

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ

Bogotá, D. C., julio catorce (14) de dos mil nueve (2009)

Radicación numero: 20001-23-31-000-2007-00244-01(IJ)AG

Actor: GLADYS ALVARADO ACOSTA Y OTROS

Demandado: MUNICIPIO DE CHIRIGUANÁ

De acuerdo con lo dispuesto en la sesión celebrada el 2 de junio de 2009, procede la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por importancia jurídica, a establecer la procedencia del mecanismo de revisión eventual de la sentencia proferida el 30 de enero de 2009 por el Tribunal Administrativo del Cesar, mediante la cual se desató el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia dictada por el Juzgado Quinto Administrativo de Valledupar, de fecha 21 de julio de 2008.

I. ANTECEDENTES:

1. La demanda.

El 13 de agosto de 2007, actuando mediante apoderado judicial y en ejercicio de la acción de grupo, la señora Gladys Alvarado Acosta y otros, demandaron al Municipio de Chiriguaná, con fundamento en los hechos que a continuación se sintetizan:

1.1. Los demandantes, para el año 2004, eran usuarios del servicio público de saneamiento básico –alcantarillado–, prestado por el ente demandado.

1.2. En el mes de diciembre del año 2004, funcionarios de la Alcaldía Municipal instalaron un tubo con amplia capacidad *“para que vertiere de la alcantarilla (pozo de inspección) aguas residuales del sistema de alcantarillado doméstico del municipio al canal conocido como “El Palito”, que es recolector de aguas lluvias”*,

cuyo propósito era el de brindar una solución provisional al permanente rebosamiento de aguas negras en el sector y así evitar la permanente inundación de las calles.

1.3. No obstante, dicen los demandantes, el Municipio efectuó el vertimiento de las aguas negras del alcantarillado al canal recolector de aguas lluvias el cual funcionaba a cielo abierto en un tramo superior a 400 metros, circunstancia que ha ocasionado un daño permanente e individual en cada uno de los miembros de la comunidad, sin que hasta la fecha de presentación de la demanda tal situación hubiere cesado, consistente en afecciones graves a la salud del grupo demandante.

2. Con fundamento en lo anterior, los demandantes formularon como pretensiones las que, en lo pertinente, se transcriben a continuación:

“PRIMERA. Declarar administrativamente responsable al Municipio de Chiriguaná – Cesar (...) por lo daños y perjuicios causados, al grupo de personas individualmente considerados, los que a continuación se expresa (...); por los hechos sucedidos el día 30 de Diciembre de 2004, en la cabecera municipal de Chiriguaná, cuando la alcaldía a través de sus funcionarios con el propósito de bajar el nivel de las aguas negras del sistema de alcantarillado municipal, que discurren por el pozo de inspección (...), a través del cual se inundaba permanentemente gran sector del Barrio, y como solución provisional optaron por conectar el vertimiento del citado pozo de inspección a través de un tubo con amplia capacidad al canal conocido como el palito, el que fue construido para desarrollar funciones de recolección de aguas de escorrentías naturales, permitiendo que en este sector funcione el alcantarillado a cielo abierto en un tramo superior a 400 metros (...).

SEGUNDA: Como consecuencia de la anterior declaración, condenar a la entidad demandada a cancelar al grupo demandante individualmente considerado, la indemnización colectiva causada así:

A) Daños materiales en la modalidad de daño emergente: Debe pagarse a cada uno del grupo actor individualmente considerado, tanto a los mayores así como a los menores representados por sus padres por los perjuicios ocasionados, la cantidad de \$ 400000, (cuatrocientos mil pesos), o el valor que ha de precisar en forma concreta el señor Perito para el efecto, teniendo presente los parámetros fácticos referidos en las pretensiones, hechos y omisiones que sirven de fundamento a la acción, observando en forma estricta lo dispuesto en el artículo 237 numeral 6° C.P.C., consolidando el daño emergente con la corrección monetaria.

(...)

B) Daños Morales Subjetivos: (...) estimo estos daños en el equivalente a moneda nacional de cien (100) salarios mínimos legales mensuales, para

cada uno de los integrantes del grupo actor, entre mayores y menores, representados estos últimos por sus padres.

3) Señalar los requisitos que deben cumplir los beneficiarios que no han estado presentes en esta acción, a fin de que puedan reclamar la indemnización correspondiente.

4) La liquidación de la condena que resuelva este asunto, su valor ha de ser ajustado acorde a las voces del art. 178 de C.C.A.

5) Condenar a la entidad demandada al pago de las costas, conforme lo establece la ley para el efecto.”.

3.- Surtido el trámite de primera instancia, el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Valledupar profirió sentencia el día 21 de julio de 2008 mediante la cual accedió a las súplicas de la demanda, decisión frente a la cual las partes interpusieron recurso de apelación (fls. 1455-1488 y 1490 -1492 cdn apelación de sentencia).

4.- Mediante auto del 15 de agosto de 2008, el Juzgado de primera instancia negó el recurso de apelación presentado por la parte demandante por considerar que la finalidad del recurrente más que impugnar la providencia, era solicitarle al Despacho la corrección de un error aritmético en el cual se había incurrido, razón por la cual, a petición del grupo demandante, se le dio el trámite dispuesto en el artículo 310 del C. de P. C. (fls. 1449-1451 cdn apelación de sentencia).

5.- Posteriormente, en auto del 5 de noviembre de 2008, el Juzgado concedió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada ante el Tribunal Administrativo del Cesar (fl. 1461 cdn apelación de sentencia).

6.- Remitido el expediente al referido Tribunal Administrativo, la parte demandada, en escrito presentado el 19 de enero de 2009, sustentó la impugnación (fls. 1464-1465 cdn apelación de sentencia).

7.- Luego, sin auto formal mediante el cual se hubiere admitido el recurso, el Tribunal profirió sentencia de segunda instancia el día 30 de enero del año 2009, mediante la cual se revocó la sentencia apelada y, en su lugar, se denegaron las súplicas de la demanda (fls. 1470-1486 cdn ppal).

8.- El 19 de febrero de 2009, la parte demandante solicitó al Tribunal el envío del expediente al Consejo de Estado con el fin de que sometiera a una eventual revisión la sentencia fechada en enero 30 de 2009 (fls. 1488-1503 c ppal).

9.- Con ocasión de una incapacidad médica que afectó a la señora Magistrada Ponente en el período comprendido entre el 18 y el 27 de febrero de 2009, el proceso se envió al Despacho de la señora Presidenta del Tribunal Administrativo desde donde, mediante auto del 4 de marzo de 2009, fue remitido a la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, para que resolviera la petición presentada por la parte demandante.

