

REVISION EVENTUAL EN ACCION POPULAR – Único fin: unificación jurisprudencial / REVISION EVENTUAL EN ACCION POPULAR – Requisitos /

Para que proceda la solicitud de revisión de las sentencias de las acciones populares ante esta Corporación se requiere lo siguiente: En primer lugar, la solicitud de revisión deberán formularla las partes o el Ministerio Público dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de la sentencia o providencia respectiva que determine la finalización o archivo del proceso. En segundo lugar, debe tratarse de sentencias o providencias que pongan fin al proceso, pues en manera alguna podrían revisarse las providencias, bien sea de trámite o interlocutorias, que no resuelvan de manera concreta y definitiva sobre la solicitud de protección de los derechos colectivos invocados, las cuales deberán ser dictadas únicamente por los Tribunales Administrativos. En tercer lugar, se tendrá en cuenta que la selección de una providencia para su revisión debe tener como propósito la unificación de jurisprudencia, tarea que, entre otros casos, sería necesaria cuando el tema o los temas objeto de la providencia hayan sido tratado de forma diferente por la jurisprudencia del Consejo de Estado; cuando, por la complejidad, indeterminación, o ausencia de claridad de las disposiciones normativas en la que se fundamenta el tema o los temas de que trata la providencia, o por un vacío legal, éstos sean susceptibles de generar confusión o involucren diferentes formas de aplicación o interpretación; cuando sobre uno o varios de los temas de la providencia no exista una posición consolidada en la jurisprudencia del Consejo de Estado, o cuando uno o varios de los temas de la providencia no haya sido desarrollado por la jurisprudencia de esta Corporación.

NOTA DE RELATORIA: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de 14 de julio de 2009, Rad. 2007-00244(AG), M.P. Mauricio Fajardo Gómez

REVISION EVENTUAL EN ACCION POPULAR – Procedente si juzgador de segunda instancia desconoce las líneas jurisprudenciales

La Sala observa que el asunto sometido a consideración para la escogencia del proceso a efectos de revisar el proveído de segunda instancia en principio cumple con los requerimientos anteriormente expuestos, en la medida en que la demandante describe las líneas jurisprudenciales desconocidas por el Juzgador de Segunda Instancia, dentro de las cuales se atribuye la responsabilidad en la construcción de los andenes al Municipio, defiriendo su desarrollo a los cuerpos colegiados, esto es, a los Concejos Municipales, sin que ello obste para que el Alcalde, instituido como suprema autoridad de policía, desatienda su deber de vigilancia y control sobre el cumplimiento de los deberes que la constitución, la ley y los actos administrativos han radicado en cabeza de los particulares. También, dentro de esos pronunciamientos, se hace alusión al tema presupuestal en el sentido de que la inexistencia de recursos y de la debida apropiación, no es óbice para que el ente territorial justifique la no construcción o vigilancia sobre las obras que garantizan a los asociados el goce de los derechos colectivos de los que son titulares.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Bogotá D.C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 73001-33-31-004-2008-00006-01(AC)

Actor: MARIA FERNANDA PAYAN ISAZA

Demandado: ALCALDIA DE IBAGUE

Revisión: ACCION POPULAR - REVISION

En virtud de lo dispuesto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, procede la Sala a resolver sobre la selección de la solicitud de eventual revisión presentada por la parte demandante respecto de la sentencia del 6 de agosto de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima.

I.- LA DEMANDA

El 11 de enero de 2008, la ciudadana María Fernanda Payán Isaza promovió demanda en ejercicio de la acción popular contra la **Alcaldía de Ibagué**, en orden a la protección de los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano y al goce del espacio público, con el fin de que el Juzgado Cuarto Administrativo del Tolima adoptará las siguientes disposiciones:

“Primera. Que se proteja el derecho colectivo al goce del espacio público, a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida los habitantes y del acceso a una infraestructura.

Segunda. Que en consecuencia se ordene a la Alcaldía de Ibagué, la construcción de un andén entre los barrios La Gaviota y El Salado, ajustado a los parámetros del artículo 216 del título III del Acuerdo 216 de 2000.

Tercera. Que la entidad demandada acate inmediatamente la orden que su despacho le imparta y, según lo dispone el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, se ordene le reconocimiento y pago del incentivo, en desarrollo de lo que para el efecto, determine la sentencia que se profiera en el proceso.

Cuarta. Que la demandada sea condenada en costas.” (folio 5 del Cuaderno Principal).

