

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 / REVISION EVENTUAL EN ACCION POPULAR – Razones para seleccionar tema ya escogido para revisar

La interpretación dada por las distintas secciones del Consejo de Estado en relación con el otorgamiento del incentivo económico de que trata el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, en aquellos eventos en los que el proceso termina con sentencia aprobatoria del pacto de cumplimiento celebrado entre las partes, no ha sido uniforme. Es por esta razón que mediante providencia del 15 de junio de 2010 esta Corporación seleccionó para revisar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el 2 de diciembre de 2009, 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 la 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. (...) Para esta Sala la decisión de 15 de junio de 2010 de seleccionar para revisar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 2 de diciembre de 2009, no impide que en esta oportunidad se disponga seleccionar para revisión la sentencia de 23 de febrero de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo del Huila. Las razones que justifican esta decisión se concretan en los siguientes argumentos: 1.- Los presupuestos para la procedencia del mecanismo de revisión eventual de providencias dictadas en desarrollo de las acciones populares de acuerdo con la jurisprudencia de la Corporación, se cumplen integralmente conforme quedó establecido. 2.- El Consejo de Estado no ha proferido decisión en la que se unifique los criterios jurisprudenciales sobre el tema del reconocimiento del incentivo previsto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, a favor del actor popular en los casos en los cuales el proceso termine con sentencia aprobatoria del pacto de cumplimiento, aspecto sobre el que recae la solicitud de revisión formulada en el presente caso. 3.- La solicitud de revisión se formuló oportunamente con el fin de que, en aras de la seguridad jurídica, se profiera una sentencia que unifique los distintos criterios de interpretación respecto del reconocimiento del incentivo previsto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998 cuando se logra pacto de cumplimiento, aspecto que en el caso particular tuvo incidencia directa en la decisión proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, mediante la cual se confirmó la sentencia del *a quo*, en el sentido de no ordenar el reconocimiento del incentivo económico por no haberse terminado el proceso mediante sentencia estimatoria. 4.- La selección que se dispuso mediante providencia del 15 de junio de 2010, con el fin de unificar la tesis del Consejo de Estado en torno al mismo aspecto que aquí se solicita, no es razón suficiente para que en esta oportunidad, con fines de pedagogía judicial, se seleccione la sentencia del Tribunal Administrativo del Huila. La posición jurisprudencial frente a, si procede o no el reconocimiento del incentivo cuando hay pacto de cumplimiento, así como las subreglas que en torno a dicho reconocimiento sea posible plantear, no ha sido definida. Y en tanto así ocurra, la Sala puede seleccionar providencias en las que se debata el tema y se haya definido el asunto acogiendo una u otra línea de interpretación, para, con fines de unificación, y bajo la dinámica de la jurisprudencia, se reabra el debate y se permita considerar todos los posibles argumentos que se puedan formular en defensa de la tesis central que se decida plantear. De otra parte, debe decirse que, la sentencia de unificación de la jurisprudencia del Consejo de Estado, debe señalar a su vez, los efectos de dicha unificación respecto de los casos en los que concurra identidad de objeto, esto es, respecto de las acciones en las que se debate el asunto sobre el cual recae la

providencia unificadora, de tal manera que, con la unificación, se provea no solo la efectividad de los derechos y la realización de la justicia material, sino, se otorgue seguridad jurídica. En este orden de ideas, si bien la Sala Plena de lo Contencioso seleccionó para revisar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 2 de diciembre de 2009, con el fin de unificar los criterios jurisprudenciales 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, la misma Sala Plena no ha fijado los efectos de sus providencias unificadoras, razón que justifica la selección en este caso, para definir, entre otros aspectos el relacionado con los efectos de la decisión unificadora. 5.- Partiendo del supuesto ya definido por la jurisprudencia en cuanto que la figura de la revisión eventual por parte del Consejo de Estado de las acciones populares y de grupo que se tramitan ante la jurisdicción contencioso administrativa, no es un medio de impugnación extraordinario, y a través de ella no es posible revisar la legalidad de la decisión y apreciar errores de hecho y de derecho en la valoración de las pruebas, sí debe tenerse en cuenta que, al seleccionar una sentencia para su revisión, con el único propósito de unificar de jurisprudencia del Consejo de Estado, la revisión que sobre ella se efectúe, además de definir y/o precisar la línea jurisprudencial, implica verificar si la decisión se ajusta o no la posición jurisprudencial que se asume, por tanto, la revisión que sobre la sentencia se realice afecta la decisión de instancia.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de octubre de dos mil diez (2010).

