

**CONSEJO DE ESTADO - Distribución de competencias entre la Sala Plena Contencioso Administrativa y las Secciones que la integran / SALA PLENA CONTENCIOSA – Competencias propias. Competencias residuales / SALA PLENA CONTENCIOSA – Competente para conocer asuntos en los cuales el reglamento de la Corporación no haya atribuido competencia a determinada Sección**

El artículo 237-6 Constitucional señala como atribución del Consejo de Estado darse su propio reglamento, facultad replicada en el artículo 35-8 de la LEAJ y que abarca incluso la asignación de las funciones que le determine la ley entre las secciones, las cuales las ejercerán separadamente de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo, según se desprende de su interpretación sistemática con el artículo 37 de la misma ley en tanto dispone que sin perjuicio de las específicas competencias que atribuya la ley, el reglamento de la Corporación determinará y asignará los asuntos y las materias cuyo conocimiento corresponda a cada Sección y a las respectivas Subsecciones. (...) Las normas constitucionales y estatutarias mencionadas, así como la sentencia transcrita, llevan a concluir que determinada por la ley la competencia del Consejo de Estado para conocer de un tema, es atribución de esta Corporación distribuirla entre las secciones de acuerdo con su especialidad y trabajo. En cuanto a las competencias de la Sala Plena Contencioso Administrativa, éstas son propias o residuales. Las primeras son aquellas que le son atribuidas directamente por la ley, como sucede con los artículos 37 de la ley Estatutaria de la Administración de Justicia y 97 del Código Contencioso Administrativo, normas conforme a las cuales, por ejemplo, corresponde a esta Sala el conocimiento de los recursos extraordinarios de revisión en contra de las sentencias proferidas por las Secciones. En cuanto a la competencia residual está consagrada en las mismas normas, esto es en el artículo 37 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia numeral 2, y en el artículo 97 numeral 2 del Código Contencioso Administrativo, en tanto disponen que corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo “conocer de todos los procesos contencioso administrativos cuyo juzgamiento atribuya la ley al Consejo de Estado y que específicamente no se hayan asignado a las Secciones”. Del contenido de estas normas emerge la competencia de la Sala Plena Contencioso Administrativa para conocer de todos aquellos asuntos asignados por la ley al Consejo de Estado y en relación con los cuales el reglamento de la Corporación no haya atribuido competencia a determinada Sección.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 237 NUMERAL 6 / LEY 270 DE 1996 – ARTICULO 35 NUMERAL 8 / LEY 270 DE 1996 – ARTICULO 37 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 97

**ACCION POPULAR Y DE GRUPO – Competencia transitoria del Consejo de Estado / ACCION POPULAR Y DE GRUPO – Distribución de los asuntos de segunda instancia entre Secciones Primera y Tercera de manera transitoria**

Al regular las acciones populares y de grupo como los mecanismos procesales idóneos para la protección de derechos e intereses colectivos y para la reparación del daño infligido a 20 o más personas con una misma causa, la Ley 472 de 1998 distribuyó la competencia para su conocimiento entre las jurisdicciones ordinaria y de lo contencioso administrativa, atribuyendo a la primera la competencia cuando la demanda se dirige en contra de un particular y a esta jurisdicción cuando la conducta vulnerante proviene de una entidad pública o de un particular en ejercicio de función administrativa. Igualmente su trámite se estableció a través de un proceso de doble instancia, cuyo conocimiento fue atribuido ante esta jurisdicción a los Jueces Administrativos en primera instancia y

a los Tribunales Administrativos en segunda, disposición que fue acompañada de una regulación transitoria en tanto en el momento de entrar a regir la ley 472 de 1998 no habían empezado a operar los juzgados administrativos. Conforme con la situación, el legislador dispuso temporalmente el conocimiento de estas acciones en primera instancia por los Tribunales Administrativos y en segunda por el Consejo de Estado, circunstancia que varió con la entrada en funcionamiento de los Juzgados Administrativos a partir del 1 de agosto de 2006, momento a partir del cual cobraron vigencia los artículos 16 y 51 de la citada ley, y los procesos que en ejercicio de estas acciones se venían tramitando en primera instancia por parte de los Tribunales Administrativos pasaron a los Juzgados Administrativos para que la apelación fuera surtida ante aquellas corporaciones. La atribución temporal que de la competencia para conocer en segunda instancia de estos procesos hizo la ley 472 de 1998 al Consejo de Estado, dio lugar a la modificación del reglamento de esta Corporación mediante el acuerdo No. 58 de 1999, en el cual se dispuso el conocimiento de estas acciones por parte de las secciones Primera y Tercera. Dado que para la época en que se expidió el Acuerdo 58 de 1999, Reglamento de esta Corporación, los procesos adelantados en virtud de estas acciones ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa solo tenían dos instancias y carecían de recursos extraordinarios, fuerza es concluir que ese reglamento en consonancia con las normas transitorias atributivas de competencia en esa materia, dispuso que la Sección Tercera en adelante conocería privativamente de los recursos de apelación contra las providencias proferidas en primera instancia por los Tribunales Administrativos en los procesos adelantados en ejercicio de las acciones de grupo y que las secciones Primera y Tercera, se repartirían el conocimiento de los recursos de apelación formulados en el trámite de las acciones populares. La transitoriedad de las normas que sirvieron de fundamento a la expedición de las disposiciones del reglamento comentadas, impusieron la misma transitoriedad a las normas reglamentarias, es decir, cuando el reglamento del Consejo de Estado atribuyó a las secciones Primera y Tercera de esta Corporación el conocimiento de los asuntos relacionados con acciones populares y de grupo en segunda instancia, lo hizo de manera transitoria, en tanto solo transitoriamente se le habían asignado por la ley 472 de 1998 al Consejo de Estado estos temas, a la espera de la creación de los Juzgados Administrativos, por cuanto a partir de ese momento adquirieron vigencia las normas que disponían el conocimiento en primera instancia de estos procesos por los Juzgados Administrativos, y en segunda instancia por los Tribunales Administrativos.