Las anteriores pretensiones se fundan, en síntesis, en el hecho de que la carrera

14 del Municipio de Ibagué no cuenta con los andenes exigidos por el POT para la movilización de los peatones. (fl. 5 del Cuaderno Principal)

II.- SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Ibagué, en sentencia del 2 de junio de 2009, amparó los derechos colectivos invocados, y en consecuencia ordenó al ente territorial acusado, que en el plazo máximo de un (1) año contado a partir de la ejecutoria de la sentencia, si no lo hubiere hecho, proceda a realizar todas las gestiones administrativas, interadministrativas, presupuestales y contractuales que se requieran para que dentro de dicho plazo, se realice en la carrera catorce que comunica a los barrios La Gaviota con El Salado, la construcción de los andenes que cumplan las normas que rigen la materia. Así mismo, reconoció al actor un incentivo de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Fundamento de la anterior decisión lo fue el que el ad quo encontrara probado que los peatones que transitan por la carrera 14 no cuentan con la accesibilidad eficiente y segura para gozar plenamente del espacio público, lo cual redundaba en la puesta en peligro de la vida y la integridad física de los mismos.

III.- LA SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

El 6 de agosto de 2009, el Tribunal Administrativo del Tolima, resolvió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia, en el sentido de revocarla, y en su lugar, negar las pretensiones de la demanda. Sostuvo que no resultaba aceptable ordenar a un municipio, por vía de acción popular, la construcción de andenes peatonales sin entrar previamente a considerar los planes y programas de desarrollo, los compromisos en materia de gasto, las implicaciones a que pueda conducir la ejecución de la obra, tales como la existencia de normativas presupuestales a las que deben sujetarse los funcionarios del Estado.

Consideró que se trataba incluso de una injerencia del juez en atribuciones propias de la Rama Ejecutiva del Poder Público, respecto de lo cual llamó la atención de una sentencia de la Sección Tercera de esta Corporación identificada con el número 2002-00096 con ponencia del H. Consejero de Estado Ricardo

Hoyos Duque del 5 de diciembre de 2002, y de un pronunciamiento de la Corte Constitucional en sentencia SU-011 del 6 de marzo de 1997, que a su juicio respaldan el fallo objeto de revisión.

El Magistrado Jorge Alfonso Gutierrez Muñoz aclaró su voto en el sentido de precisar que los entes territoriales no pueden justificar las omisiones en materia de ejecución obras públicas ordenadas en sentencias emitidas dentro de un proceso adelantado en ejercicio de una acción popular con la falta de disponibilidad presupuestal, dado que deben en aras de la protección de derechos colectivos realizar todas las gestiones pertinentes y necesarias para conseguir los recursos en un tiempo razonable y proceder entonces a la construcción de los andenes, como es el caso que nos ocupa.

No obstante, también consideró que tal obligación no sólo radica en cabeza del municipio sino que también le es exigible a los propietarios de los inmuebles que se van a beneficiar con la construcción de la obra, de conformidad con lo que estatuye el artículo 38 de la Ley 388 de 1997, y lo desarrollado en el Acuerdo 116 de 2000, por medio del cual, se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Ibagué.

Bajo tal premisa, la aclaración de voto propone que las cargas sean repartidas entre los beneficiarios de la obra y el costo de las mismas, recuperándose tal monto a través de una contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial o cualquier otro sistema de pago.

En ese mismo sentido, trajo a colación el Decreto Municipal No. 598 de 2004 modificado por el Decreto No. 116 de 2004, a través de los cuales se ordena la construcción y el embellecimiento de antejardines y fachadas de las edificaciones de inmuebles en la ciudad de Ibagué, donde justamente se dispone que la Secretaria de Hacienda podrá cobrar los gastos sufragados en la construcción de los andenes de una manera que se encuentra contenida en el parágrafo 3 del artículo primero del citado acto administrativo.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

1.- El mecanismo eventual de revisión en las acciones populares fue establecido en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por la Ley 1285 de 2009, en los siguientes términos:

“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”.

2.- La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado determinó los criterios bajo los cuales debe regirse la decisión sobre la eventual revisión de las sentencias o demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, poniendo de relieve que el mecanismo de revisión tiene como sólo y único fin de unificar la jurisprudencia¹.

Lo anterior, en virtud a que el alcance del artículo 237 de la Carta Política, que señala la primera atribución del Consejo de Estado es la de *“desempeñar las funciones de tribunal supremo de los contencioso administrativo, conforme a las reglas que señales la ley”*, reviste una gran importancia para el ordenamiento jurídico, representada en la vocación de unificar la jurisprudencia nacional y de orientar de manera última y definitiva la actividad de administrar justicia.

3.- En ese orden de ideas, el Consejo de Estado solo podrá conocer de las peticiones de revisión de las providencias proferidas dentro del trámite de las acciones populares o de grupo cuyo conocimiento se encuentre asignado a la misma Jurisdicción, en virtud de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 472 de 1998.

4.- De otro lado, para que proceda la solicitud de revisión de las sentencias de las acciones populares ante esta Corporación se requiere lo siguiente:

En primer lugar, la solicitud de revisión deberán formularla las partes o el Ministerio Público dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de la

¹ CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, Rad. N° 200012331000200700244 01, julio 14 de 2009, Bogotá, D.C.

sentencia o providencia respectiva que determine la finalización o archivo del proceso.

