

REVISION EVENTUAL DE SENTENCIAS DE ACCION POPULAR – No es un control de legalidad del fallo / REVISION EVENTUAL DE SENTENCIAS DE ACCION POPULAR – Aspectos a estudiar para su selección

El mecanismo de revisión, más que un control de legalidad respecto del fallo respectivo, lo cual resulta improcedente, propugna por la garantía de una jurisprudencia armónica y unificada que garantice y respete los principios de igualdad, seguridad jurídica, confianza legítima, buena fe y publicidad de la actividad judicial. En síntesis, para la selección, o no, de una providencia definitiva para su revisión eventual, se requiere del estudio de los siguientes aspectos: "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 debatían 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."

NOTA DE RELATORIA: Sobre la revisión eventual de acciones populares y de grupo: Consejo de Estado, Sala Plena, auto de 14 de julio de 2009, Rad. 2007-00244 (AG).

IMPUESTO AL ALUMBRADO PUBLICO – Cobro en facturas de energía: disparidad en jurisprudencia / REVISION EVENTUAL EN ACCION POPULAR - Selección ante criterios jurisprudenciales encontrados

El demandante solicitó que se seleccionara la sentencia de segunda instancia con el fin de que se unificara la jurisprudencia en torno a la definición de la posibilidad de que las empresas de servicios públicos puedan cobrar, en las facturas de energía, el impuesto al alumbrado público. Una vez revisada la jurisprudencia de esta Corporación respecto del aspecto en cuestión, encuentra la Sala que, en efecto, el tratamiento que se le ha otorgado a dicho tema no ha sido uniforme, puesto que existen providencias como aquella dictada el 4 de agosto de 2006, dentro de una acción de cumplimiento, con ponencia el doctor Filemón Jiménez Ochoa y número de radicación 68001-23-15-000-2004-02394-01 en las cuales de forma categórica se prohíbe el cobro del impuesto al alumbrado público a través de la factura de recaudo de las tarifas correspondientes a la prestación del servicio público domiciliario de energía, mientras que hay otras en las cuales, por el contrario y bajo ciertos condicionamientos, sí se ha considerado posible adelantar dicho cobro, tal como lo recoge el fallo proferido el 16 de febrero de 2006, con ponencia del señor Consejero Ramiro Saavedra Becerra, dentro de la acción popular con número de radicación 17001-23-31-000-2004-00237-01(AP). Así las cosas, ante la disparidad de criterios existentes en relación con esta materia, considera la Sala que se reúnen los requisitos necesarios para seleccionar, para su eventual revisión, la providencia definitiva proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico el 17 de junio de 2010, con el fin de que se defina la procedencia, o no, del cobro del impuesto al alumbrado público por parte de las empresas de servicios públicos domiciliarios a través de las facturas correspondientes.

NOTA DE RELATORIA: Sobre el cobro del impuesto de alumbrado público en facturas de energía: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 4 de agosto de 2006, Rad. 2004-02394(ACu), MP. Filemón Jiménez Ochoa y Sección Tercera,

sentencia de 16 de febrero de 2006, Rad. 2004-00237 (AP), MP. Ramiro Saavedra.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ

Bogotá, D.C., seis (6) de diciembre de dos mil diez (2010)

Radicación número: 08001-33-31-004-2007-00022- 01(AP)REV

Actor: JUAN CARLOS VARGAS SANCHEZ

Demandado: ELECTRICARIBE S.A. E.S.P., Y OTRO

Decide la Sala la procedencia del mecanismo de revisión eventual de la sentencia proferida el 17 de junio de 2010 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante la cual se desató el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia dictada por el Juzgado Cuarto Administrativo de Barranquilla, de fecha 17 de junio de 2010.

I. ANTECEDENTES:

1. La demanda.

El 1º de febrero de 2007, el señor Juan Carlos Vargas Sánchez instauró demanda en ejercicio de la acción popular contra la Electrificadora del Caribe S.A. E.S.P. – ELECTRICARIBE- y el Municipio de Polonuevo, con el fin que se protegieran los derechos de los usuarios y consumidores del servicio público domiciliario de energía y el derecho colectivo a la moralidad administrativa, los cuales se habrían vulnerado por los demandados como consecuencia del cobro mensual en la factura a los usuarios del servicio de energía eléctrica, del impuesto al alumbrado público.