**FUENTE FORMAL:** LEY 472 DE 1998 – ARTICULO 16 / LEY 472 DE 1998 – ARTICULO 51 / ACUERDO 58 DE 1999

**DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS DEL CONSEJO DE ESTADO – Corresponde al reglamento / REVISION EVENTUAL DE PROVIDENCIAS EN ACCIONES POPULAR Y DE GRUPO – Vacío del reglamento del Consejo de Estado en la determinación del reparto. Reparto debe determinarlo el reglamento del Consejo de Estado / REVISION EVENTUAL DE PROVIDENCIAS EN ACCIONES POPULAR Y DE GRUPO - Selección de providencias corresponde a la Sala Plena del Consejo de Estado mientras el reparto se regula por el reglamento**

Al entrar en operación los Juzgados Administrativos, y por tanto cobrar vigencia los artículos 16 y 51 de la Ley 472 de 1998, en conformidad con los cuales la primera instancia de esos procesos correspondía a los Juzgados Administrativos y la segunda instancia a los Tribunales Administrativos, el Consejo de Estado quedó sustraído del conocimiento de estos temas, lo que trajo consigo inminentes riesgos de dispersión de la jurisprudencia (una suerte de “federalización” de la

jurisdicción administrativa), ante lo cual la Ley 1285 de 2009 en su artículo 11 (que adicionó el artículo 36A a la Ley 270 de 1996) estableció el mecanismo de revisión eventual de los pronunciamientos en sede de acciones populares y de grupo a cargo de esta Corporación, en orden a que cumpliera mediante este mecanismo una labor unificadora de la doctrina judicial del país, también en estos temas. El proyecto de esa Ley Estatutaria concebía el conocimiento de ese mecanismo eventual de revisión como competencia de la sala plena y de las secciones y subsecciones del Consejo de Estado. La H. Corte Constitucional en la sentencia C-713 de 2008, declaró inexecutable la norma en tanto atribuía a la sala plena y a las subsecciones de esta Corporación, el conocimiento del mecanismo procesal que se viene comentando, con fundamento esencialmente en el hecho de que la determinación de las competencias de las secciones del Consejo de Estado, es un tema reservado al reglamento. Concluyó la H. Corte Constitucional en esa sentencia que en relación con la Sala Plena Contencioso Administrativa y las Subsecciones "... a menos que se introduzcan las modificaciones estructurales en materia de competencia, no puede haber una facultad por parte de esas instancias para decidir sobre la revisión eventual de acciones populares y de grupo". Reflexión que tiene fundamento en la conclusión de que sólo al reglamento del Consejo de Estado corresponde la distribución de las competencias asignadas por la ley a esta Corporación. Y por ello, como evidentemente existe un vacío de distribución de entre las distintas Secciones de la Corporación, en punto del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo, ello supone que debe esperarse a que el asunto lo defina el reglamento del Consejo de Estado, tal y como lo establece el artículo 36 LEAJ, por cuya virtud: "Cada sección ejercerá separadamente las funciones que de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo le asigne la Sala Plena del Consejo de Estado de acuerdo con la ley" y en el entretanto la competencia será, residualmente, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativa. En otras palabras, al artículo 11 de la ley 1285 que introdujo el artículo 36 A a la LEAJ, le falta desarrollo a través del reglamento del Consejo de Estado en punto a determinar las Secciones que se encargarán de conocer del mecanismo eventual de revisión creado en esa norma, y hasta tanto no se dé tal desarrollo, el vacío aparece solventado por el legislador tanto estatutario como ordinario. Por ello la Sala, sin entrar a calificar las conclusiones del fallo de constitucionalidad, en tanto afirma que el legislador no puede asignarle competencias, se limita a aplicarlo estrictamente, como le corresponde hacerlo en apego al mandato contenido en el artículo 243 Constitucional y en virtud de la competencia residual, asume el conocimiento de estos asuntos, mientras el reglamento dispone su distribución entre las Secciones.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 243 / LEY 270 DE 1996 – ARTICULO 36

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la competencia del Consejo de Estado para la revisión eventual de acciones populares y de grupo: Corte Constitucional, sentencia C- 713 de 2008, MP. Vargas Hernández.