Radicación numero: 41001-33-31-005-2008-00431-01(AP)REV

Actor: NÉSTOR GREGORY DÍAZ RODRÍGUEZ

Demandado: MUNICIPIO DE NEIVA Y OTRO

Resuelve la Sala sobre la procedencia del mecanismo de revisión eventual de la sentencia proferida el 23 de febrero de 2010 por el Tribunal Administrativo del Huila, mediante la cual se desató el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia dictada por el Juzgado Quinto Administrativo de Neiva, de 9 de noviembre de 2009.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda.

El señor Néstor Gregory Díaz Rodríguez, actuando en nombre propio, y en ejercicio de la acción popular, demandó al municipio de Neiva, Huila, y a la sociedad comercial, Representaciones LUALCOR EU, propietaria de la estación de servicio “SERVICENTRO EL PASO DE LA BARCA”, con fundamento en los hechos que a continuación se resumen:

1.1. Sostiene que, en el área urbana del municipio de Neiva se encuentra ubicada la estación de Servicio denominada “El paso de la Barca” la cual no cuenta con los andenes peatonales y la señalización de carácter preventiva e informativa requerida para el tránsito seguro de peatones y de los vehículos que ingresan al lugar.

1.2. Manifestó que el espacio destinado al uso exclusivo para el paso de peatones en la mencionada estación de servicios, es utilizado por su propietario como “patio de maniobras” y, como parqueadero de los vehículos que continuamente solicitan el servicio de aprovisionamiento de combustible.

1.3. Argumentó el accionante, que la estación de servicios cumple parcialmente con lo previsto en el Decreto 1521 de 1998 *“por el cual se reglamenta el almacenamiento, manejo, transporte y distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, para estaciones de servicio”* toda vez que, sus zonas verdes no cuentan con los andenes peatonales y la señalización que garanticen la seguridad de los peatones que transitan por el lugar, como lo dispone la citada norma.

1.4. Sostuvo que la ausencia de las obras antes descritas deja en evidencia la conducta negligente del municipio de Neiva frente a temas como la seguridad ciudadana y el ordenamiento territorial, lo que en este caso constituye una violación a los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y prevención de desastres previsibles, la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas.

Con fundamento en lo anterior, el demandante formuló las siguientes pretensiones:

1. Que se declare al municipio de Neiva, Huila, y a la sociedad comercial, Representaciones LUALCOR EU, propietaria de la estación de servicio “Servicentro El Paso de la Barca”, responsables de la vulneración directa de los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso

público, a la defensa del patrimonio público, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 472 de 1998, artículo 4, literales d, e, g, i y m.

2. Como consecuencia de la anterior declaración, solicitó que se ordene al municipio de Neiva, Huila, y a quien haga las veces de administrador de la estación de servicios “El paso de la Barca”, la construcción de andenes peatonales y señalización informativa y preventiva, dentro de un plazo perentorio a partir de la ejecutoria de la condena solicitada, con el fin de garantizar *“el uso y goce del espacio público, la salida de vehículos y la seguridad de los peatones.”*

3. También pidió, que se ordene al propietario de la estación “El paso de la Barca”, restituir a favor de la comunidad en general el espacio público que ha venido utilizando en el desarrollo de su actividad comercial .

4. Que se ordene al alcalde municipal de Neiva o a quien ejerza dicha calidad, realizar las acciones necesarias para la reglamentación o autorización de las obras demandadas y/o el cumplimiento de las normatividad urbanística local.

4. Adicionalmente, solicitó en su favor el reconocimiento del incentivo popular y que se condene en costas a la parte demandada.

En la demanda se citan como fundamentos de derecho las siguientes disposiciones:

La Constitución Política.

Del Código Nacional de Tránsito, el artículo 76.

La Ley 9 de 1989.

La Ley 388 de 1997.

La Ley 472 de 1998.

La Ley 769 de 2002.