2.- Surtido el trámite de primera instancia, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Barranquilla, profirió sentencia el día 17 de febrero de 2010, mediante la cual denegó las pretensiones de la demanda.

3.- Mediante escrito presentado el 2 de marzo de 2010, la parte demandante interpuso recurso de apelación contra la anterior providencia.

4.- Surtido el trámite de segunda instancia, el Tribunal Administrativo del Atlántico confirmó la sentencia proferida por el Juzgado *a quo*, dado que no encontró acreditada la vulneración a los derechos colectivos alegados en la demanda.

5.- El 11 de agosto de 2010, 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 de segunda instancia.

El actor, en el escrito respectivo, solicitó que se seleccionara la anterior providencia con el fin de que unificara la jurisprudencia de esta Corporación en torno a la posibilidad de que las empresas de servicios públicos domiciliarios, a través de sus facturas, pudieran cobrar el impuesto de alumbrado público.

Para el efecto, hizo un recuento de variada jurisprudencia proferida por esta Corporación en la cual, en unas, se prohibía a las empresas de servicios el cobro del mencionado impuesto dentro de las facturas correspondientes y en otras se autorizaba a tales entidades el cobro de dicho tributo.

II. CONSIDERACIONES:

Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, así como el pronunciamiento que sobre el contenido y alcance de esta norma fue emitido por la Sala Plena del Consejo de Estado, mediante providencia del 14 de julio de 2009¹ y lo dispuesto en el Acuerdo No. 0117 del 12 de octubre de 2010², procede la Sala a resolver la solicitud de revisión eventual de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 23 de agosto de 2010, presentada por la parte demandante.

Así pues, constituyen presupuestos para la procedencia de la revisión eventual de providencias judiciales, los siguientes:

¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto del 14 de julio de 2009. Expediente: (AG) 200012331000200700244 01.

² Publicado en el Diario Oficial No. 47.862 del 14 de octubre de 2010.

i) Que la providencia objeto de la solicitud hubiere sido proferida en un proceso iniciado en ejercicio de la acción popular o de grupo.

ii) Que la Jurisdicción llamada a conocer de tales acciones sea la Contencioso Administrativa.

iii) De conformidad con el Acuerdo No. 117 del 12 de octubre de 2010, de la solicitud de selección para su eventual revisión de providencias definitivas 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.

iv) La solicitud debe ser formulada a petición de parte o del Ministerio Público, dentro de los 8 días siguientes a la notificación de la providencia correspondiente.

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

vi) Que la providencia hubiere sido dictada por un Tribunal Administrativo.

vii) Que la providencia contenga temas que reúnan los siguientes requisitos:

- Cumplan con el propósito de unificar jurisprudencia.
- Tengan una trascendencia e incidencia directa e inmediata en la decisión respectiva.

viii) Que la petición de revisión eventual sea sustentada por el interesado.

La Sala Plena de esta Corporación, en el auto aludido –se reitera– se pronunció acerca del sentido y el alcance del mecanismo de revisión eventual, dejando claro, para el efecto, que dicho mecanismo no supone un nuevo recurso y que la finalidad del mismo reside únicamente en la unificación de jurisprudencia, por lo cual resulta improcedente presentar la solicitud de revisión con el propósito de ejercer un control de legalidad sobre los fallos correspondientes.