II. CONSIDERACIONES :

Procede la Sala a resolver la solicitud de revisión de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar el 31 de enero de 2009, presentada por la parte demandante con fundamento en el artículo 11 de la Ley 1285, expedida en el año 2009, por medio de la cual se reformó de Ley 270 proferida en 2006, Estatutaria de la Administración de Justicia.

Con el fin de determinar la procedencia del mecanismo de revisión de la providencia objeto de la solicitud, la Sala realizará el examen de la citada norma jurídica.

Determina la disposición en cuestión, según el texto definitivo que fue sancionado por el Gobierno Nacional después de que se surtió la revisión de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional de lo cual dio cuenta la sentencia C-713 del 15 de julio de 2008, con ponencia de la señora Magistrada Clara Inés Vargas Hernández.

“ARTÍCULO 11. Apruébase 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> 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.

<Inciso 2o. del Proyecto de Ley, INEXEQUIBLE>

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.

PARÁGRAFO 1o. <Parágrafo CONDICIONALMENTE exequible> La ley podrá disponer que la revisión eventual a que se refiere el presente artículo también se aplique en relación con procesos originados en el ejercicio de otras acciones cuyo conocimiento corresponda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En esos casos la ley regulará todos los aspectos relacionados con la procedencia y trámite de la revisión eventual, tales como la determinación de los plazos dentro de los cuales las partes o el Ministerio Público podrán elevar sus respectivas solicitudes; la insistencia que pueda presentarse respecto de la negativa de la selección; los efectos que ha de generar la selección; la posibilidad de que la revisión eventual pueda concurrir con otros recursos ordinarios o extraordinarios.

PARÁGRAFO 2o. La ley regulará todos los asuntos relacionados con la procedencia y trámite de los recursos, ordinarios o extraordinarios, que puedan interponerse contra las decisiones que en cada caso se adopten en los procesos que cursen ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”

El análisis de la norma transcrita se efectuará, con miras a establecer si en el presente caso hay lugar a acceder a la revisión de la sentencia objeto de la solicitud; para el efecto se abordará el estudio de los siguientes aspectos: *i)* competencia; *ii)* procedencia, en sentido estricto; *iii)* el trámite correspondiente para la selección, o no, de providencias; *iv)* la necesidad de motivar la decisión que acceda o niegue la revisión; *v)* el trámite a seguir con posterioridad a la selección en caso de que se acceda a ésta y *vi)* el caso concreto.

1. La jurisdicción y competencia para conocer y decidir acerca de la revisión eventual de providencias judiciales, proferidas en acciones populares y de grupo.

Antes de abordar en estricto sentido el análisis relacionado con la jurisdicción y la competencia existentes para decidir acerca de la solicitud de revisión de una providencia judicial, conviene aclarar que el estudio que en esta oportunidad se aborda ha de restringirse a aquellos apartes de la norma legal en cita cuya aplicación no precisa de regulación adicional, sea mediante una ley ordinaria o a través de reglamentos, en la medida en que, por obvias razones, aquellas disposiciones para cuya aplicación efectiva se requiere de la expedición previa de otras normas, por decisión imperativa de la propia ley estatutaria, no pueden ser objeto de pronunciamiento de los operadores judiciales encargados, precisamente, de darle aplicación a tales preceptos.

Esta última hipótesis es la que corresponde a los parágrafos 1° y 2° del artículo 11 de la Ley 1285, los cuales remiten de manera expresa a la ley ordinaria que ha de ocuparse de regular la posibilidad de revisión de providencias judiciales proferidas en los procesos originados en otras acciones cuyo conocimiento corresponda a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, así como, con la misma finalidad, se asigna a la ley, la tarea de regular los asuntos relacionados con la procedencia de los recursos que puedan interponerse contra las decisiones que se profieran en los procesos que cursen ante la mencionada Jurisdicción.

Sucede lo contrario en los eventos relacionados con la posibilidad de acceder a la revisión de providencias proferidas en los procesos iniciados en ejercicio de las acciones populares o de grupo, puesto que el aludido precepto normativo se encargó de regular de tal manera y con tanto detalle este aspecto que su aplicación directa resulta perfectamente posible, sin que para ello resulte necesario esperar a la expedición de una regulación posterior complementaria.

1.1. Jurisdicción.

Acerca de la jurisdicción encargada para conocer de las peticiones de revisión eventual de determinadas providencias, el inciso primero del artículo 11 de la Ley 1285 asigna de manera expresa a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la competencia para conocer, seleccionar y resolver las correspondientes solicitudes de revisión de las providencias judiciales respectivas que hubieren sido proferidas en procesos iniciados en ejercicio de las acciones populares o de grupo.

No obstante lo anterior, para darle completo entendimiento a la anterior asignación de Jurisdicción, conviene puntualizar que la Jurisdicción Contencioso Administrativa sólo podrá conocer de las peticiones de revisión de providencias¹ proferidas dentro del trámite de las acciones populares o de grupo iniciadas en ejercicio de este tipo de acciones en cuanto, por virtud de la Ley 472, expedida en el año 1998, su conocimiento se encuentre asignado, de igual forma, a la misma Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En efecto, la referida Ley 472 dispone que tanto la Jurisdicción Ordinaria como la Contencioso Administrativa podrán conocer de las acciones populares y de grupo, para cuyo efecto acoge un criterio mixto –orgánico² y material³– con el propósito de diferenciar en qué casos el conocimiento estará asignado a una o a otra jurisdicción, en la medida en que establece que la Jurisdicción Contencioso Administrativa conocerá de las acciones populares y de grupo que se originen en los actos, acciones u omisiones ocasionadas por las entidades públicas y por las personas privadas que desempeñen funciones administrativas; así rezan las normas aludidas:

*“Artículo 15º.- Jurisdicción. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las **Acciones Populares** originadas en actos, acciones y omisiones de las **entidades públicas** y de las **personas privadas que desempeñen funciones administrativas**, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia.*

En los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil.”.

(...)

*“Artículo 50º.- Jurisdicción. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las **acciones de grupo** originadas en la **actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas**.*

La jurisdicción civil ordinaria conocerá de los demás procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo.”.

Así pues, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo será la encargada de conocer de las solicitudes de revisión de providencias proferidas en procesos iniciados en ejercicio de acciones populares y de grupo, siempre y cuando dicha Jurisdicción sea, a su vez, la encargada de conocer de tales acciones, según lo

¹ Del tipo de providencia susceptible de revisión la Sala se pronunciará más adelante.

² Actividad realizada por una entidad pública.

³ En consideración a que la actividad del particular debe constituir función administrativa.

dispuesto en la Ley 472 de 1998; *contrario sensu*, la Jurisdicción Contencioso Administrativa no podrá conocer de las peticiones de revisión de providencias proferidas en acciones populares o de grupo por parte de la Jurisdicción Ordinaria, en cuanto su conocimiento le esté atribuido en los términos de la Ley 472, puesto que la Ley 1285 así lo impone.