El Decreto 258 de 1986.

El Decreto 283 de 1990.

Del Decreto 1521 de 1998, el artículo 13.

II. DILIGENCIA DE PACTO DE CUPLIMIENTO

En la audiencia especial realizada el 4 de noviembre de 2009, las partes llegaron a un acuerdo sobre las pretensiones de la acción popular de la referencia (fls. 109-111 cuaderno anexo).

III. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Surtido el trámite de primera instancia, el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Neiva profirió sentencia el 9 de noviembre de 2009 mediante la cual aprobó el pacto de cumplimiento celebrado entre las partes el 4 de noviembre de 2009, y negó al actor el reconocimiento del incentivo económico, al considerar que, dicho reconocimiento no es procedente en tanto que el proceso no culminó con sentencia definitiva que resolviera de fondo las pretensiones de la demanda, y porque además, desde antes de que se ejerciera la acción, las entidades demandadas han ejecutado obras tendientes a cumplir con lo dispuesto en el Decreto 1521 de 1998.

Contra esta providencia la parte accionante interpuso recurso de apelación, mediante escrito radicado ante el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Neiva.

IV. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo del Huila mediante sentencia de 23 de febrero de 2010 confirmó la anterior providencia con los siguientes argumentos (fls. 28 a 38, cuaderno ppal.):

Manifestó que de acuerdo con los artículos 34 y 39 de la Ley 472 de 1998 el incentivo económico en las acciones populares únicamente puede ser reconocido cuando el proceso concluya mediante sentencia que acoja las súplicas de la demanda.

En el caso concreto, el Tribunal, acogiendo una postura jurisprudencial, confirmó la decisión del Juzgado Quinto Administrativo de Neiva, al concluir que no hay lugar al reconocimiento del incentivo a favor del actor, en tanto que el proceso no culminó con sentencia estimatoria.

V. SOLICITUD DE REVISIÓN EVENTUAL

El 12 de marzo de 2010, la parte demandante solicitó al Tribunal Administrativo del Huila el envío del expediente al Consejo de Estado con el fin de que sometiera a una

eventual revisión la sentencia de 23 de febrero 2010, con las siguientes argumentaciones(fl. 48 a 51, cuaderno ppal.):

Sostuvo que las Secciones Primera y Tercera del Consejo de Estado, en relación con el reconocimiento del incentivo económico en las acciones populares que culminan con sentencia aprobatoria de pacto de cumplimiento, aplican tesis opuestas. Precisó que, mientras la Sección Primera niega el reconocimiento del incentivo cuando el proceso concluye con sentencia aprobatoria del pacto de cumplimiento, la Sección Tercera, por su parte, lo reconoce sin importar la forma como finaliza el proceso.

Concluyó que la disparidad de criterios anotada constituye una fuente de inseguridad jurídica que ha sido replicada por los distintos tribunales administrativos del país, razón por la cual, se hace necesario un pronunciamiento por parte del Consejo de Estado que unifique las tesis antes descritas, en torno al reconocimiento del incentivo cuando las acciones populares culminen con sentencia aprobatoria del pacto de cumplimiento.

CONSIDERACIONES

Procede la Sala a resolver la solicitud de revisión de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila el 23 de febrero de 2010, presentada por la parte demandante con fundamento en el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, por medio de la cual se reformó la Ley 270 de 2006, Estatutaria de la Administración de Justicia.

El citado artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 “Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”¹, es del siguiente tenor:

“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

¹ Mediante **Sentencia C-713/08** Referencia: expediente P.E. 030 se efectuó la Revisión previa del proyecto de ley estatutaria No. 023/06 Senado y No. 286/07 Cámara “Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia” Magistrada Ponente: Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

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.”.

