



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., primero (1º) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 25307-33-33-001-2013-00013-01

Actor: ÁNGEL AUGUSTO LOZANO DÍAZ

Demandado: MUNICIPIO DE ARBELÁEZ - CUNDINAMARCA

Asunto: Acción popular – Auto que resuelve sobre solicitud de revisión eventual

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver sobre la solicitud de revisión eventual, presentada por los particulares que fungieron como demandados en la acción de grupo, contra la providencia del 12 de octubre del 2017 mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A", confirmó la sentencia del 9 de noviembre de 2015 proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Girardot, Sección Segunda que concedió el amparo de los derechos a un ambiente sano y salubridad pública.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El señor Ángel Augusto Lozano Díaz, actuando a través de apoderado judicial, presentó acción popular contra la Alcaldía Municipal de Arbeláez, el Comandante de la Estación de Policía del Municipio de Arbeláez, y los señores María Dolores Rodríguez de Wilches, Víctor Manuel, Gonzalo, Marina Stella, Martha Helena, Nieves Amanda y



Jorge Aníbal Wilches Rodríguez, con el fin de obtener la protección de los derechos colectivos al goce de un medio ambiente sano; al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y 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.

El actor popular consideró como vulnerados los citados derechos, por cuanto ni el Municipio de Arbeláez ni las Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. ESP, han adelantado las labores tendientes a la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales – PTAR para el sector “*mesa del medio*”, vereda San Roque, Municipio de Arbeláez y el vertimiento de sus aguas servidas, sin atenuar su carga contaminante a la zanja de pozos afluente de la quebrada la Lejía.

2. Decisiones adoptadas en el marco del proceso de acción popular

2.1. En primera instancia, el conocimiento del asunto correspondió al Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Girardot, autoridad judicial que en fallo del 28 de agosto del 2016 dictó sentencia en la que concedió el amparo de los derechos colectivos invocados en la demanda.

En primer lugar, consideró que al encontrarse probado que las aguas servidas domésticas de los usuarios del sector Mesa del Medio, Vereda San Roque del Municipio de Arbeláez, son vertidas a la fuente hídrica sin atenuar su carga contaminante se puede concluir que dicha situación afecta los derechos colectivos invocados, centrando la responsabilidad de la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales en el municipio demandado.

Destacó que los municipios deben proyectar y ejecutar las obras de descontaminación de corrientes o depósitos de aguas afectadas por vertimientos, así como las necesarias para la disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y aguas residuales.

De otra parte, declaró no probadas las excepciones propuestas por el Departamento de Cundinamarca, Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. ESP y los accionados personas naturales.



2.2. Tras la apelación interpuesta por la parte demandada, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A” en sentencia del 12 de octubre del 2017, confirmó la sentencia recurrida y la adicionó en sentido de declarar que los particulares demandados son responsables solidariamente de la no concreción de las obras al oponerse a su ejecución, bajo el supuesto desconocimiento de los actos administrativos de expropiación de los predios sobre los que ejercen posesión, y en los cuales se debe ubicar la planta de tratamiento de aguas residuales.

3. Solicitud de revisión eventual

En escrito radicado el 15 de noviembre del 2017¹, el apoderado de los señores María Dolores Rodríguez de Wilches, Víctor Manuel, Gonzalo, Marina Stella, Martha Helena, Nieves Amanda y Jorge Aníbal Wilches Rodríguez, quienes fungieron como particulares demandados en la acción popular, presentó solicitud de revisión eventual sobre el fallo adoptado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, la cual sustentó en lo siguiente:

Argumentó que se vulneran los derechos fundamentales de sus poderdantes con el fallo de segunda instancia por lo que solicita su revisión para que *“se pronuncie de fondo (...) frente la presunción de legalidad de los 2.174,30 M2 Expropiados **EN AGOSTO 29 DE 2011, de los que despojó y ocupó a los propietarios en Febrero 02 de 2010, mediante encierro con alambre de púas, por cuanto a nuestro entender, SE HA IMPUESTO DE PLENO DERECHO SU NULIDAD por CADUCIDAD (...)**”*