### **REVISION EVENTUAL DE PROVIDENCIAS JUDICIALES EN ACCIONES POPULARES – Objeto: Unificación jurisprudencial**

El artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 establece que, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado en su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias dictadas en desarrollo de los procesos judiciales de acciones populares o de grupo, que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso con el fin de unificar la jurisprudencia y que fueron

proferidas por los Tribunales Administrativos. Al hacer el control jurisdiccional automático, previo, integral y definitivo al proyecto de reforma a la ley estatutaria de administración de justicia la Corte Constitucional dejó en claro que la única finalidad de este mecanismo de revisión eventual que se aviene a los mandatos superiores es la relacionada con la unificación de jurisprudencia, aunque no se detuvo a precisar -como tampoco lo hizo la norma- el alcance de esta causal. La unificación de jurisprudencia que se busca con la selección vía revisión eventual tiene por finalidad garantizar principios básicos para el adecuado funcionamiento del aparato judicial, como la igualdad, la seguridad jurídica y la unidad del derecho. O lo que es igual, con este instituto se pretende lograr la aplicación de la ley en condiciones iguales frente a la misma situación fáctica y jurídica. Por manera que la revisión eventual opera solamente en caso de contradicciones o divergencias interpretativas que pueda haber entre tribunales o entre las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, o cuando la providencia objeto de la revisión se oponga a la jurisprudencia reiterada de la Corporación.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la revisión eventual de acciones populares: Corte Constitucional, sentencia C- 713 de 2008, MP. Vargas Hernández.

**INCENTIVO – Pacto de cumplimiento / PACTO DE CUMPLIMIENTO – Incentivo / INCENTIVO EN PACTO DE CUMPLIMIENTO – Criterios jurisprudenciales / REVISION EVENTUAL EN ACCION POPULAR – Selección ante criterios jurisprudenciales encontrados**

En relación con el otorgamiento del incentivo económico de que trata el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, para cuando el proceso termina con pacto de cumplimiento, han sido formulados criterios jurisprudenciales encontrados. En efecto, se pueden apreciar al menos tres grandes líneas jurisprudenciales: (i) Se debe reconocer el incentivo aunque el proceso termine con pacto de cumplimiento, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 39 de la ley 472 de 1998 que no condicionó el reconocimiento del incentivo económico a que el proceso terminara de manera anticipada o a que se surtiera todo su trámite; (ii) Sólo procede el incentivo económico en el evento en que el proceso termine por sentencia y no en los casos en que su finalización obedezca a un pacto de cumplimiento, salvo - en este último caso - que exista acuerdo concreto sobre el reconocimiento del incentivo en dicho pacto; y (iii) El solo hecho de que el proceso termine con pacto de cumplimiento no implica necesariamente que la actividad del actor fue menos diligente y para determinar la diligencia se tiene en cuenta la naturaleza, calidad y la duración útil de la gestión. En tal virtud se impone la selección de la providencia proferida el 2 diciembre de 2009 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, con el fin de que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unifiquen los criterios jurisprudenciales sobre el tema y se establezca por esta vía, una única interpretación que oriente la aplicación del artículo 39 de Ley 472 de 1998, en relación con el otorgamiento del incentivo a favor del actor popular en los casos en los cuales el proceso termina con sentencia aprobatoria del pacto de cumplimiento.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el incentivo en pacto de cumplimiento: Consejo de Estado, sentencias de 2 de diciembre de 1999, Rad. AP-007; de 6 de octubre de 2000, Rad. AP-105, de 29 de junio 29 de 2000, Rad. AP-58, de 27 de julio de 2000, Rad. AP-061, de 16 de febrero de 2006, Rad. AP 00237.

**CONSEJO DE ESTADO**

## **SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO**

Bogotá, D.C., quince (15) de junio de dos mil diez (2010).

**Radicación número: 05001-33-31-029-2008-00327-01(AP)RE**

**Actor: JORGE MARIO DUEÑAS ROMERO**

**Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLIN**

Resuelve la Sala sobre la procedencia del mecanismo de revisión eventual de la sentencia proferida el 2 de diciembre de 2009 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se desató el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia dictada el 13 de agosto del mismo año por el Juzgado Veintinueve Administrativo del Circuito de Medellín.

### **ANTECEDENTES**

1. Mediante escrito presentado ante el Juzgado Administrativo del Circuito de Medellín-Reparto, el 21 de octubre de 2008, el señor Jorge Mario Dueñas Romero formuló demanda en ejercicio de la acción popular en contra del municipio de Medellín. Expuso que el tercer piso del Edificio "Atlas", en donde funcionan 30 juzgados administrativos y cuya propiedad se encuentra en cabeza de dicho ente territorial, no tiene ningún acceso alterno como rampas o ascensores que permitan el libre ingreso de aquellas personas con limitaciones físicas, circunstancia ésta que atenta contra los derechos colectivos al goce del espacio público, a la salubridad pública y a la prevención de desastres previsibles técnicamente.

2. Mediante sentencia de 13 de agosto de 2009 el Juzgado Veintinueve Administrativo del Circuito de Medellín aprobó el pacto de cumplimiento al que llegaron las partes y otorgó el incentivo al actor popular en la suma equivalente a 10 S.M.L.M.V., como quiera que la labor que realizó durante el trámite del proceso estuvo encaminada a que se protegieran efectivamente los derechos colectivos vulnerados.

3. En providencia de 2 de diciembre de 2009, el Tribunal Administrativo de Antioquia, al desatar el recurso de apelación formulado por la parte demandada,

en relación con el incentivo otorgado al actor popular, confirmó la decisión proferida en primera instancia.

Explicó que en el presente asunto le asiste razón al *a-quo*, toda vez que, de conformidad con la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado esta Corporación, el incentivo en estos casos se debe reconocer a favor del actor popular. Que en el presente asunto, se demostró la vulneración de los derechos colectivos señalados en la demanda y además se acreditó que las acciones encaminadas a su protección correspondieron o fueron consecuencia de la acción popular, toda vez que el proceso terminó con el pacto de cumplimiento al que llegaron las partes, razón por la cual lo procedente era conceder el incentivo al actor popular.

4. Mediante escrito presentado el 26 de enero siguiente, la parte demandada solicitó al Tribunal el envío del expediente al Consejo de Estado con el fin de que sometiera a una eventual revisión la sentencia de segunda instancia. El expediente fue recibido en esta Corporación el 8 de febrero de este año.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Procede la Sala a resolver la solicitud de revisión de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 2 de diciembre de 2009, previas las siguientes consideraciones.

### **1. Competencia**

Corresponde a la Sala Plena Contencioso Administrativa del Consejo de Estado el conocimiento de este asunto en el trámite del mecanismo eventual de revisión, por virtud de su competencia residual, conforme se explica a continuación.

#### **1.1. De la distribución de competencias entre la Sala Plena Contencioso Administrativa y las Secciones que la integran.**

El artículo 237-6 Constitucional señala como atribución del Consejo de Estado darse su propio reglamento, facultad replicada en el artículo 35-8 de la LEAJ y que abarca incluso la asignación de las funciones que le determine la ley entre las secciones, las cuales las ejercerán separadamente de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo, según se desprende de su interpretación sistemática con el artículo 37 de la misma ley en tanto dispone que sin perjuicio de las específicas competencias que atribuya la ley, el reglamento de la Corporación determinará y asignará los asuntos y las materias cuyo conocimiento corresponda a cada Sección y a las respectivas Subsecciones.

Al estudiar la constitucionalidad del numeral 8º del artículo 35 del proyecto de Ley Estatutaria de Administración de justicia (a la postre Ley 270 de 1996), la propia Corte Constitucional resaltó que la función de “darse su propio reglamento” compete “por la naturaleza lógica de sus funciones” al pleno de esta Corporación y que mediante ella se ocupa de situaciones “administrativas” y “funcionales” –como es justamente el asunto que ocupa la atención de la Sala-:

“En lo que se relaciona con el numeral 8o., debe señalarse que el numeral 6o del artículo 237 superior le confiere al Consejo de Estado la facultad de *‘Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley’*. Como puede apreciarse, la disposición que se revisa se limita a señalar como atribución de la Sala Plena del máximo tribunal de lo contencioso administrativo, la de *‘Darse su propio reglamento’*. Se trata en consecuencia, de una tarea que reproduce en parte el postulado constitucional citado y que le corresponde, por la naturaleza lógica de las funciones, determinar a la Sala Plena de esa Corporación. Conviene, eso sí, aclarar que el reglamento que se adopte se deberá limitar a ocuparse de situaciones administrativas o funcionales y no podrá señalar nuevas labores en cabeza de esa entidad, pues esa responsabilidad recae, por mandato del artículo constitucional citado, en la Carta Política y en la ley.”<sup>1</sup> (subrayas fuera de texto original)

Las normas constitucionales y estatutarias mencionadas, así como la sentencia transcrita, llevan a concluir que determinada por la ley la competencia del Consejo de Estado para conocer de un tema, es atribución de esta Corporación distribuirla entre las secciones de acuerdo con su especialidad y trabajo.

En cuanto a las competencias de la Sala Plena Contencioso Administrativa, éstas son propias o residuales. Las primeras son aquellas que le son atribuidas directamente por la ley, como sucede con los artículos 37 de la ley Estatutaria de

---

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C 037 de 1996, MP Vladimiro Naranjo Mesa

la Administración de Justicia y 97 del Código Contencioso Administrativo, normas conforme a las cuales, por ejemplo, corresponde a esta Sala el conocimiento de los recursos extraordinarios de revisión en contra de las sentencias proferidas por las Secciones.

En cuanto a la competencia residual está consagrada en las mismas normas, esto es en el artículo 37 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia numeral 2, y en el artículo 97 numeral 2 del Código Contencioso Administrativo, en tanto disponen que corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo “conocer de todos los procesos contencioso administrativos cuyo juzgamiento atribuya la ley al Consejo de Estado y que específicamente no se hayan asignado a las Secciones”.

Del contenido de estas normas emerge la competencia de la Sala Plena Contencioso Administrativa para conocer de todos aquellos asuntos asignados por la ley al Consejo de Estado y en relación con los cuales el reglamento de la Corporación no haya atribuido competencia a determinada Sección.

## **1.2. De la competencia en el Consejo de Estado para conocer de las acciones populares y de grupo**

Al regular las acciones populares y de grupo como los mecanismos procesales idóneos para la protección de derechos e intereses colectivos y para la reparación del daño infligido a 20 o más personas con un una misma causa, la Ley 472 de 1998 distribuyó la competencia para su conocimiento entre las jurisdicciones ordinaria y de lo contencioso administrativa, atribuyendo a la primera la competencia cuando la demanda se dirige en contra de un particular y a esta jurisdicción cuando la conducta vulnerante proviene de una entidad pública o de un particular en ejercicio de función administrativa.

Igualmente su trámite se estableció a través de un proceso de doble instancia, cuyo conocimiento fue atribuido ante esta jurisdicción a los Jueces Administrativos en primera instancia y a los Tribunales Administrativos en segunda, disposición que fue acompañada de una regulación transitoria en tanto en el momento de entrar a regir la ley 472 de 1998<sup>2</sup> no habían empezado a operar los juzgados

---

<sup>2</sup> Conforme al artículo 86 de la Ley 472 esta ley empieza a regir un año después de su promulgación, esto es el 7 de agosto de 1999 (fue publicada en el Diario Oficial No. 43.357, de 6 de agosto de 1998).

administrativos. Conforme con la situación, el legislador dispuso temporalmente el conocimiento de estas acciones en primera instancia por los Tribunales Administrativos y en segunda por el Consejo de Estado, circunstancia que varió con la entrada en funcionamiento de los Juzgados Administrativos a partir del 1 de agosto de 2006<sup>3</sup>, momento a partir del cual cobraron vigencia los artículos 16 y 51 de la citada ley, y los procesos que en ejercicio de estas acciones se venían tramitando en primera instancia por parte de los Tribunales Administrativos pasaron a los Juzgados Administrativos para que la apelación fuera surtida ante aquellas corporaciones.

### **1.2.1. La distribución del conocimiento de estos temas entre las Secciones Primera y Tercera de la Sala Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado.**

La atribución temporal que de la competencia para conocer en segunda instancia de estos procesos hizo la ley 472 de 1998 al Consejo de Estado, dio lugar a la modificación del reglamento de esta Corporación mediante el acuerdo No. 58 de 1999, en el cual se dispuso el conocimiento de estas acciones por parte de las secciones Primera y Tercera, en los siguientes términos:

“Art. 13. Modificado Ac. 55/2003, art. 1º. Distribución de los negocios entre las secciones. Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

“Sección Primera

“(…)7. Las acciones populares con excepción de las que se atribuyan a la Sección Tercera de lo Contencioso Administrativo.

(…)

“Sección Tercera

“(…) 12. Las acciones de grupo de competencia del Consejo de Estado.

“13. Las acciones populares que versen sobre asuntos contractuales y aquellas relacionadas con el derecho a la moralidad administrativa.”

Dado que para la época en que se expidió el Acuerdo 58 de 1999, Reglamento de esta Corporación, los procesos adelantados en virtud de estas acciones ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa solo tenían dos instancias y carecían

---

<sup>3</sup> Según el artículo 2º Acuerdo PSAA06-3409 de mayo 9 de 2006, por el cual se dictan medidas tendientes a poner en operación los Juzgados Administrativos, de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura

de recursos extraordinarios<sup>4</sup>, fuerza es concluir que ese reglamento en consonancia con las normas transitorias atributivas de competencia en esa materia, dispuso que la Sección Tercera en adelante conocería privativamente de los recursos de apelación contra las providencias proferidas en primera instancia por los Tribunales Administrativos en los procesos adelantados en ejercicio de las acciones de grupo y que las secciones Primera y Tercera, se repartirían el conocimiento de los recursos de apelación formulados en el trámite de las acciones populares.

La transitoriedad de las normas que sirvieron de fundamento a la expedición de las disposiciones del reglamento comentadas, impusieron la misma transitoriedad a las normas reglamentarias, es decir, cuando el reglamento del Consejo de

---

<sup>4</sup> El artículo 67 de la Ley 472 de 1998 dispuso que contra las sentencias proferidas en los procesos adelantados en ejercicio de las acciones de grupo proceden el recurso de revisión y el de casación, según el caso, de conformidad con las disposiciones legales vigentes. En cuanto al recurso de revisión respecto de estas acciones en la jurisdicción contencioso administrativa, ha dicho la jurisprudencia que este no aplica para las acciones populares: "(...) la Ley 472 de 1998 desarrolló todo el trámite de las Acciones Populares y de Grupo, señaló el procedimiento, la competencia, los recursos procedentes y las sanciones en caso de desacato. El propósito del legislador era agotar toda la materia en relación con las Acciones Populares y de Grupo, pero en este procedimiento no se encuentra contemplado ningún recurso de naturaleza extraordinaria. Lo anterior quiere decir que resuelto el recurso de apelación contra la sentencia proferida por el juez de instancia, no cabe ningún recurso de naturaleza extraordinaria. Estas reflexiones son aplicables a las sentencias que deciden las Acciones Populares y de Grupo, pues la Ley 472 de 1998 reglamentó todo el trámite, en el cual una vez resuelto el recurso de apelación contra la sentencia proferida por el juez de instancia, hace tránsito a cosa juzgada. En cuanto a los recursos extraordinarios, la misma ley sólo estableció los de revisión y casación, según el caso, pero sólo para las acciones de grupo (art. 67). (...)a) Como ya se señaló, en relación con los recursos procedentes en el trámite de las acciones popular y de grupo, la regulación realizada por la ley fue completa y por lo tanto, no se aplican las normas del Código Contencioso Administrativo o del Código de Procedimiento Civil, según el caso, para establecer cuáles son los recursos ordinarios o extraordinarios procedentes una vez iniciado el proceso" (CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Auto de 22 de noviembre de 2001, exp. AP-057, Actor: Jorge Piedrahita Aduen, C. P. Jesús María Carrillo Ballesteros).

De otro lado, la Sección Tercera de esta Corporación dejó en claro que el recurso de casación no es procedente en la medida en que éste no está previsto en el CCA: "tanto el texto de la ley (artículo 67 de la ley 472 de 1998) como la interpretación que del mismo ha hecho la jurisprudencia y la doctrina, coinciden en que el recurso de casación no está previsto como medio para atacar las sentencias definitivas proferidas por la jurisdicción contencioso administrativa en acción de grupo (...)Más que por el tenor literal o por la voluntad legislativa, debe mirarse el asunto desde una perspectiva integradora, por lo que no hace falta ahondar en el tema de interpretación de la ley para descubrir que la redacción del texto de la ley 472 de 1998 en cuanto a las acciones de grupo se refiere, estipula que de acuerdo con la jurisdicción que haya conocido del proceso (administrativa o la ordinaria civil), procede un determinado recurso contra la sentencia. No de otra manera puede interpretarse la expresión "según el caso", contenida en el artículo 67 de la ley 472 de 1998, a la que se le dio el mismo significado en otras disposiciones de la ley. Pero aún acudiendo al entendimiento de los recurrentes, que el vocablo "caso" significa proceso o causa, la conclusión en ese sentido no varía. No queda duda, entonces, que de conformidad con el artículo 67 de la ley 492 de 1998, el recurso de revisión quedó limitado a las sentencias de acciones de grupo que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y los recursos de revisión y de casación como susceptibles de ser interpuestos contra las sentencias tramitadas y definidas en la jurisdicción ordinaria civil (...)como la casación no está establecida -al menos en la legislación vigente para el momento en el que se interpuso por los demandantes y se negó por el Tribunal- frente a las sentencias de acciones de grupo de que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo, resulta cierto que el Consejo de Estado no tiene competencia para conocer de ese tipo de recurso. En consecuencia, de conformidad con lo señalado por el artículo 378 del Código de Procedimiento Civil se estimará bien denegado el recurso de casación que la apoderada de la parte actora interpuso contra la sentencia del 13 de noviembre de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, y se ordenará enviar la presente actuación a dicho tribunal para que forme parte del expediente." (CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Auto de 3 de septiembre de 2008, Rad. 15001-23-31-000-2005-03796-01, Actor: Aseguradora Colseguros S. A., Demandado: Municipio de Tunja, C.P. Myriam Guerrero de Escobar).

Estado atribuyó a las secciones Primera y Tercera de esta Corporación el conocimiento de los asuntos relacionados con acciones populares y de grupo en segunda instancia, lo hizo de manera transitoria, en tanto solo transitoriamente se le habían asignado por la ley 472 de 1998 al Consejo de Estado estos temas, a la espera de la creación de los Juzgados Administrativos, por cuanto a partir de ese momento adquirieron vigencia las normas que disponían el conocimiento en primera instancia de estos procesos por los Juzgados Administrativos, y en segunda instancia por los Tribunales Administrativos.

### **1.2.2. La creación del mecanismo eventual de revisión.**

Al entrar en operación los Juzgados Administrativos, y por tanto cobrar vigencia los artículos 16 y 51 de la Ley 472 de 1998, en conformidad con los cuales la primera instancia de esos procesos correspondía a los Juzgados Administrativos y la segunda instancia a los Tribunales Administrativos, el Consejo de Estado quedó sustraído del conocimiento de estos temas, lo que trajo consigo inminentes riesgos de dispersión de la jurisprudencia (una suerte de “*federalización*” de la jurisdicción administrativa<sup>5</sup>), ante lo cual la Ley 1285 de 2009 en su artículo 11 (que adicionó el artículo 36A a la Ley 270 de 1996) estableció el mecanismo de revisión eventual de los pronunciamientos en sede de acciones populares y de grupo a cargo de esta Corporación, en orden a que cumpliera mediante este mecanismo una labor unificadora de la doctrina judicial del país, también en estos temas.

El proyecto de esa Ley Estatutaria concebía el conocimiento de ese mecanismo eventual de revisión como competencia de la sala plena y de las secciones y subsecciones del Consejo de Estado, en los siguientes términos:

“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, de oficio o a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o de sus Secciones o Subsecciones, con sujeción a los criterios que establezca el reglamento de la Corporación, 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

---

<sup>5</sup> Cfr. Memorias del XI Encuentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, VVAA Consejo de Estado, Bogotá, 2006, “*Anulación de actos administrativos en sede popular: un debate abierto en medio de un inminente riesgo de ‘federalización’ de la jurisprudencia*”, p. 235 y ss

determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia, 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. ...”

La H. Corte Constitucional en la sentencia C-713 de 2008, declaró inexecutable la norma en tanto atribuía a la sala plena y a las subsecciones de esta Corporación, el conocimiento del mecanismo procesal que se viene comentando, con fundamento esencialmente en el hecho de que la determinación de las competencias de las secciones del Consejo de Estado, es un tema reservado al reglamento. Se dijo en la pertinente en esa sentencia:

“9.- Del inciso primero del artículo 11 del proyecto, la Corte también debe declarar inexecutable las expresiones *‘de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o’*, y *‘o Subsecciones, con sujeción a los criterios que establezca el reglamento de la Corporación’*, las cuales autorizan a la Sala Plena y a las subsecciones del Consejo de Estado para seleccionar los asuntos de revisión.

La regulación no resulta coherente con la distribución funcional de competencias prevista en el inciso 2º del artículo 236 de la Constitución, según el cual *‘el Consejo de Estado se dividirá en salas y secciones para separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asignen la Constitución y la Ley’*.