En segundo lugar, debe tratarse de sentencias o providencias que pongan fin al proceso, pues en manera alguna podrían revisarse las providencias, bien sea de trámite o interlocutorias, que no resuelvan de manera concreta y definitiva sobre la solicitud de protección de los derechos colectivos invocados, las cuales deberán ser dictadas únicamente por los Tribunales Administrativos.

En tercer lugar, se tendrá en cuenta que la selección de una providencia para su revisión debe tener como propósito la unificación de jurisprudencia, tarea que, entre otros casos, sería necesaria cuando el tema o los temas objeto de la providencia hayan sido tratado de forma diferente por la jurisprudencia del Consejo de Estado; cuando, por la complejidad, indeterminación, o ausencia de claridad de las disposiciones normativas en la que se fundamenta el tema o los temas de que trata la providencia, o por un vacío legal, éstos sean susceptibles de generar confusión o involucren diferentes formas de aplicación o interpretación; cuando sobre uno o varios de los temas de la providencia no exista una posición consolidada en la jurisprudencia del Consejo de Estado, o cuando uno o varios de los temas de la providencia no haya sido desarrollado por la jurisprudencia de esta Corporación².

5.- Teniendo claro lo anterior, la parte interesada o el Ministerio Público podrán presentar la solicitud dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de la sentencia o providencia con la cual se ponga fin al proceso y el Consejo de Estado cuenta con un plazo máximo de tres (3) meses, a partir del recibo del expediente, para resolver sobre la selección o no de la providencia para su eventual revisión, de conformidad con la Ley 1285 de 2009.

6.- En el presente asunto, encontrándose dentro de la oportunidad legal, el demandante solicita que se revise la sentencia del 6 de agosto de 2009 dictada por el Tribunal Administrativo del Tolima que revocó la decisión del Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué, y en su lugar, denegó las pretensiones de la demanda.

² Estos casos son de carácter meramente enunciativo y fueron señalados en el auto de Sala Plena del 14 de julio de 2009, antes citado.

En la solicitud de revisión expresa la actora manifiesta que dentro del plenario obraba dictamen pericial por medio del cual se probó que en la Carrera 14 que comunica el barrio La Gaviota con El Salado del Municipio de Ibagué no existía andenes que permitieran el desplazamiento de los peatones.

En tal escenario, es evidente para la demandante la vulneración de los derechos e intereses colectivos al goce del espacio público, a la realización de las 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 y del acceso a una infraestructura.

A renglón seguido, se refirió a uno de los argumentos de la aclaración de voto de la sentencia objeto de revisión, señalando que si bien es cierto el Concejo Municipal de Ibagué expidió el Acuerdo 598 de 2004, imponiendo a los particulares la obligación de construir o adecuar los andenes, también lo es que se le ordenó a la Alcaldía verificar y exigir el cumplimiento de dichas órdenes, todo lo cual no ha sucedido, poniendo de manifiesto una nueva omisión del ente territorial demandado.

En lo que hace al tema de la disponibilidad presupuestal, llamó la atención de varias providencias del Consejo de Estado en las que se aludía a que la ausencia de disponibilidad presupuestal no eximía la Estado de sus obligaciones para hacer efectivos los derechos e intereses colectivos de los ciudadanos.

7.- La Sala observa que el asunto sometido a consideración para la escogencia del proceso a efectos de revisar el proveído de segunda instancia en principio cumple con los requerimientos anteriormente expuestos, en la medida en que la demandante describe las líneas jurisprudenciales desconocidas por el Juzgador de Segunda Instancia, dentro de las cuales se atribuye la responsabilidad en la construcción de los andenes al Municipio, defiriendo su desarrollo a los cuerpos colegiados, esto es, a los Concejos Municipales, sin que ello obste para que el Alcalde, instituido como suprema autoridad de policía, desatienda su deber de vigilancia y control sobre el cumplimiento de los deberes que la constitución, la ley y los actos administrativos han radicado en cabeza de los particulares.

También, dentro de esos pronunciamientos, se hace alusión al tema presupuestal en el sentido de que la inexistencia de recursos y de la debida apropiación, no es

óbice para que el ente territorial justifique la no construcción o vigilancia sobre las obras que garantizan a los asociados el goce de los derechos colectivos de los que son titulares.

En providencias tales como las identificadas con los números 2003-00895 del 1º de marzo de 2007, 2000-00512 del 25 de octubre de 2001 y 2001-00194 del 24 de octubre de 2002, proferidas todas por la Sección Primera de esta Corporación, enunciadas por el recurrente, se recogen los criterios expuestos.

8.- En ese orden de ideas, la Sala concluye que la solicitud reúne los requisitos legales para que proceda su selección.

En virtud de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: SELECCIONAR PARA REVISIÓN la sentencia del 6 de agosto de 2009 proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Despacho para lo pertinente.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidenta

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO