicitud de revisión eventual formulada respecto de la sentencia del 22 de mayo de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, conforme al artículo 11 de la Ley 1285 de 2009<sup>1</sup>, que adicionó el artículo 36 A, a la Ley 270 de 1996<sup>2</sup> y del Acuerdo 0117 de 12 de octubre de 2010<sup>3</sup> proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado.

#### **3.2. Del mecanismo de revisión eventual de sentencia de acción popular y de grupo en la ley y en la jurisprudencia del Consejo de Estado**

El artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, definió el mecanismo de revisión eventual de las sentencias de acción popular y de grupo, que sean dictadas por los tribunales administrativos en segunda instancia. La norma, que adicionó el artículo 36 A, de la Ley 270 de 1996 establece:

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

<sup>1</sup> “Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”

<sup>2</sup> “Estatutaria de la Administración de Justicia”.

<sup>3</sup> “Por medio del cual se adiciona al artículo 13 del Acuerdo No. 58 de 1999 un párrafo”,

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. (...)

La sentencia C-713 de 2008 declaró la inexecutable parcial de algunas expresiones de esa disposición y precisó que la finalidad de la revisión eventual es solamente la unificación de la jurisprudencia. La parte resolutoria de esa decisión dispuso:

**“Décimo segundo:** Declarar **INEXEQUIBLE** las expresiones “de oficio o”, “de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o”, “o Subsecciones, con sujeción a los criterios que establezca el reglamento de la Corporación”, “asegurar la protección de los derechos constitucionales fundamentales o ejercer control de legalidad respecto de los fallos correspondientes. Al efectuar la revisión se decidirá sin las limitaciones propias de los recursos.” del inciso 1° del artículo 11 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, “por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”, y **EXEQUIBLE** el resto del mismo inciso en el entendido de que es una competencia adicional y que en ningún caso impide interponer la acción de tutela contra la sentencia objeto de revisión, la decisión de no selección o la decisión que resuelva definitivamente la revisión. (...)

Con la definición de la finalidad de la revisión eventual por parte del Consejo de Estado<sup>4</sup>, fueron concretados los eventos en los que este mecanismo está llamado a proceder, los que fueron recogidos en el artículo 273 del CPACA bajo los siguientes términos:

- 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, presente contradicciones o divergencias interpretativas, sobre el alcance de la ley aplicada entre los Tribunales;

---

<sup>4</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 14 de julio de 2009. Expediente: 20001-23-31-000-2007-00244-01 (IJ) AG. Actor: Gladys Alvarado Acosta y otros. Demandado: Municipio de Chiriquaná. C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

- 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.

Para la procedencia de la revisión eventual es necesario que los temas a ser tratados por parte de esta Corporación, además de reunir las condiciones necesarias para que sean objeto de unificación de jurisprudencia, tengan incidencia directa e inmediata en la decisión proferida. Lo anterior con el fin de garantizar los principios de eficacia, celeridad y economía procesal, los cuales deben aplicarse en todas las actuaciones judiciales, teniendo en cuenta, además, los intereses que se persiguen en las acciones populares y de grupo.

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.

Bajo esas condiciones, los parámetros generales para que proceda el mecanismo de eventual revisión son los siguientes:

i) **Oportunidad.** La solicitud de revisión se debe formular dentro de los **8 días siguientes a la ejecutoria** de la sentencia que se solicita revisar.

ii) **Legitimación.** La solicitud debe ejercitarse por alguna de las partes o del Ministerio Público, no opera de manera oficiosa.

iii) **Decisión objeto de revisión.** La providencia cuya revisión se pretende debe ser de aquellas que finalizan el proceso. La decisión la debe dictar un Tribunal Administrativo y no ser susceptible del recurso de apelación ante el Consejo de Estado.

iv) **Sustentación razonada.** La solicitud de revisión debe estar apoyada en argumentos que identifiquen los motivos de su procedencia. El numeral 2º del artículo 274 del CPACA exige como requisito que el interesado, a través de la solicitud, exponga de manera razonada las circunstancias por las cuales somete a revisión la providencia.

v) **Finalidad.** El solicitante debe circunscribir su petición a la necesidad de que el Consejo de Estado **unifique la jurisprudencia**.