En este sentido, ni en la Ley Estatuaria de Administración de Justicia, ni en el Reglamento del Consejo de Estado se ha atribuido directamente a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o a las subsecciones de esa Corporación, la competencia para conocer de las acciones populares y de grupo. Esa competencia ha sido radicada en las secciones, concretamente en las secciones primera y tercera, según lo previsto en el artículo 13 del Reglamento del Consejo de Estado<sup>6</sup>. Por lo tanto, a menos que se introduzcan las modificaciones estructurales en materia de competencia, no puede haber una facultad por parte de esas instancias para decidir sobre la revisión eventual de acciones populares y de grupo.

Además, permitir la intervención de la Sala Plena y las subsecciones podría implicar una injerencia indebida en la autonomía de las secciones del Consejo de Estado, cuando es claro que entre ellas no existe relación jerárquica ni de subordinación funcional en estos asuntos.”<sup>7</sup>

De la lectura del fallo de constitucionalidad se desprende con claridad meridiana que a juicio de la Corte Constitucional la asignación de dicha competencia por

---

<sup>6</sup> Acuerdo 58 de 1999, modificado por el Acuerdo 55 de 2003.

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C 713 de 2008, MP Vargas Hernández

parte del legislador estatutario contraría la Constitución, dado que ello corresponde al reglamento del Consejo de Estado. Incluso la sentencia entiende que el reglamento de esta Corporación ya se dio a la tarea de atribuir la competencia para conocer del tema a las Secciones Primera y Tercera, situación que no ha ocurrido como atrás se analizó, en tanto se reitera, el reglamento sólo se ocupó de asignar la competencia para conocer, temporalmente, de la segunda instancia en estos procesos.

Concluyó la H. Corte Constitucional en esa sentencia que en relación con la Sala Plena Contencioso Administrativa y las Subsecciones "... a menos que se introduzcan las modificaciones estructurales en materia de competencia, no puede haber una facultad por parte de esas instancias para decidir sobre la revisión eventual de acciones populares y de grupo". Reflexión que tiene fundamento en la conclusión de que sólo al reglamento del Consejo de Estado corresponde la distribución de las competencias asignadas por la ley a esta Corporación.

Y por ello, como evidentemente existe un vacío de distribución de entre las distintas Secciones de la Corporación, en punto del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo, ello supone que debe esperarse a que el asunto lo defina el reglamento del Consejo de Estado, tal y como lo establece el artículo 36 LEAJ, por cuya virtud: *"Cada sección ejercerá separadamente las funciones que de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo le asigne la Sala Plena del Consejo de Estado de acuerdo con la ley"* y en el entretanto la competencia será, residualmente, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativa.

En otras palabras, al artículo 11 de la ley 1285 que introdujo el artículo 36 A a la LEAJ, le falta desarrollo a través del reglamento del Consejo de Estado en punto a determinar las Secciones que se encargarán de conocer del mecanismo eventual de revisión creado en esa norma, y hasta tanto no se dé tal desarrollo, el vacío aparece solventado por el legislador tanto estatutario como ordinario.

Por ello la Sala, sin entrar a calificar las conclusiones del fallo de constitucionalidad, en tanto afirma que el legislador no puede asignarle competencias, se limita a aplicarlo estrictamente, como le corresponde hacerlo en apego al mandato contenido en el artículo 243 Constitucional y en virtud de la

competencia residual, asume el conocimiento de estos asuntos, mientras el reglamento dispone su distribución entre las Secciones.

## **2. Objeto de la revisión eventual de providencias judiciales en acciones populares**

El artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 establece que, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado en su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias dictadas en desarrollo de los procesos judiciales de acciones populares o de grupo, que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso con el fin de unificar la jurisprudencia y que fueron proferidas por los Tribunales Administrativos.

Al hacer el control jurisdiccional automático, previo, integral y definitivo al proyecto de reforma a la ley estatutaria de administración de justicia la Corte Constitucional<sup>8</sup> dejó en claro que la única finalidad de este mecanismo de revisión eventual que se aviene a los mandatos superiores es la relacionada con la **unificación de jurisprudencia**, aunque no se detuvo a precisar -como tampoco lo hizo la norma- el alcance de esta causal.

La unificación de jurisprudencia que se busca con la selección vía revisión eventual tiene por finalidad garantizar principios básicos para el adecuado funcionamiento del aparato judicial, como la igualdad, la seguridad jurídica y la unidad del derecho. O lo que es igual, con este instituto se pretende lograr la aplicación de la ley en condiciones iguales frente a la misma situación fáctica y jurídica.

Por manera que la revisión eventual opera solamente en caso de contradicciones o divergencias interpretativas que pueda haber entre tribunales o entre las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, o cuando la providencia objeto de la revisión se oponga a la jurisprudencia reiterada de la Corporación.

De ahí que al dirigirse la respectiva solicitud escrita es menester aducir razonadamente los argumentos que la soportan. Carga de argumentación que

---

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C- 713 de 2008, M.P. Vargas Hernández.

consiste, entonces, en que debe expresar las razones de su petición de revisión y al hacerlo debe singularizar, vgr., los motivos por los cuales las decisiones de instancia contrarían la jurisprudencia del Consejo de Estado, en qué la contrarían, o cuáles son las contradicciones que en el seno de esta Corporación se advierten y que imponen un criterio de unificación.

Es por ello que la revisión eventual **no constituye un nuevo recurso** y que su finalidad reside exclusivamente en unificar jurisprudencia, **sin que por lo tanto suponga una instancia adicional** en el trámite del proceso, precisamente porque no constituye un mecanismo de control de legalidad de la sentencia respectiva.

En otros términos, la revisión eventual no está concebida para que por esa vía se expongan razones de inconformidad con respecto a la providencia cuya revisión se pretende, como si se tratase de un recurso de instancia y, por lo mismo, no se puede utilizar como excusa para replantear los temas que ya fueron objeto del litigio y que fueron decididos en las instancias respectivas de conocimiento del proceso.

### **3. De la revisión eventual en el *sub examine***

La parte actora solicitó y fundamentó su petición de revisión eventual, dentro del término establecido para tal efecto, esto es, dentro de los 8 (ocho) días siguientes a la notificación de la providencia objeto de la solicitud<sup>9</sup>, esto es, la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia que resolvió el recurso de apelación propuesto por la parte demandada, contra el fallo proferido por el Juzgado Veintinueve Administrativo del Circuito de Medellín, en primera instancia.

Señaló que el motivo de la solicitud de revisión era su desacuerdo con lo decidido en las sentencias de primera y segunda instancia, en cuanto al reconocimiento del incentivo respectivo, toda vez que en el proceso el actor se limitó a la presentación de la demandada, sin acreditar la vulneración de los derechos colectivos invocados.

---

<sup>9</sup> En efecto, la providencia dictada en segunda instancia fue notificada por edicto el 15 de diciembre de 2009 y la solicitud de revisión fue presentada al día siguiente, esto es, el 16 del mismo mes y año, razón por la cual se presentó en el término exigido por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2008.

Que de conformidad con una sentencia proferida por la Sección Primera de esta Corporación, dentro del proceso radicado al número 0940701, el reconocimiento del incentivo es procedente sólo en los eventos en los que el proceso termina con sentencia aprobatoria del pacto de cumplimiento y la vulneración de los derechos colectivos es imputable a la acción u omisión de la entidad demandada, situación que, de conformidad con el acervo probatorio allegado al expediente, no se encuentra demostrada.

La Sala observa que la sustentación de la solicitud de revisión cumple con la carga de argumentación que le corresponde, en tanto indica que la decisión del *ad quem* contradice la tesis que sobre el punto se ha expuesto en algunas providencias de la Sección Primera de esta Corporación.

Ahora, en relación con el otorgamiento del incentivo económico de que trata el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, para cuando el proceso termina con pacto de cumplimiento, han sido formulados criterios jurisprudenciales encontrados. En efecto, se pueden apreciar al menos tres grandes líneas jurisprudenciales:

(i) Se debe reconocer el incentivo aunque el proceso termine con pacto de cumplimiento, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 39 de la ley 472 de 1998 que no condicionó el reconocimiento del incentivo económico a que el proceso terminara de manera anticipada o a que se surtiera todo su trámite<sup>10</sup>;

(ii) Sólo procede el incentivo económico en el evento en que el proceso termine por sentencia y no en los casos en que su finalización obedezca a un pacto de cumplimiento, salvo - en este último caso - que exista acuerdo concreto sobre el reconocimiento del incentivo en dicho pacto<sup>11</sup>; y

(iii) El solo hecho de que el proceso termine con pacto de cumplimiento no implica necesariamente que la actividad del actor fue menos diligente y para determinar la diligencia se tiene en cuenta la naturaleza, calidad y la duración útil de la gestión<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. Sentencia de diciembre 2 de 1999 AP-007; Sentencia de octubre 6 de 2000 AP-105, proferida por la Sección Cuarta de esta Corporación.

<sup>11</sup> Cfr. Sentencias de junio 29 de 2000 AP-58 y julio 27 de 2000 AP-061.

<sup>12</sup> Cfr. Sentencia de 16 de febrero de 2006. AP 00237, proferida por la Sección Tercera de esta Corporación.

En tal virtud se impone la selección de la providencia proferida el 2 diciembre de 2009 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, con el fin de que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unifique los criterios jurisprudenciales sobre el tema y se establezca por esta vía, una única interpretación que oriente la aplicación del artículo 39 de Ley 472 de 1998, en relación con el otorgamiento del incentivo a favor del actor popular en los casos en los cuales el proceso termina con sentencia aprobatoria del pacto de cumplimiento.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo,

### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO. SELECCIONAR** para revisión la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el 2 de diciembre de 2009.

**SEGUNDO. NOTIFICAR** la presente providencia, por estado, a las partes y al Ministerio Público.

**TERCERO.** Ejecutoriada esta providencia, regrese el expediente al Despacho del Magistrado Ponente de la presente providencia, para elaborar el proyecto de fallo que deberá someterse a consideración de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado para su decisión.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MAURICIO FAJARDO GÓMEZ**  
Presidente  
Salvamento de voto

**GLADYS AGUDELO ORDOÑEZ (E) VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**

**GERARDO ARENAS MONSALVE**  
Comisión

**HUGO BASTIDAS BÁRCENAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA SUSANA BUITRAGO VALENCIA**

**RUTH STELLA CORREA PALACIO**

**ENRIQUE GIL BOTERO**  
Aclaración de voto

**WILLIAM GIRALDO GIRALDO GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN**  
Comisión

**MARIA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN**

**FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA**  
Permiso

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA CARMEN TERESA ORTÍZ DE RODRÍGUEZ**

**BERTHA LUCIA RAMÍREZ DE PÁEZ**

**MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**  
Aclaración de voto

**MAURICIO TORRES CUERVO**

**ALFONSO VARGAS RINCÓN**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**  
Ausente con excusa

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**