Por lo anterior, fijó el objeto del recurso en obtener un pronunciamiento de fondo que haga cesar *“el hecho dañoso administrativo causado por las autoridades públicas²”*

Finalmente, reiteró los argumentos expuestos en su escrito de contestación y solicitó ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá que realice las anotaciones a que haya lugar para hacer efectiva la tradición plena del bien en cabeza de los señores María Dolores Rodríguez de Wilches, Víctor

¹ Folio 167

² Folio 169



Manuel, Gonzalo, Marina Stella, Martha Helena, Nieves Amanda y Jorge Aníbal Wilches Rodríguez, por no estar obligados a soportar la carga que la administración quiere imponerles.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

La Sala es competente para decidir sobre la presente solicitud de revisión, con fundamento en el Acuerdo No. 117 del 12 de octubre de 2010, que adicionó un párrafo al artículo 13 del Acuerdo No. 58 de 1999³ y dispuso que el conocimiento de la selección para la eventual revisión corresponde a 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.

2. La revisión eventual en las acciones populares y de grupo⁴

Tal como lo señaló esta Sección⁵, al entrar en operación los Juzgados Administrativos, el Consejo de Estado quedó sustraído del conocimiento de las acciones populares, lo que trajo consigo riesgos de dispersión de la jurisprudencia. Por ello, el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 estableció el mecanismo de revisión eventual de los pronunciamientos que disponen la finalización o el archivo de los procesos sobre acciones populares y de grupo.

La Ley 1285 de 2009, por la cual se reforma la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, dispuso en su artículo 11, en relación con el mecanismo de revisión eventual, lo siguiente:

“ARTICULO 11. Apruébese 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:

³ Modificado por el artículo 1° del Acuerdo No. 55 de 2003.

⁴ Este acápite reitera, el contenido del auto del 14 de febrero del 2017, adoptado por esta Sala de Sección, dentro del expediente con radicación 25001-23-15-000-2002-03046-01, C.P. Rocío Araújo Oñate.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 19 de junio de 2014, Expediente 2009-00223-01, Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro.



“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.

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. (...).” (Subrayas fuera del texto)

De igual manera, el artículo 273 de la Ley 1437 de 2011 establece:

Artículo 273. Procedencia. *La revisión eventual procederá, a petición de parte o del Ministerio Público, ‘contra las sentencias o providencias que determinen la finalización o archivo de los procesos promovidos para la protección de los derechos e intereses colectivos y la reparación de daños causados a un grupo, proferidas por los Tribunales Administrativos, que no sean susceptibles del recurso de apelación ante el Consejo de Estado, en los siguientes casos:*

1. Cuando la providencia objeto de la solicitud de revisión presente contradicciones o divergencias interpretativas, sobre el alcance de la ley aplicada entre tribunales.



2. Cuando la providencia objeto de la solicitud se oponga en los mismos términos a que se refiere el numeral anterior a una sentencia de unificación del Consejo de Estado o a jurisprudencia reiterada de esta Corporación.

Frente a la procedencia del mecanismo de revisión eventual contemplado en la Ley 1285 del 2009, la Sala Plena en providencia del 14 de julio de 2009⁶ precisó:

(i) La revisión debe ser solicitada a petición de parte o del Ministerio Público.

Es improcedente que el Consejo de Estado decida revisar de manera oficiosa las providencias que se profieran en una acción popular o de grupo⁷.

(ii) Que la solicitud se presente dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de la sentencia o providencia con la cual se ponga fin al proceso.

(iii) Que la providencia cuya revisión se pretende sea de aquellas que determinen la finalización o el archivo del proceso. No es posible que la solicitud de revisión se refiera a algún aspecto suscitado durante su trámite y que no hubiere sido objeto de pronunciamiento expreso en la decisión.

Por tanto, no es viable por este mecanismo revisar algún aspecto que no fue expresamente tratado y, tampoco procede en relación con decisiones por medio de las cuales no se dé por finalizado o no se determine su archivo, como el auto que deniega una prueba. Pero sí procede, por ejemplo, frente a un auto que acepte el desistimiento que dé lugar a su terminación o el que apruebe una conciliación que produzca el mismo efecto o el que decreta la perención del proceso.

⁶ Auto de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 14 de julio de 2009, Exp. AG-2007-00244-01 (IJ) C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

⁷ 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 aparte (Sentencia C- 713 de 2008 MP: Clara Inés Vargas Hernández) al señalar que: "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."



(iv) Que tenga como propósito la unificación de jurisprudencia. Para la selección de una providencia se debe tener en cuenta que el Consejo de Estado, como Tribunal Supremo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, es *“responsable de garantizar que tanto los Jueces y Tribunales que integran la Jurisdicción [...], 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”*⁸.

Desde esta perspectiva, la Sala Plena, en la providencia citada, estableció algunos eventos -a título enunciativo- en los que puede ser necesario unificar la jurisprudencia a través del mecanismo eventual de revisión, así:

“(...)

- 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”.*

También consideró que el mecanismo no era absoluto ni automático, tesis que en esta oportunidad prohíja la Sala, así:

“[...] 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

⁸ Ob. Cit. 8.



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 los 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 supuesto, deberá estar contenido en la motivación a que haya lugar.”⁹

(v) Que la solicitud de revisión esté sustentada. Si bien, el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 guardó silencio al respecto, este vacío fue suplido con el artículo 274 de la Ley 1437 de 2011 que indica “*en la petición deberá hacerse una exposición razonada sobre las circunstancias que imponen la revisión, y acompañarse a la misma copia de las providencias relacionadas con la solicitud*”.

Aunado a lo anterior, la Sala Plena en providencia del 14 de julio de 2009, estableció que 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:

“a).- 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.

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

c).- 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

⁹ *Ibidem.*



para encontrar otras materias que a su vez sean susceptibles de ser revisadas”.

Como la finalidad del mecanismo de revisión eventual es la unificación de la jurisprudencia, no es posible utilizarlo como un nuevo recurso o una instancia adicional dentro del trámite de las acciones populares o de grupo. Por lo tanto, se descarta la posibilidad de exponer razones de inconformidad con la providencia o replantear el tema de fondo ya discutido y definido en las instancias respectivas.

3. Del caso concreto

En primer lugar, la Sala observa que la petición de revisión eventual fue presentada dentro del término de ocho días que consagra la ley, si se tiene en cuenta que la sentencia adoptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A” el 12 de octubre del 2017, fue notificada a través de correo electrónico del 8 de noviembre del mismo año, por lo que la parte actora contaba hasta el 20 de noviembre para la interposición oportuna de la solicitud, como en efecto ocurrió en el caso *sub lite*.

La sentencia que puso fin al proceso y cuya revisión el actor popular pretende, fue proferida en sede de segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, por lo tanto, se comprueba que la providencia es de aquellas que ordenan la finalización de la actuación judicial, ya que no es posible que la solicitud de revisión se refiera a algún aspecto suscitado durante su trámite y que no hubiere sido objeto de pronunciamiento expreso en la decisión.

Sin embargo, analizando el escrito presentado por el apoderado de los señores María Dolores Rodríguez de Wilches, Víctor Manuel, Gonzalo, Marina Stella, Martha Helena, Nieves Amanda y Jorge Aníbal Wilches Rodríguez, encuentra la Sala que no se cumple con la finalidad de la figura por **no verificarse el propósito de unificación de jurisprudencia**, dado que a lo largo de su solicitud, lo que expone son razones de inconformidad contra el procedimiento administrativo de expropiación que culminó con la ocupación por parte de la administración municipal del predio que era de su propiedad, aspectos que también fueron expuestos en el curso de la acción popular.



La Sala advierte que lo que pretende la parte accionada es utilizar esta solicitud como un nuevo recurso o instancia adicional dentro del trámite constitucional, lo que no es posible, porque esta Corporación en varias oportunidades ha mencionado el carácter eventual, no automático y menos absoluto de éste mecanismo, tal como se expuso en el acápite anterior¹⁰.