1.2. Competencia.

Ahora bien, según los dictados del artículo 11 de la Ley 1285, dentro de la estructura de la Jurisdicción Contencioso Administrativa le compete al Consejo de Estado, a través de sus Secciones, decidir sobre las solicitudes de revisión eventual de providencias proferidas en acciones populares y de grupo.

De conformidad con lo anterior, resulta claro que, además de la competencia del Consejo de Estado, la decisión tanto de acceder a la revisión como aquella relacionada con la expedición del respectivo fallo constituyen materias cuya definición corresponderá a la Sala –no al Magistrado Ponente– de la respectiva Sección que, según el reglamento de la Corporación, se encuentre encargada de tramitar el proceso correspondiente.

El Acuerdo 58 de 1999, modificado por el Acuerdo 55 de 2003, dispone que la Sección Tercera conocerá de las acciones populares que versen sobre asuntos contractuales y aquellas relacionadas con el derecho a la moralidad administrativa; por su parte, ese mismo reglamento determinó que a la Sección Primera se le asigna el trámite de las demás acciones populares que por competencia lleguen al conocimiento del Consejo de Estado.

Respecto de las acciones de grupo, se encuentra establecido que la encargada de su trámite es la Sección Tercera (artículo 13 del Acuerdo).

Acudiendo pues a las normas del Reglamento del Consejo de Estado, contenidas en el Acuerdo 58 de 1999, modificado por el Acuerdo 55 de 2003, mediante las cuales se efectuó la distribución entre las diferentes Secciones que integran la Sala de lo Contencioso Administrativo, habrá lugar a concluir que la Sección encargada del trámite del mecanismo de revisión se determinará de la siguiente manera:

- Si se trata de la revisión de providencia final dictada al interior de una acción popular que trate sobre un asunto distinto de los asignados a la Sección Tercera, la competente será la Sección Primera de esta Corporación.
- Si se trata de la solicitud de revisión de providencia final proferida dentro de un proceso iniciado en ejercicio de la acción popular que verse sobre asuntos contractuales o mediante la cual se pretenda el amparo del derecho colectivo a la moralidad administrativa, será la Sección Tercera la que deba tramitar dicha solicitud.
- Así mismo, si la petición de revisión versa sobre una providencia final proferida en una acción de grupo, será la Sección Tercera la encargada de asumir el conocimiento de dicha revisión.

En consecuencia, será la Jurisdicción Contencioso Administrativa a través de las Secciones Primera o Tercera del Consejo de Estado, según corresponda, la encargada de tramitar –esto es tanto resolver si se accede o no a la revisión, como proferir la decisión respectiva en caso de que se hubiere efectuado la selección– las solicitudes de revisión de providencias proferidas en las acciones populares y de grupo.

2. Presupuestos para la procedencia del mecanismo de revisión eventual de providencias dictadas en desarrollo de las acciones populares o de grupo.

De conformidad con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 11 de la Ley 1285, la procedencia del mecanismo de revisión de providencias judiciales, encuentra como presupuestos los siguientes:

2.1. La revisión debe ser solicitada a petición de parte o del Ministerio Público.

De conformidad con el artículo 11 de la Ley 1285, resulta improcedente que el Consejo de Estado decida revisar de manera oficiosa las providencias que se profieran en una acción popular o de grupo.

Al respecto cabe indicar que 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 aparte⁴.

2.2. La providencia cuya revisión se pretende debe ser de aquellas que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso.

Del anterior presupuesto se derivan dos consecuencias: la primera dice relación con la necesidad de que la solicitud de revisión verse únicamente sobre providencias definitivas o finales, es decir sobre pronunciamientos del Juez acerca de los temas que se debaten en el juicio, por manera que no será posible que la intención de la solicitud de revisión se refiera a algún aspecto suscitado durante el trámite del proceso pero que no hubiere sido objeto de pronunciamiento expreso en la providencia respectiva.

Así, a manera de ejemplo, no será viable acudir a la revisión aludida con el fin de alegar nulidades o irregularidades que no hubieren sido tratadas en la respectiva providencia o, en general, resultará inadecuado emplear este mecanismo con el propósito de que se revise algún aspecto que no hubiere sido expresamente tratado en la providencia, aún cuando el operador judicial hubiere debido haberlo hecho.

Lo anterior en cuanto que la finalidad de la revisión es la unificación de jurisprudencia –tal como se verá más adelante– lo cual comporta la labor de armonización y de unificación, precisamente, de los diferentes pronunciamientos expuestos por los distintos operadores judiciales; además, el mecanismo de revisión no tiene como propósito ejercer un control de legalidad sobre los fallos correspondientes⁵, de tal manera que la configuración de un yerro o irregularidad

⁴ Corte Constitucionalidad. Sentencia C – 713 de 2008. MP: Clara Inés Vargas Hernández: “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.”

⁵ Aún cuando el proyecto inicial aprobado por el Congreso de la República sí contemplaba dicha posibilidad, la Corte Constitucionalidad lo declaró inexecutable mediante sentencia C – 713 de 2008. MP: Clara Inés Vargas Hernández.

en el trámite del proceso respectivo o incluso en la misma providencia no será suficiente para que opere como fundamento de la solicitud de revisión.

La segunda consecuencia que se deriva del presupuesto en mención se refiere a la improcedencia de pedir la revisión respecto de providencias por medio de las cuales no se de por finalizado o no se determine el archivo del respectivo proceso, lo cual supone, por ejemplo, que sobre un auto que deniegue una prueba, sea en primera o en segunda instancia, no será procedente este mecanismo, pero sí lo será respecto de un auto que acepte un desistimiento que dé lugar a la terminación del proceso, del que apruebe una conciliación que produzca el mismo efecto o de la providencia que decrete la perención del proceso, por ejemplo.

2.3. Que la providencia hubiere sido dictada por el Tribunal Administrativo.

Según este requisito, no podrá pedirse la revisión de un auto o sentencia cuya adopción hubiere correspondido a un Juzgado Administrativo, aún cuando dicha providencia determine la finalización o el archivo del proceso.

Así pues, si se decreta la perención del proceso o se dicta sentencia en un Juzgado Administrativo y dichas providencias no son apeladas, aún cuando tal circunstancia determine la finalización o el archivo del proceso, no podrá pedirse su revisión, para ante el Consejo de Estado.

Finalmente, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de este aparte normativo en los siguientes términos:

“Por lo demás, el hecho de que se haya previsto la revisión eventual sólo para las decisiones de los tribunales administrativos, excluyéndose las de los juzgados administrativos, no vicia de inconstitucionalidad la norma. En este sentido es necesario tener en cuenta que los jueces administrativos tienen el deber de respeto a los precedentes en su dimensión vertical⁶, de manera que por esa vía la revisión de los fallos de los tribunales administrativos ha de garantizar también la coherencia sistémica con la jurisprudencia de los juzgados administrativos”.

2.4. El propósito del mecanismo de revisión lo constituye la unificación de jurisprudencia.

⁶ Sentencia T-698 de 2004, MP. Rodrigo Uprimny Yepes. Ver también las Sentencias T-123 de 1995, C-447 de 1997 SU-047 de 1999, C-836 de 2001, T-688 de 2003 y T-683 de 2006.

Cumplidos los anteriores presupuestos, ha de tenerse presente que la selección de una providencia para su revisión debe tener como propósito la unificación de jurisprudencia.

Al respecto, la Constitución Política se ocupó de asignarle al Consejo de Estado, de manera expresa y precisa, el carácter y a la vez las funciones que corresponden a la máxima Corporación de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en cuanto en el numeral 1 del artículo constitucional 237 se consagra como la **primera** de sus **atribuciones** la de “[d]esempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, conforme a las reglas que señale la ley”.

Pues bien, la aludida disposición constitucional no contiene un simple adjetivo calificativo en relación con el Consejo de Estado, ni se limita a realizar una mera descripción de su naturaleza jurídica, sino que, por el contrario, la primera de las atribuciones que el Constituyente tuvo a bien asignarle a esta Corporación, de entre el conjunto de funciones que se consideró relevante asignarle de forma directa, consistió, precisamente, en atribuirle la condición de **Tribunal Supremo**, dentro de lo que a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se refiere, determinación adoptada por la Carta Política que se concreta en esa expresión que, por ello mismo, se encuentra llena de contenido y por lo cual está llamada a producir múltiples y muy variados efectos en el ordenamiento jurídico nacional.

En este sentido, el contenido de la función constitucional asignada al Consejo de Estado, consistente en fungir como “*Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo*”, puede encontrarse en los siguientes aspectos:

a).- Ejercer como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo supone que el Consejo de Estado es la Corporación que, en este campo de la Rama Jurisdiccional, tiene la vocación constitucional de unificar la jurisprudencia nacional en la materia; es el órgano constitucionalmente responsable de garantizar que tanto los Jueces y Tribunales que integran la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 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, que sirva de manera efectiva y

eficaz tanto como fuente auxiliar de la Administración de Justicia, cuanto como parámetro de actuación de una actividad administrativa que encuentre en los pronunciamientos judiciales, a la vez que límites no rebasables al momento de adoptar decisiones, también criterios orientadores del sentido en el cual las mismas pueden —y/o deben— producirse para resultar conformes con el ordenamiento jurídico.

La función que al Consejo de Estado le concierne desplegar en condición de *Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo* constituye, por tanto, un mecanismo de control en contra de la arbitrariedad de la Administración Pública, pero también —y no menos importante— en contra de la arbitrariedad judicial.

b).- Además, la función de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo asignada por la Carta Política al Consejo de Estado lo constituye en Tribunal de cierre en dicho ámbito de la Jurisdicción, con lo cual los argumentos en los cuales se sustentan sus pronunciamientos están llamados a ser, por voluntad explícita del propio Constituyente, aquellos que orienten, de manera última y definitiva —al no existir instancia superior alguna constitucionalmente habilitada para el efecto—, la actividad de impartir justicia encomendada a todos los jueces y tribunales que integran la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Esta labor de unificación de jurisprudencia asignada por la Constitución al Consejo de Estado en su calidad de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, adquiere especial importancia cuando se trata de las decisiones proferidas con ocasión del trámite de las acciones populares y de grupo, habida consideración de que —como se expuso anteriormente— con la entrada en funcionamiento de los Juzgados Administrativos esta Corporación carece de competencia para conocer, por vía de apelación o a través de cualquier otro mecanismo procedimental, de las decisiones proferidas por los jueces de instancia en los procesos iniciados como consecuencia de este tipo de acciones, dado que si bien es cierto que aún las Secciones Primera y Tercera del Consejo de Estado continúan recibiendo, tramitando y fallando esta clase de asuntos, ello se debe a que los Tribunales Administrativos del país todavía se encuentran resolviendo en primera instancia acciones populares y de grupo, debido al elevado número de demandas que se han presentado con base en los referidos cauces procesales, en relación con los

cuales, según se indicó, hasta la entrada en funcionamiento de los Jueces Administrativos, el Consejo de Estado —como en la gran mayoría de los asuntos que se ventilan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo— funcionaba como Tribunal de segunda instancia.

Sin embargo, una vez sean evacuadas de manera íntegra por el Consejo de Estado las acciones populares y de grupo que se encuentran pendientes de decisión en segunda instancia, dicha Corporación no volverá a conocer, al menos en el marco del ordenamiento actualmente vigente, de procesos originados en el ejercicio de mecanismos procesales de esta naturaleza, los cuales, dada la extensión del ámbito dentro del cual pueden ser ejercidos, habida cuenta del amplio espectro de irradiación de los derechos cuya protección judicial garantizan, requieren, por consiguiente, de un mecanismo efectivo por medio del cual el Consejo de Estado, como Tribunal Supremo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, pueda revisar las decisiones proferidas en este tipo de acciones con el fin de unificar la jurisprudencia.

Aunque no de manera exclusiva ni exhaustiva, a título ilustrativo, es posible identificar los siguientes eventos generales en los cuales está llamada a operar, a plenitud, la tarea unificadora de la jurisprudencia:

- 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.

Cabe agregar que para la procedencia de la revisión es necesario que los temas tratados en la providencia definitiva, además de que reúnan las condiciones necesarias para que sean objeto de unificación de jurisprudencia, deberán tener incidencia directa e inmediata en la decisión proferida en la providencia respecto de la cual se solicite la revisión. 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.

Se reitera que los eventos antes expuestos lo fueron únicamente a título enunciativo, por ello, su sola mención no excluye la posibilidad de que con posterioridad y en atención a la finalidad de unificación de jurisprudencia puedan llegar a considerarse otras hipótesis que harían posible la selección de la providencia para fines de revisión; 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 lo 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 su puesto, deberá estar contenido en la motivación a que haya lugar.

2.5. Para la procedencia del mecanismo de revisión es necesaria la sustentación de la solicitud respectiva.

El artículo 11 de la Ley 1285 guarda silencio respecto de la necesidad, o no, de sustentar la solicitud de revisión, sin embargo, en atención a la finalidad específica del mencionado mecanismo, para la Sala resulta indispensable para su procedencia que el interesado, a través de la solicitud pertinente, exponga las razones por medio de las cuales considera que la providencia definitiva objeto de la petición puede ser seleccionada.

En efecto, como lo establece la ley y como se ha expuesto en la presente providencia, la finalidad del mecanismo de la revisión consiste única y exclusivamente en la unificación de jurisprudencia, por consiguiente, quien pretenda solicitar la revisión deberá acreditar, en cumplimiento de los deberes de lealtad, buena fe y en el de obrar sin temeridad, que la providencia objeto de la petición reúne las condiciones y presupuestos previstos en la ley.

En este sentido, si la ley de manera manifiesta define los propósitos y los requisitos de la procedencia de la figura de la revisión, está previendo implícitamente la necesidad, en cabeza de la parte interesada, de sustentar o expresar las razones por medio de las cuales considera que la providencia objeto de la solicitud pueda ser revisada con el fin de unificar jurisprudencia.

Al respecto cabe agregar que constituye principio general en las actuaciones procesales, aquél según el cual incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen, razón por la cual si la hipótesis fáctica que se requiere acreditar, tratándose del mecanismo de la revisión, es la finalidad que con dicha figura se persigue, le corresponde al interesado demostrar que la solicitud de seleccionar la providencia definitiva respectiva cumple con ese propósito; lo contrario, esto es la sola presentación de la petición sin sustentación alguna, comportaría el traslado, al operador judicial, de la carga de diligencia que le corresponde a las partes, lo cual desnaturalizaría por completo el principio dispositivo que fundamenta y rige, entre otros, la estructura procesal prevista en el ordenamiento.

Claro está, conviene precisar que habida cuenta que el mecanismo de revisión no comporta un recurso, la sustentación a la cual se ha hecho referencia no se sujeta a las formalidades y exigencias propias que se requieren tratándose de las impugnaciones tanto ordinarias como extraordinarias previstas en la ley.

Así pues, 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:

i).- 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, cuestión que debe acompañarse de una explicación concisa acerca de las razones en las cuales se fundamenta la petición.

ii).- Lo anterior no supone, de manera ineludible, la necesidad de que el interesado deba expresar o enlistar, 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.

iii).- 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, lo cual lleva consigo que lo expresado por el peticionario en su solicitud de revisión no impondrá límites a esta Corporación para decidir de fondo cualquier tema que amerite su revisión.

3. Trámite de la solicitud y efectos de la presentación de la petición sobre el cumplimiento de la providencia.

En cuanto a la oportunidad, es claro que la petición de parte o la del Ministerio Público debe formularse dentro de los 8 días siguientes a la notificación de la providencia que ponga fin al respectivo proceso.

Una vez radicada ante el respectivo Tribunal Administrativo la solicitud dentro del término perentorio de 8 días, contados a partir de la petición, el mismo deberá efectuar la remisión al Consejo de Estado; para ello el correspondiente Tribunal Administrativo se limitará a impartir la orden respectiva, sin necesidad de efectuar valoración alguna acerca de la procedencia, o no, de la petición, puesto que este análisis le corresponde a esta Corporación. Ahora bien, cabe precisar que en cumplimiento del principio constitucional de publicidad, la providencia por medio de la cual el Tribunal ordene la remisión deberá notificarse por estado, a las partes y al Ministerio Público.

Una vez efectuada la remisión al Consejo de Estado, deberá resolverse sobre la selección, o no, de la providencia correspondiente dentro de un plazo máximo de 3 meses a partir de su recibo. En este sentido, la decisión que se profiera se limitará

a determinar si la petición cumple, o no, con lo requisitos legales para su procedencia, la cual incluirá la valoración de todos los aspectos formales y de fondo a que haya lugar, por ello no se expedirán providencias intermedias de inadmisión o de rechazo de la petición, puesto que esas etapas no fueron contempladas por el legislador nacional, como tampoco lo fueron los recursos que en tales eventos podrían intentarse contra las providencias que pudieren adoptar esa clase de decisiones, por manera que –bueno es reiterarlo–, con posterioridad a la recepción del envío realizado por el Tribunal Administrativo, el Consejo de Estado adoptará la decisión referente a la selección o no, con apoyo en la motivación correspondiente.

En este orden de ideas, si el Consejo de Estado decide no seleccionar una determinada providencia, cualquiera de las partes o el Ministerio Público podrá insistir acerca de la respectiva selección, dentro de los 5 días siguientes a la notificación de la decisión de no escogencia.

En relación con la exigencia prevista en la norma, consistente en que el Tribunal deba enviar a esta Corporación la totalidad del expediente, la Sala estima pertinente poner en evidencia la incongruencia que presenta el texto final de dicho aparte normativo, respecto de los efectos de la providencia sobre la cual se solicite la revisión.

En efecto, la norma legal aludida dispone que el Tribunal deba enviar la totalidad del expediente –en original–, sin que se hubiere advertido que en los términos en los cuales quedó finalmente el artículo en cita –luego del control de constitucionalidad–, la presentación de la solicitud de revisión no suspende los efectos de la respectiva providencia.

En este sentido, el proyecto de Ley Estatutaria aprobado por el Congreso de la República -No. 023/06 Senado y 286/07 Cámara- planteaba que con la presentación de la revisión ante el Tribunal se suspenderían los efectos de la sentencia:

“Artículo 11. Apruébase 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. 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 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 selección o no de cada sentencia o providencia, para su eventual revisión, se efectuará sin necesidad de motivación. Por regla general las sentencias y demás autos acerca de los cuales resulte procedente la revisión eventual, sólo producirán efectos a partir del momento en el cual quede en firme la decisión de no seleccionárselas o a partir del vencimiento del plazo que señale la ley para que el Consejo de Estado decida sobre su eventual revisión sin que hubiere proferido pronunciamiento al respecto o, si a ello hubiere lugar, a partir de la ejecutoria de la decisión que se profiera en virtud de la revisión eventual. La ley podrá establecer excepciones.

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; durante la presentación y trámite de la insistencia también continuarán suspendidos los efectos de la respectiva providencia. La decisión que se adopte en relación con la respectiva insistencia tampoco requerirá motivación.

Parágrafo 1°. La ley podrá disponer que la revisión eventual a que se refiere el presente artículo también se aplique en relación con procesos originados en el ejercicio de otras acciones cuyo conocimiento corresponda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En esos casos la ley regulará todos los aspectos relacionados con la procedencia y trámite de la revisión eventual, tales como la determinación de los plazos dentro de los cuales las partes o el Ministerio Público podrán elevar sus respectivas solicitudes; la insistencia que pueda presentarse

respecto de la negativa de la selección; los efectos que ha de generar la selección; la posibilidad de que la revisión eventual pueda concurrir con otros recursos ordinarios o extraordinarios.

Parágrafo 2°. *El Consejo de Estado también podrá actuar como Corte de Casación Administrativa. La ley regulará todos los asuntos relacionados con la procedencia y trámite de los recursos, ordinarios o extraordinarios, que puedan interponerse contra las decisiones que en cada caso se adopten en los procesos que cursen ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”* (negrillas del original, subrayas fuera del texto).