En efecto, la petición de revisión eventual no comporta la posibilidad de controvertir o manifestar las razones de inconformidad respecto de la providencia objeto de la solicitud, en la medida en que dicho mecanismo no supone el trámite de una tercera instancia, en la cual se pueda reabrir el debate probatorio puesto que el mismo ha debido surtirse en las dos instancias que precedieron. De manera que la revisión eventual de modo alguno puede servir como excusa para replantear los temas ya litigados y decididos en el proceso respectivo, puesto que su fin no puede ser diferente a la unificación de la jurisprudencia en la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En cuanto a la imposibilidad de utilizar el mecanismo aludido para ejercer un control de legalidad respecto del fallo correspondiente, la Sala Plena puntualizó:

“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 correspondientes³, de tal manera que la configuración de un yerro o irregularidad 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.”⁴

En consecuencia, el mecanismo previsto en el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, tiene la finalidad única y exclusiva de unificar la jurisprudencia, la cual consiste principalmente en lo siguiente, de conformidad con lo expuesto por la Sala Plena:

“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

³ Aún cuando el proyecto inicial aprobado por el Congreso de la República sí contemplaba dicha posibilidad, la Corte Constitucional lo declaró inexecutable mediante sentencia C – 713 de 2008. MP: Clara Inés Vargas Hernández.

⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto del 14 de julio de 2009. Expediente: (AG) 200012331000200700244 01

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.⁵

Así las cosas, el mecanismo de revisión, más que un control de legalidad respecto del fallo respectivo, lo cual resulta improcedente, propugna por la garantía de una jurisprudencia armónica y unificada que garantice y respete los principios de igualdad, seguridad jurídica, confianza legítima, buena fe y publicidad de la actividad judicial.

En síntesis, para la selección, o no, de una providencia definitiva para su revisión eventual, se requiere del estudio de los siguientes aspectos:

*“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.”⁶*

En el presente caso se encuentra que se trata de una acción popular iniciada con ocasión de una actuación administrativa en la cual, al parecer, habría incurrido la entidad pública demandada, razón por la cual la Jurisdicción Contencioso Administrativa es la encargada de conocer del asunto. De igual forma, esta Sección es competente, en los términos del Acuerdo 117 de 2010. Se trata de una

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

solicitud de parte, presentada de manera oportuna y sustentada, la cual versa sobre una providencia que puso fin al proceso, toda vez que se refiere a la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Atlántico a través de la cual se resolvió el recurso de apelación presentado contra la sentencia de primera instancia.

Ahora bien, el demandante solicitó que se seleccionara la sentencia de segunda instancia con el fin de que se unificara la jurisprudencia en torno a la definición de la posibilidad de que las empresas de servicios públicos puedan cobrar, en las facturas de energía, el impuesto al alumbrado público.

Una vez revisada la jurisprudencia de esta Corporación respecto del aspecto en cuestión, encuentra la Sala que, en efecto, el tratamiento que se le ha otorgado a dicho tema no ha sido uniforme, puesto que existen providencias como aquella dictada el 4 de agosto de 2006, dentro de una acción de cumplimiento, con ponencia el doctor Filemón Jiménez Ochoa y número de radicación 68001-23-15-000-2004-02394-01 en las cuales de forma categórica se prohíbe el cobro del impuesto al alumbrado público a través de la factura de recaudo de las tarifas correspondientes a la prestación del servicio público domiciliario de energía, mientras que hay otras en las cuales, por el contrario y bajo ciertos condicionamientos, sí se ha considerado posible adelantar dicho cobro, tal como lo recoge el fallo proferido el 16 de febrero de 2006, con ponencia del señor Consejero Ramiro Saavedra Becerra, dentro de la acción popular con número de radicación 17001-23-31-000-2004-00237-01(AP).

Así las cosas, ante la disparidad de criterios existentes en relación con esta materia, considera la Sala que se reúnen los requisitos necesarios para seleccionar, para su eventual revisión, la providencia definitiva proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico el 17 de junio de 2010, con el fin de que se defina la procedencia, o no, del cobro del impuesto al alumbrado público por parte de las empresas de servicios públicos domiciliarios a través de las facturas correspondientes.

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

RESUELVE:

Primero. SELECCIONAR para revisión la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, el 17 de junio de 2010.

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.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

RUTH STELLA CORREA PALACIO
Presidenta

GLADYS AGUDELO ORDOÑEZ

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO

MAURICIO FAJARDO GOMEZ

ENRIQUE GIL BOTERO

DANILO ROJAS BETANCOURTH

JAIME O. SANTOFIMIO GAMBOA

OLGA MÉLIDA VALLE DE LA HOZ