En efecto, así como lo ha expresado, con anterioridad, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado: *"Lo anterior en cuanto que la finalidad de la revisión es la unificación de jurisprudencia (...) 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 correspondientes, 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"*. (Subrayado fuera de texto).

Pese a que la jurisprudencia no exige para el interesado la necesidad de expresar de manera detallada o absoluta las normas o posiciones distintas en las cuales se sustenta la contradicción jurisprudencial, en este caso no se hace ni siquiera mención a alguna de ellas, dado que lo que pretende es que esta Corporación realice un juicio de fondo sobre el trámite administrativo que concluyó con la expropiación de su predio y las sentencias proferidas en la respectiva acción popular, sobre las cuales presenta un evidente desacuerdo.

Lo anterior, en tanto como se relató en los antecedentes de la presente providencia, la solicitud de revisión eventual bajo estudio se limitó a solicitar un pronunciamiento de fondo sobre el trámite administrativo iniciado contra los recurrentes y la relación de las normas que consideró vulneradas con ocasión del mismo, así como su inconformidad con las conclusiones a las que arribó el fallador de instancia en lo que tiene que ver con las pretensiones elevadas por el actor popular, sin que se observe realmente que la inconformidad gire en torno a la necesidad de unificar un criterio jurisprudencial, de conformidad con el marco teórico expuesto en precedencia.

¹⁰ Ob. Cit. 11.



Se reitera que esta figura **no constituye una tercera instancia de decisión**, precisamente porque no es un mecanismo de control de legalidad de la providencia, es decir, no está concebida para exponer razones de inconformidad en relación con la sentencia cuya revisión se pretende; tampoco para replantear temas que fueron objeto de litigio y, por ende, decididos en las instancias.

Tal como lo manifestó ésta Corporación, *“como la revisión eventual opera frente a sentencias y a providencias en firme mediante las cuales se pone fin al proceso de acción popular, por manera que dentro del respectivo cauce procesal se han agotado ya las pertinentes instancias de decisión y, en caso de que el Consejo de Estado avoque el conocimiento del litigio, no lo hace en condición de tribunal de instancia sino en la de órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo que se apresta a proferir una decisión con miras a unificar jurisprudencia; así pues, **la naturaleza jurídica del mecanismo de revisión eventual difiere por completo de la de un recurso ordinario como el de apelación e, incluso, de la del grado jurisdiccional de consulta.**”¹¹*(Negrillas y subraya fuera de texto).

Así las cosas, la presente solicitud **no tiene como propósito unificar jurisprudencia**, motivo por el cual no se seleccionará para su revisión eventual.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, en uso de sus facultades constitucionales y legales,

FALLA:

PRIMERO. NO SELECCIONAR PARA REVISIÓN la providencia judicial proferida el 12 de octubre del 2017 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A” dentro de la acción popular instaurada por la señor Ángel Augusto Lozano Díaz, contra Municipio de Arbeláez y otros.

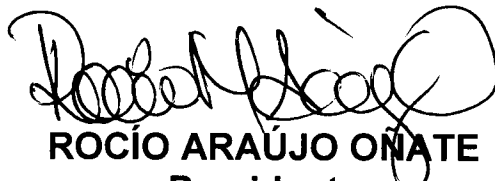
¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo del 11 de septiembre de 2012; Radicación número: (AP) 170013331003201000205; Actor: Javier Elías Arias Idárraga. Demandado: Central Hidroeléctrica de Caldas S.A. E.P.S. CHEC.

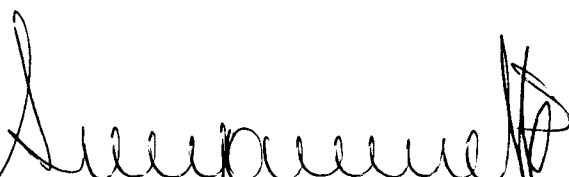



SEGUNDO. NOTIFICAR por estado esta providencia a las partes y al Ministerio Público.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

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


ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente


LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera


CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero


ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