Con fundamento en la norma transcrita, la Sala procederá a estudiar si en el presente caso hay lugar a acceder a la solicitud de revisión de la sentencia, y para el efecto, abordará el estudio de los siguientes aspectos: i) De la competencia ii) De los presupuestos para la procedencia del mecanismo de revisión eventual de providencias dictadas en desarrollo de las acciones populares de acuerdo con la jurisprudencia de la Corporación y iii) El caso concreto.

i) De la competencia

La Sala se ocupa del presente estudio, con fundamento en lo previsto en el Acuerdo No. 0117 de 12 de octubre de 2010 “Por medio del cual se adiciona el artículo 13 del Acuerdo No. 58 de 1999 un párrafo”².

ii) De los presupuestos para la procedencia del mecanismo de revisión eventual de providencias dictadas en desarrollo de las acciones populares de acuerdo con la jurisprudencia de la Corporación

De conformidad con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, y conforme lo precisó la Sala en providencia de 14 de julio de 2009³, los presupuestos para la procedencia del mecanismo de revisión de providencias judiciales, son los siguientes:

1.- *La revisión debe ser solicitada a petición de parte o del Ministerio Público.*

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1285/2009, no es posible la revisión oficiosa de las providencias que se profieran en las acciones populares y de grupo.

2.- *La providencia de cuya revisión se trate, debe ser de aquellas que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso.*

La solicitud de revisión debe recaer sólo respecto de providencias definitivas o finales, esto es, aquellas que definan el objeto del juicio, en tanto que, la finalidad de la revisión es la de unificar la jurisprudencia, y no constituir un mecanismo a través del cual se ejerza un control de legalidad sobre la decisión que se revisa.

3.- *La providencia cuya revisión se solicita, debe haber sido proferida por el Tribunal Administrativo, lo que significa que no podrá pedirse la revisión de un auto o sentencia*

² ARTÍCULO 1°. Adiciónase el artículo 13 del Acuerdo número 58 de 1999, modificado por el artículo 1 del Acuerdo número 55 de 2003, por el cual se expidió el reglamento interno del Consejo de Estado, el siguiente párrafo:

PARÁGRAFO. De la selección para su eventual revisión de las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del proceso en las acciones populares o de grupo, proferidas por los Tribunales Administrativos en segunda instancia, conocerán todas las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, sin atender a su especialidad, previo reparto efectuado por el Presidente de la Corporación.

Seleccionado el asunto para su revisión, la Sala Plena de lo Contencioso decidirá sobre la misma.

De la insistencia de que trata la parte final del artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 conocerá la misma Sección que resolvió sobre su no selección, a menos que a petición de cualquier Consejero la Sala Plena de lo Contencioso decida resolverla.

La Secretaría General una vez realizado el reparto respectivo procederá a enviar un informe a cada despacho en el que se indiquen los aspectos esenciales del asunto cuya revisión se solicita (...).”

³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Radicación No. 20001-23-31-000-2007-00244-01 (IJ) AG. Actor: Gladys Alvarado Acosta y Otros. Demandado: Municipio de Chiriguana. Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

dictada por el Juez Administrativo, aún cuando la misma determine la finalización o el archivo del respectivo proceso.

4.- *La solicitud de revisión debe sustentarse.*

En atención a la finalidad específica del mecanismo de la revisión eventual de las providencias, es necesario que el interesado, en cumplimiento de los deberes de lealtad procesal, buena fe y en el de obrar sin temeridad, exprese las razones por las cuales considera que la providencia debe ser seleccionada con el fin de unificar la jurisprudencia.

5.- *El propósito del mecanismo de la revisión lo constituye la unificación de jurisprudencia.*

Como lo precisó esta Corporación en providencia de 14 de julio de 2009, la tarea unificadora de la jurisprudencia, está llamada a operar, entre otros casos, cuando uno o varios temas contenidos en la providencia, que tengan incidencia directa e inmediata en la decisión proferida, *“hubiere merecido tratamiento diverso por la jurisprudencia del Consejo de Estado, de manera que resulte indispensable fijar una posición unificadora”*; o, *“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”*; o, cuando sobre dichos temas, no hubiera una posición consolidada por parte de la jurisprudencia de la Corporación; o, no hubieran sido objeto de desarrollo jurisprudencial.

iii) El caso concreto

Procede la Sala a continuación, a revisar, si en el caso concreto se cumplen a cabalidad los presupuestos de ley, para seleccionar el presente asunto a efectos de proceder a la revisión de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila el 23 de febrero de 2010.

1.- La solicitud de revisión fue formulada a petición de la parte demandante oportunamente, esto es, dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de la sentencia que le puso fin al respectivo proceso⁴.