Como puede verificarse, el proyecto de ley preveía de manera expresa que la sola presentación de la petición de revisión produciría la suspensión de los efectos de la providencia respectiva, lo cual se extendería bien hasta que quedare en firme la decisión de no seleccionarla, bien hasta el vencimiento del plazo previsto para la adopción de dicha decisión o bien hasta la ejecutoria de la decisión de fondo que se profiriere en virtud de la revisión eventual. De igual forma se había previsto originalmente que la providencia tampoco produjere efectos durante la presentación y el trámite de la insistencia de la solicitud de revisión.

De conformidad con lo anterior, resultaba acorde con esa estructura normativa que el Tribunal debiere enviar la totalidad del expediente al Consejo de Estado con el fin de que se estudiare la posibilidad de revisar una providencia, toda vez que los efectos de la misma estarían suspendidos y, por tanto, no habría lugar a pedir su cumplimiento.

Sin embargo, la Corte Constitucional, con ocasión del control previo y automático propio de las leyes estatutarias, declaró inexecutable el inciso 2° del artículo 11 del proyecto, así como la expresión “*durante la presentación y trámite de la insistencia también continuarán suspendidos los efectos de la respectiva providencia. La decisión que se adopte en relación con la respectiva insistencia tampoco requerirá motivación*”, la cual forma parte del inciso 3° del mismo artículo; por consiguiente, el texto que finalmente fue promulgado no prevé la posibilidad de suspender los efectos de providencia objeto de la revisión⁷.

Dada la anterior modificación, surgió una incongruencia en el texto normativo final, toda vez que, por un lado, la presentación de la solicitud no suspenderá los efectos de la providencia y, por tanto, será procedente pedir el cumplimiento de la

⁷ Ibidem. Numeral 11.3 de la sentencia.

misma, mientras que por el otro, se le exige al Tribunal que envíe la totalidad del expediente al Consejo de Estado, lo cual, como resulta apenas natural, impediría precisamente el cumplimiento de la providencia por parte del respectivo Tribunal Administrativo por no contar para ello con el respectivo expediente, en el evento en el cual se hubiere accedido a las pretensiones de la demanda, en segunda instancia.

En este orden de ideas, considera la Sala que para superar la anterior contradicción resulta pertinente interpretar de manera finalista dicho precepto normativo, así como resulta pertinente acudir a las demás normas que en el ordenamiento regulan casos similares, con el fin de armonizar el texto objeto de contradicción con el verdadero propósito de la norma.

Así pues, el artículo 354 del C. de P. C., prevé los diferentes efectos en los cuales es posible conceder el recurso de apelación:

“1. En el efecto suspensivo. En este caso, si se trata de sentencia, la competencia del inferior se suspenderá desde la ejecutoria del auto que la concede hasta que se notifique el de obediencia a lo resuelto por el superior. Sin embargo, el inferior conservará competencia para conocer de todo lo que se refiere a secuestro y conservación de bienes y al depósito de personas, siempre que la apelación no verse sobre algunas de estas cuestiones.

*2. En el efecto devolutivo. **En este caso, no se suspenderá el cumplimiento de la providencia apelada, ni el curso del proceso.***

3. En el efecto diferido. En este caso, se suspenderá el cumplimiento de la providencia apelada, pero continuará el curso del proceso ante el inferior en lo que no dependa necesariamente de ella.”

Por su parte, en relación con el envío del expediente al superior con ocasión de la concesión del recurso de apelación, los incisos 3 y 4 del artículo 356 del C. de P. C., disponen lo siguiente:

“(…)

Cuando la apelación fuere en el efecto devolutivo o en el diferido, se remitirá al superior copia de las piezas que el juez señale, la cual se compulsará a costa del apelante.”

De conformidad con las anteriores disposiciones normativas, es posible concluir que cuando se concede en el efecto devolutivo un recurso de apelación, comoquiera que en este efecto no se suspende el cumplimiento de la providencia objeto de la impugnación ni el curso del proceso, se debe remitir al superior copia auténtica de las piezas procesales necesarias para decidir dicho recurso.

Aplicando de manera analógica la anterior disposición para efectos de determinar la forma en la cual deberá efectuarse el trámite de la revisión de las providencias proferidas en acciones populares y de grupo, con la salvedad de que la revisión no supone un recurso, hay lugar a concluir que el respectivo Tribunal Administrativo, en el evento en que se presente una solicitud de revisión, deberá abstenerse de enviar la totalidad del expediente al Consejo de Estado en caso de que la sentencia hubiere accedido a las pretensiones de la demanda y, en su lugar, deberá remitir únicamente las copias necesarias para surtir lo concerniente a la revisión, toda vez que, se reitera, la presentación de la petición de revisión no suspende los efectos de la providencia y, por ende, el Tribunal deberá darle cumplimiento a la misma.

En caso de que el Consejo de Estado seleccione la providencia para su revisión, lógicamente requerirá al Tribunal el envío de copia auténtica de la totalidad del expediente.

4. La providencia por medio de la cual se acceda o se deniegue la revisión, deberá estar motivada.

Finalmente, en lo que se refiere al análisis del alcance y aplicación del artículo 11 de la Ley 1285, basta con puntualizar que la providencia a través de la cual se acceda o se niegue la petición, deberá contar con la motivación respectiva, esto es, deberá indicar las razones o los fundamentos que se tengan en consideración, precisamente, para dictar la decisión correspondiente.

Sin duda, la motivación de las providencias interlocutorias que profieran las autoridades judiciales constituye una garantía inherente al debido proceso, al principio de publicidad y al acceso a la Administración de Justicia, que impide el ejercicio arbitrario del poder judicial y propende por la efectiva protección de los derechos subjetivos.

La exigencia de motivar las decisiones judiciales encuentra sustento, a nivel constitucional, en el artículo 29 de la Carta y desarrollo legal en el artículo 303 del C. de P. C., según el cual:

“(…)

*A excepción de los autos que se limiten a disponer un trámite, las providencias serán motivadas **de manera breve y precisa**; no se podrá hacer transcripciones de actas decisiones o conceptos que obren en el expediente. Este deberá pasarse a la Secretaría en la misma fecha en que aquéllas se pronuncien.”*

Ahora bien, de la anterior disposición normativa se desprenden dos situaciones diferentes: la primera guarda relación con la motivación como requisito de las providencias sustanciales o interlocutorias, que no respecto de aquellas que se limitan a disponer un mero trámite.

De igual forma, la motivación debe ser breve y precisa, es decir, deberá indicar de manera clara y concisa los fundamentos que se tuvieron en cuenta para adoptar la decisión, sin que sea de recibo la exposición de argumentos o razones que no se circunscriban a la materia específica y determinada de la providencia respectiva.

En relación con la revisión de providencias, comoquiera que el auto por medio del cual se accede, o no, a dicho mecanismo no comporta la disposición de un mero trámite, en la medida en que resuelve sobre un aspecto sustancial del proceso, esto es que un proceso termine o continúe a través del examen de una providencia proferida en segunda instancia con la posibilidad de que ésta sea modificada, se impone concluir que la misma requiere de motivación⁸.

Esa motivación, en lo sucesivo, deberá ser breve, precisa y limitada a la expresión de las razones relevantes que sirvan de fundamento para acceder, o no, al mecanismo de la revisión de providencias. Lo anterior con el fin de darle un trámite ágil y adecuado a las solicitudes que se eleven en este sentido.

5. El trámite a seguir en el evento en que se acceda a la revisión.

⁸ En cuanto a la motivación de la providencia, aunque en el proyecto de ley aprobado por el Congreso de la República, disponía que el auto que decidiera sobre la solicitud de revisión no requería ser motivada, dicho aparte fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C – 713 de 2008. MP: Clara Inés Vargas Hernández, señalando en este sentido, la necesidad, en todo caso, de fundamentar esta providencia.

El artículo 11 de la Ley 1285 guardó silencio en relación con el trámite a seguir en los casos en los cuales se acceda a la revisión solicitada ora por las partes ora por el Ministerio Público o como consecuencia de la insistencia para la selección de la providencia respectiva.

Por ello considera la Sala Plena preciso realizar algunas consideraciones al respecto, así:

5.1. La notificación a las partes de la providencia que acceda a la revisión.

La revisión, en los términos del artículo 11 de la Ley 1285, constituye un mecanismo que impide la terminación del proceso no obstante que se hubiere proferido sentencia de segunda instancia y que la misma sea susceptible de ejecutarse o de exigir su cumplimiento.

En este sentido el proceso no concluirá sino *i)* hasta tanto quede en firme el auto que decida no seleccionar la providencia objeto de la petición; o *ii)* hasta tanto se encuentre ejecutoriado el auto que deniegue la insistencia o, *iii)* en el evento en que se acceda a la revisión, el proceso se terminará con la ejecutoria de la providencia mediante la cual se decida de fondo dicha revisión.

Así pues, hasta que se configure una de estas tres situaciones, no puede entenderse que las partes queden desvinculadas del proceso, en tanto su interés estará íntimamente ligado a las resultas del trámite que se surta con ocasión de la revisión eventual, aún cuando –se reitera– los efectos de la sentencia de segunda instancia no se suspendan.

En consecuencia, puesto que el trámite de revisión no comporta el inicio de un nuevo proceso y toda vez que la ley no lo ordena, la notificación a las partes y al Ministerio Público tanto de la providencia por virtud de la cual el respectivo Tribunal Administrativo disponga la remisión al Consejo de Estado como de aquella encaminada a resolver sobre la selección, o no, para revisión deberá efectuarse por estado según los dictados del artículo 321 del C. de P. C., sin que sea procedente, por ende, la notificación personal de la misma.

5.2. La Sala competente deberá proceder a decidir el fondo de la revisión.

En este sentido, cabe señalar que fue el querer del legislador no contemplar la posibilidad de interposición de recursos contra la providencia por medio de la cual se acceda, o no, a la revisión, comoquiera que se previó, de manera exclusiva y por tanto excluyente, como única forma para que los interesados pudieran manifestar su inconformidad para con la decisión de no seleccionar la providencia correspondiente, el mecanismo de la insistencia, el cual podrá ejercerse dentro de los 8 días siguientes a la notificación de la providencia respectiva.

Si la intención hubiere sido la de prever la posibilidad de interposición de alguno de los recursos consagrados en el ordenamiento vigente, no se habría consagrado la insistencia como mecanismo alternativo para procurar que se modifique la decisión de no seleccionar, para revisión, la providencia respectiva, sino que sencillamente la norma habría guardado silencio al respecto o lo habría regulado de manera expresa en otra dirección. En esta misma línea cabe advertir también que no será pasible de recursos la providencia a través de la cual se resuelva sobre la insistencia que pudiere formularse frente a la decisión inicial de no selección del proceso para revisión.

De igual forma aparece claro que una vez ejecutoriada la decisión de seleccionar, para revisión, la providencia correspondiente –decisión contra la cual tampoco es posible prever la procedencia de recurso alguno– deberá decidirse de fondo, sin que haya lugar a que la Sala o Sección respectiva modifiquen o desconozca, con posterioridad, la decisión de selección porque pudiere advertir, por ejemplo, la ausencia de uno o varios requisitos para la procedencia de la solicitud de revisión eventual; de la misma manera cabe precisar que en cuanto se encuentre en firme la decisión de selección no habrá lugar al cumplimiento de otras etapas procesales, instancias o traslados a la partes, sin perjuicio de que la Sala de la Sección respectiva encuentre necesario decretar de oficio alguna prueba fundamental para resolver sobre la revisión o disponer la celebración de una audiencia, todo con fundamento en las normas legales vigentes.

La anterior consideración no supone en modo alguno vulneración o desconocimiento al derecho al debido proceso o a la defensa de las partes, puesto que la revisión corresponde a un mecanismo diferente, eventual y especial,

respecto del cual la ley no previó ni autorizó intervención alguna de las partes que, por lo demás, han tenido la oportunidad de actuar a lo largo del proceso en sus diferentes instancias y en todas aquellas oportunidades procesales que para el efecto consagra la ley.

6. El caso concreto.

Los demandantes presentaron demanda en ejercicio de la acción de grupo con el fin de obtener la declaración de responsabilidad del Estado por los daños ocasionados como consecuencia de las actividades realizadas por el Municipio de Chiriguaná, en relación con la prestación del servicio de alcantarillado.

Si bien por tratarse de una acción de grupo presentada contra una entidad pública, la Sección Tercera del Consejo de Estado sería la competente para conocer del fondo de la revisión formulada por el grupo demandante, tal como ya se indicó, la Sala Plena Contenciosa asumió el conocimiento de la actuación por importancia jurídica y, en consecuencia, se ocupará de resolver tanto la petición de selección como el fondo de la revisión.

En relación con los requisitos para la procedencia, se encuentra que la solicitud fue presentada en tiempo⁹, no fue promovida de oficio, versa sobre una providencia que determinó la finalización del proceso, toda vez que se trata de la sentencia proferida en segunda instancia por el Tribunal Administrativo del Cesar y mediante ella se decidió el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia.

Ahora bien, al analizar el contenido de la sentencia, encuentra la Sala que existen varios temas que por sus particularidades y por su misma falta de claridad o de definición expresa en la ley, resultan susceptibles de interpretaciones diversas, razón por la cual amerita su selección con el fin de unificar la jurisprudencia del Consejo de Estado al respecto.

Ciertamente, los temas en mención son, entre otros:

⁹ La sentencia fue notificada mediante edicto fijado el 5 de febrero de 2009 por el término de tres días, esto es hasta el 9 de febrero del mismo año, por tanto, el término para presentar la petición de revisión vencía el 19 de febrero del año en curso; toda vez que la parte demandante presentó la solicitud el mismo 19 de febrero, se encuentra que fue radicada de manera oportuna.

- La necesidad, o no, de que se sustente el recurso de apelación que se presente en una acción de grupo y, en caso de ser necesaria tal sustentación, si la ausencia de la misma da lugar a declarar desierta la impugnación. Lo anterior toda vez que el Tribunal Administrativo consideró que del artículo 67 de la Ley 472 no se desprende la necesidad de sustentar el recurso, a lo cual añadió que por tratarse de una acción de raigambre constitucional, al igual que ocurre con las acciones populares, las formalidades deben entenderse con menor rigor, por lo cual el Tribunal *ad quem* debía avocar su conocimiento aún sin que se hubiere sustentado el recurso.

A su turno la parte demandante, dentro de la solicitud de revisión, manifestó que ante la ausencia de regulación expresa en la Ley 472 se debían aplicar las normas que sobre esta materia se encuentran previstas en el C. de P. C., de conformidad con la remisión contemplada en el artículo 68 de la citada Ley 472 y, por tanto, la ausencia de sustentación del recurso de apelación ha debido determinar la improcedencia de tramitar tal impugnación en segunda instancia.

Lo anterior pone en evidencia que sobre este aspecto pueden darse diferentes interpretaciones, todas ellas de gran trascendencia para la suerte del proceso en segunda instancia, lo cual amerita su revisión para la unificación de jurisprudencia, sumado a la circunstancia de que sobre el tema no ha existido pronunciamiento expreso por parte de la jurisprudencia del Consejo de Estado.

- La forma de acreditación de los perjuicios en las acciones de grupo; la diferencia existente en este punto con las acciones populares y la posibilidad, o no, de condenar en abstracto.

Comoquiera que, según las previsiones del artículo 55 de la Ley 472, a través de las acciones de grupo también podría, en algunos eventos, perseguirse la protección de los derechos e intereses colectivos, tal como ocurre en las acciones populares y dado que para la procedencia del primer tipo de acciones se requiere de la existencia de un “grupo” que reúna unas condiciones uniformes en los términos del artículo 46 de la referida Ley 472, conviene determinar, dada la tendencia práctica a confundir estos conceptos, si para la prosperidad de las pretensiones en las acciones de grupo basta con probar la vulneración al derecho colectivo cuyo amparo se solicita –como sucede en las acciones populares– o si en esos eventos se requiere, además, la acreditación

de aquellas condiciones uniformes o si, por el contrario, la acreditación de los perjuicios individuales cuya indemnización se pretende debe realizarse de manera particular y concreta.

En este sentido resultará necesario definir la diferencia que existe en este punto entre las acciones populares y las de grupo, al igual que será de especial importancia distinguir los conceptos de daño y perjuicio, de conformidad con la regulación que en esta materia se encuentra prevista para las acciones de grupo.

De igual forma, un punto respecto del cual pueden darse diferentes interpretaciones en lo que corresponde al tema de los perjuicios al cual se ha estado haciendo referencia, guarda relación con la manera de liquidar la indemnización en las acciones de grupo, teniendo en cuenta los parámetros del artículo 64 de la Ley 472 de 1998, en torno a determinar cómo debe entenderse el concepto de suma ponderada y la manera como deben reconocerse y liquidarse en concreto las indemnizaciones de las personas integrantes del grupo que no hubieren intervenido en el proceso y que pretendan acogerse a los efectos de la sentencia que ponga fin al mismo, materia respecto de la cual tampoco se ha presentado un desarrollo consolidado por parte del Consejo de Estado.

Los aspectos aquí señalados, pasibles de pronunciamiento jurisprudencial de unificación por parte del Consejo de Estado, a no dudarlo, también revisten gran importancia jurídica y trascendencia social, puesto que dicen relación con cuestiones medulares de la acción de grupo, la cual se encuentra inicialmente prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada en su regulación básica en la Ley 472, sin que hasta la fecha se hubieren decantado de manera suficiente, dada su novedad en el ordenamiento nacional, por lo cual hay lugar a seleccionar la providencia respectiva para su revisión.

Por consiguiente, la Sala encuentra acreditados los presupuestos para seleccionar la providencia que profirió el Tribunal Administrativo del Cesar el 31 de enero de 2009, para su revisión, por lo cual se ordenará la notificación de la presente providencia, por estado, a las partes y al Ministerio Público.

Sin perjuicio de lo expuesto acerca de la aplicación de las disposiciones que radican en las Secciones Primera y Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado la competencia para el trámite correspondiente al mecanismo de revisión eventual de providencias judiciales que ponen fin a los procesos iniciados en ejercicio de las acciones populares y de grupo, cabe resaltar que del presente asunto mantendrá su conocimiento la Sala Plena del Consejo de Estado por importancia jurídica, de acuerdo con lo previsto en el artículo 97 numeral 5° del C.C.A., por tanto se dispondrá que una vez se encuentre ejecutoriada esta providencia se devuelva el expediente al Despacho del Magistrado Ponente, con el fin de que se elabore el proyecto de fallo respectivo.

Finalmente, habida cuenta que la sentencia objeto de la revisión fue denegatoria de las pretensiones de la demanda y, toda vez que el Tribunal envió la totalidad del proceso de la referencia, no hay necesidad de efectuar requerimiento alguno en este sentido a dicha Corporación.

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 su revisión la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar el 31 de enero de 2009.

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

Tercero. Ejecutoriada esta providencia, **DEVUELVA** 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 Contenciosa para su decisión.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA
Presidente
Con aclaración de voto

VÍCTOR H. ALVARADO ARDILA
Con aclaración de voto

GERARDO ARENAS MONSALVE

HUGO F. BASTIDAS BARCENAS

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

RUTH STELLA CORREA PALACIO

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ
Con aclaración de voto

ENRIQUE GIL BOTERO

WILLIAM GIRALDO GIRALDO

GUSTAVO E. GÓMEZ ARANGUREN

MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR

MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN

FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ
Con aclaración de voto

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ

RAMIRO SAAVEDRA BECERRA
Ausente

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN
Con aclaración de voto

MAURICIO TORRES CUERVO
Con aclaración de voto

ALFONSO VARGAS RINCÓN
Con aclaración de voto

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO
Con aclaración de voto

MERCEDES TOVAR DE HERRAN
Secretaria General