Se debe reiterar que el **único propósito, el de unificar jurisprudencia**, descarta que se use como un nuevo recurso o una instancia adicional dentro del trámite de las acciones populares o de grupo. Por lo tanto, para su justificación no son de

recibo la exposición de las razones de inconformidad con la providencia o replantear el tema de fondo discutido y definido en las instancias.

#### 4. Caso Concreto

4.1. En el sub examine, se advierte que la solicitud de revisión eventual fue presentada de manera oportuna, pues la sentencia fue notificada el 24 de mayo de 2018<sup>5</sup> y el escrito fue radicado en la Secretaría del Tribunal Administrativo de Boyacá el 30 de mayo siguiente<sup>6</sup>.

4.2. De la misma manera atiende el requisito de la legitimación ya que la solicitud es presentada por el demandante. Además, la sentencia fue proferida por el Tribunal Administrativo referido y en ella se puso fin a la controversia.

4.3. Sin embargo, para esta Sala la solicitud presentada por **YESID FIGUEROA GARCÍA** no cumple con la carga de sustentación razonada y suficiente, así como con acoplar esos argumentos con la finalidad legítima del mecanismo eventual de revisión.

En efecto, el actor fundamenta buena parte de su escrito para proponer un control de legalidad de la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Boyacá, en particular, para que el Consejo de Estado establezca qué norma corresponde aplicar en la sentencia que decide la acción popular para determinar la condena en costas. La tesis principal de su exposición gravita en la vigencia y el alcance del artículo 38 de la Ley 472 de 1998, la importancia de la sentencia C- 630 de 2011 proferida por la Corte Constitucional y en el error derivado de decidir la cuestión con el CPACA.

Con ese objetivo, solamente refirió dos sentencias de esta Corporación, pero no argumentó ni demostró que ellas fueran decisiones unificadoras o reiterativas que hubieran sido desconocidas por el Tribunal de segunda instancia. El documento se limita a referir la existencia de otra sentencia, dictada por el mismo juez *ad quem*, que habría llegado a una conclusión diferente a su favor.

Así las cosas, salta a la vista que dichos reparos, contrario a demostrar la contradicción de la decisión que se pide revisar con alguna sentencia de unificación del Consejo de Estado o jurisprudencia reiterada, se limita a hacer uso de este mecanismo como una herramienta para controvertir la providencia que resolvió de manera negativa su pretensión.

El peticionario se limita a citar providencias que, presuntamente, arribaron a conclusiones diferentes a las del Tribunal pero no explica cuál fue la postura reiterada que contradice el fallo que pide revisar, ni demuestra el yerro en que supuestamente incurre, lo cual demuestra que su verdadera intención, contrario a unificar jurisprudencia, es procurar por una instancia adicional donde se revisen

---

<sup>5</sup> Fl. 338.

<sup>6</sup> Fl. 340

las argumentaciones del fallo que confirmó la negativa de su pretensión, todo lo cual resulta inadmisibles en sede de esta revisión eventual.

En conclusión, la Sala encuentra que la solicitud de revisión eventual no pretende la unificación de jurisprudencia, sino que procura por una instancia adicional, abiertamente improcedente, para que sus argumentos sean nuevamente analizados. En consecuencia, no se seleccionará para revisión la sentencia del 22 de mayo de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión 4.

En mérito de lo expuesto, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado,

### **RESUELVE:**

**Primero.- NO SELECCIONAR** para revisión la sentencia del 22 de mayo de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión 4, dentro de la acción popular 15001 13 33 3007 2017 00011 01.

**Segundo.-** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las constancias respectivas por parte de la Secretaría General.

Este proyecto fue discutido y aprobado en sesión de la fecha.

### **NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero  
Ausente con excusa



SC5780-6-1



GP059-6-1