2.- La solicitud de revisión recae en el presente caso sobre la providencia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila en segunda instancia, con la que se decide el recurso de apelación interpuesto, y se pone fin al respectivo proceso.

3.- Cumplidos los anteriores presupuestos procede la Sala a analizar si en el presente asunto, el contenido de la decisión desarrolla temas que determinen la necesidad de unificar la jurisprudencia de la Corporación.

La parte actora solicitó y fundamentó su petición de revisión eventual, en la necesidad de unificar la jurisprudencia sobre el *“reconocimiento al Derecho Legal consagrado en el Art. 39 de la ley 472 de 1998- Incentivo- cuando se logra pacto de cumplimiento y este es aprobado mediante sentencia.”*.

La Sala observa que la parte cumple con la carga argumentativa que le corresponde al formular la solicitud de revisión. Señala que, la Sección Primera de esta Corporación niega el reconocimiento del incentivo económico en los casos en los que se termina el proceso mediante sentencia aprobatoria del pacto de cumplimiento, mientras que la Sección Tercera reconoce el incentivo, aún cuando se logre pacto de cumplimiento, pues con el mismo se pretende conceder un reconocimiento a los esfuerzos que realiza el accionante “en pro de la defensa de los derechos e intereses colectivos y su negación podía conllevar (sic) demoras en la solución de conflictos y en ocasiones desgastante, a una solución rápida y concreta.”.

Esta última tesis, según dice el actor, ha sido aplicada por distintos Tribunales Administrativos del país, exceptuando el del Huila, que ha decidido *“negar el Incentivo sin razonamiento propio alguno, limitándose a enunciar ciertos pronunciamientos del H. Consejo de estado (sic) en tal sentido...”*.

Y, puntualmente señala que esta diversidad de criterios genera inseguridad jurídica derivada en el hecho de que los Tribunales Administrativos del país y la Sección

⁴ La sentencia cuya revisión eventual solicita la parte actora dentro de la acción de la referencia, de 23 de febrero de 2010, fue notificada mediante edicto fijado el 5 de marzo de 2010, por el término de tres (3) días, desfijado el 9 de marzo del mismo. La solicitud fue presentada el 12 de marzo de 2010.

Tercera del Consejo de Estado, reconocen el incentivo en aquellos eventos en los que el proceso culmina con sentencia aprobatoria del pacto de cumplimiento, y en el presente caso, el Tribunal Administrativo del Huila negó dicho reconocimiento acogiendo la tesis de la Sección Primera del Consejo de Estado de conformidad con la cual, hay lugar al incentivo en caso de dictarse sentencia estimatoria, no así en tratándose de sentencia aprobatoria de un pacto de cumplimiento.

La interpretación dada por las distintas secciones del Consejo de Estado en relación con el otorgamiento del incentivo económico de que trata el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, en aquellos eventos en los que el proceso termina con sentencia aprobatoria del pacto de cumplimiento celebrado entre las partes, no ha sido uniforme.

Es por esta razón que mediante providencia del 15 de junio de 2010⁵ esta Corporación seleccionó para revisar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el 2 de diciembre de 2009, con el fin de que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unifiqué los criterios jurisprudenciales sobre el tema y se establezca por esta vía, una única interpretación que oriente la aplicación del artículo 39 de la 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 aquella oportunidad la Sala Plena sostuvo, que en relación con el otorgamiento del incentivo económico para cuando el proceso termina con sentencia aprobatoria del pacto de cumplimiento, 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 trámite⁶;

(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 pacto⁷; y

⁵ Radicación No. 0551-33-31-029-2008-00327-01 Actor: Jorge Mario Dueñas Romero. Demandado: Municipio de Medellín. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

⁶ 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.

⁷ Cfr. Sentencias de junio 29 de 2000 AP-58 y julio 27 de 2000 AP-061.

(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 gestión⁸.”

Para esta Sala la decisión de 15 de junio de 2010 de seleccionar para revisar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 2 de diciembre de 2009, no impide que en esta oportunidad se disponga seleccionar para revisión la sentencia de 23 de febrero de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo del Huila. Las razones que justifican esta decisión se concretan en los siguientes argumentos:

1.- Los presupuestos para la procedencia del mecanismo de revisión eventual de providencias dictadas en desarrollo de las acciones populares de acuerdo con la jurisprudencia de la Corporación, se cumplen integralmente conforme quedó establecido.

2.- El Consejo de Estado no ha proferido decisión en la que se unifique los criterios jurisprudenciales sobre el tema del reconocimiento del incentivo previsto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, a favor del actor popular en los casos en los cuales el proceso termine con sentencia aprobatoria del pacto de cumplimiento, aspecto sobre el que recae la solicitud de revisión formulada en el presente caso.

3.- La solicitud de revisión se formuló oportunamente con el fin de que, en aras de la seguridad jurídica, se profiera una sentencia que unifique los distintos criterios de interpretación respecto del reconocimiento del incentivo previsto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998 cuando se logra pacto de cumplimiento, aspecto que en el caso particular tuvo incidencia directa en la decisión proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, mediante la cual se confirmó la sentencia del *a quo*, en el sentido de no ordenar el reconocimiento del incentivo económico por no haberse terminado el proceso mediante sentencia estimatoria.

4.- La selección que se dispuso mediante providencia del 15 de junio de 2010, con el fin de unificar la tesis del Consejo de Estado en torno al mismo aspecto que aquí se solicita, no es razón suficiente para que en esta oportunidad, con fines de pedagogía judicial, se seleccione la sentencia del Tribunal Administrativo del Huila.

⁸ Cfr. Sentencia de 16 de febrero de 2006. AP 00237, proferida por la Sección Tercera de esta Corporación.

La posición jurisprudencial frente a, si procede o no el reconocimiento del incentivo cuando hay pacto de cumplimiento, así como las subreglas que en torno a dicho reconocimiento sea posible plantear, no ha sido definida. Y en tanto así ocurra, la Sala puede seleccionar providencias en las que se debata el tema y se haya definido el asunto acogiendo una u otra línea de interpretación, para, con fines de unificación, y bajo la dinámica de la jurisprudencia, se reabra el debate y se permita considerar todos los posibles argumentos que se puedan formular en defensa de la tesis central que se decida plantear.

De otra parte, debe decirse que, la sentencia de unificación de la jurisprudencia del Consejo de Estado, debe señalar a su vez, los efectos de dicha unificación respecto de los casos en los que concurra identidad de objeto, esto es, respecto de las acciones en las que se debate el asunto sobre el cual recae la providencia unificadora, de tal manera que, con la unificación, se provea no solo la efectividad de los derechos y la realización de la justicia material, sino, se otorgue seguridad jurídica.

En este orden de ideas, si bien la Sala Plena de lo Contencioso seleccionó para revisar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 2 de diciembre de 2009, con el fin de unificar los criterios jurisprudenciales 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, la misma Sala Plena no ha fijado los efectos de sus providencias unificadoras, razón que justifica la selección en este caso, para definir, entre otros aspectos el relacionado con los efectos de la decisión unificadora.

5.- Partiendo del supuesto ya definido por la jurisprudencia en cuanto que la figura de la revisión eventual por parte del Consejo de Estado de las acciones populares y de grupo que se tramitan ante la jurisdicción contencioso administrativa, no es un medio de impugnación extraordinario, y a través de ella no es posible revisar la legalidad de la decisión y apreciar errores de hecho y de derecho en la valoración de las pruebas, sí debe tenerse en cuenta que, al seleccionar una sentencia para su revisión, con el único propósito de unificar de jurisprudencia del Consejo de Estado, la revisión que sobre ella se efectúe, además de definir y/o precisar la línea jurisprudencial, implica verificar si la decisión se ajusta o no la posición jurisprudencial que se asume, por tanto, la revisión que sobre la sentencia se realice afecta la decisión de instancia.

En este orden de ideas, la Sala encuentra acreditados los supuestos para seleccionar la providencia que profirió el Tribunal Administrativo del Huila el 23 de febrero de 2010 para su revisión.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda,

R E S U E L V E

PRIMERO: SELECCIONAR para su revisión la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila el 23 de febrero de 2010, dentro de la acción popular promovida por Néstor Gregory Díaz Rodríguez contra el municipio de Neiva y otro, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

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

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

GERARDO ARENAS MONSALVE

**GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN
PAEZ**

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO