



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Consejero Ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá D.C., ocho (8) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación Número: 66001-33-33-003-2017-00261-01

ACTOR: JAVIER ELÍAS ARIAS IDARRAGA

DEMANDADO: UNE- EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES S.A

Asunto: Revisión Eventual Acción Popular

Se pronuncia la Sala respecto de la solicitud de revisión eventual de la providencia de 21 de noviembre de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, que confirmó el auto del 6 de octubre de 2017 del Juzgado 3º Administrativo de Pereira mediante el cual se rechazó la acción popular presentada por el señor Javier Elías Arias.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda y situaciones procesales relevantes

1.1 El señor Javier Elías Arias formuló acción popular contra la empresa UNE, por cuanto consideró vulnerados los derechos colectivos contenidos en los literales d) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1992, es decir, los relacionados con: i) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y ii) 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.

A juicio del accionante, los citados derechos se encuentran conculcados, habida cuenta que la citada empresa tiene instalados a lo largo de la ciudad -no precisó cual- varios postes que impiden la adecuada movilización de las personas con discapacidad motora, en especial las que utilizan silla de ruedas.

1.2 La demanda fue radicada en el Juzgado Promiscuo de Circuito de La Virginia (Risaralda), autoridad judicial que por auto del 27 de abril de 2017 inadmitió el escrito introductorio presentado por el señor Arias Idarraga.



1.3 En auto del 11 de mayo de 2017, el Juzgado Promiscuo de Circuito de La Virginia rechazó la demanda por cuanto aquella no se subsanó en tiempo.

1.4 Inconforme con lo anterior, el accionante presentó recurso de reposición y en subsidio apelación. Para el efecto, argumentó que la demanda no podía rechazarse, toda vez que aquella cumplía con los requisitos de los que trata el artículo 18 de la Ley 472 de 1998.

1.5 Mediante auto del 22 de mayo de 2017, el Juzgado Promiscuo de Circuito de La Virginia decidió no reponer la decisión de rechazar la demanda y declaró no admisible el recurso de apelación planteado.

1.6 Por lo anterior, el señor Arias Idarraga formuló acción de tutela; mecanismo constitucional del cual conoció la Sala de Familia del Tribunal Superior de Pereira y la cual, mediante fallo del 14 de julio de 2017, amparó los derechos fundamentales del accionante, y por consiguiente, ordenó dejar sin efectos los autos del 27 de abril y 11 de mayo de 2017, respectivamente, para que el despacho se pronunciara nuevamente sobre la admisibilidad de la acción popular.

1.7 En auto del 31 de julio de 2017, Juzgado Promiscuo de Circuito de La Virginia rechazó la demanda de la referencia por “falta de jurisdicción”, pues encontró que aquella se dirigía contra una entidad pública. En esta misma providencia, se ordenó remitirla a los Juzgados Administrativos de Pereira.

1.8 El escrito introductorio correspondió por reparto al Juzgado Tercero Administrativo de Pereira, el cual mediante auto del 22 de agosto de 2017 lo inadmitió por cuanto no se allegó prueba que acreditara que previo a la interposición de la acción, se había agotado el requisito de que trata el numeral 3º del artículo 144 del CPACA.

1.9 Frente a lo anterior, el accionante presentó incidente de nulidad por “falta de competencia”, y por ende, solicitó que la acción fuera remitida de nuevo a la jurisdicción civil, según lo establecido en el artículo 16 de la Ley 472 de 1998.



1.10 En auto del 26 de septiembre de 2017, el Juzgado Tercero Administrativo de Pereira negó la solicitud de nulidad presentada por la parte actora.

2. La decisión de primera instancia

El Juzgado Tercero Administrativo de Pereira, mediante auto del 5 de octubre de 2017, rechazó la acción popular presentada por el señor Arias Idarraga, toda vez que la demanda no se corrigió dentro del término estipulado en el auto de 22 de agosto de 2017, es decir, porque no se allegó prueba de haber agotado el requisito contemplado en el numeral 3º del artículo 144 del CPACA.

3. La decisión de segunda instancia

El Tribunal Administrativo de Risaralda, a través de auto del 21 de noviembre de 2017 confirmó la providencia que rechazó la demanda, toda vez que los argumentos de la impugnación no guardaban relación con los razonamientos que utilizó el *a quo* para rechazarla.

En este sentido, el tribunal explicó que no existía congruencia entre la decisión materia de recurso y la providencia recurrida, pues lo cierto es que en la apelación las partes deben mostrar las inconformidades con la primera instancia; argumentos que, además, deben guardar relación con los razonamientos que expuso el *a quo* para adoptar una decisión en uno u otro sentido.

Así las cosas, como el rechazo de la demanda se produjo por no haberse agotado el requisito de procedibilidad, en tanto el argumento de la impugnación estaba dirigido a que se declarara la nulidad por falta de competencia, el tribunal coligió que no cabía otra decisión más que confirmar el auto del 5 de octubre de 2017 proferido por el Juzgado Tercero Administrativo de Pereira.

II. LA SOLICITUD DE REVISIÓN

El accionante solicitó la revisión del auto de 21 de noviembre de 2017 en los siguientes términos:



Radicación Número: 66001-33-33-003-2017-00261-01
Actor: Javier Elías Arias Idarraga
Demandado: UNE- Empresas de Telecomunicaciones S.A
Revisión Eventual – Auto que no selecciona

“pido al Consejo de Estado DEFINIR de tajo si aplica la ley 142 y 143/94 (ley de servicios públicos) aplica, la cual reza que independientemente a la cantidad accionaria del Estado en empresas prestadoras de servicios públicos, está siempre se tramitara por la JURISDICCIÓN CIVIL, y así definir de una buena vez esta situación.

No debí sustentar mi alzada, pues en esta RENUENTE acción popular, prima el derecho sustancial y la acción NO es legal, sino constitucional es de trámite de impulso oficioso. Favor conceda revisión”¹ (mayúsculas en original)

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

La Sala es competente para decidir sobre la solicitud de revisión de la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda el 21 de noviembre de 2017, con fundamento en el Acuerdo No. 117 del 12 de octubre de 2010 de la Sala Plena del Consejo de Estado, que adicionó un párrafo al artículo 13 del Acuerdo No. 58 de 1999² 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. Revisión eventual en las acciones populares y de grupo

Dado que con la entrada en operación de los juzgados administrativos, el Consejo de Estado quedó sustraído del conocimiento de las acciones populares, trayendo consigo riesgos de dispersión de la jurisprudencia, el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 “por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia” estableció el mecanismo de la 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 dispuso en su artículo 11, en relación con el mecanismo eventual de revisión, lo siguiente:

¹ Folio 43 del Expediente

² Modificado por el artículo 1° del Acuerdo No. 55 de 2003.



Radicación Número: 66001-33-33-003-2017-00261-01

Actor: Javier Elías Arias Idarraga

Demandado: UNE- Empresas de Telecomunicaciones S.A

Revisión Eventual – Auto que no selecciona

“ARTICULO 11. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996, el artículo 36A, que formará parte del Capítulo Relativo (sic) a la organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el cual tendrá el siguiente texto:

“Artículo 36A. Del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios. <Inciso CONDICIONALMENTE exequible>

En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de sus Secciones, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia.

<Inciso 2º del Proyecto de Ley, INEXEQUIBLE>

*La petición de parte o del Ministerio Público deberá formularse dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de la sentencia o providencia con la cual se ponga fin al respectivo proceso; los Tribunales Administrativos, dentro del término perentorio de ocho (8) días, contados a partir de la radicación de la petición, deberán remitir, con destino a la correspondiente Sala, Sección o Subsección del Consejo de Estado, el expediente dentro del cual se haya proferido la respectiva sentencia o el auto que disponga o genere la terminación del proceso, para que dentro del término máximo de tres (3) meses, a partir de su recibo, la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo resuelva sobre la selección, o no, de cada una de tales providencias para su eventual revisión. Cuando se decida sobre la no escogencia de una determinada providencia, cualquiera de las partes o el Ministerio Público podrán insistir acerca de su selección para eventual revisión, dentro del término de cinco (5) días siguientes a la notificación de aquella.
(...)”*

De esta disposición se extraen los presupuestos para la procedencia del mecanismo de revisión eventual de providencias judiciales, los cuales fueron precisados por la Sala Plena de esta Corporación en providencia de 14 de julio de 2009³.

Posteriormente, la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Auto de 14 de julio de 2009, Exp. AG-2007-00244-01 (IJ) C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.



C.P.A.C.A.-, reguló este mecanismo en los artículos 272, 273 y 274, que reprodujeron los postulados fijados por el Consejo de Estado en el auto del 2009. Estos son:

(i) La revisión debe ser solicitada a petición de parte o del Ministerio Público - artículo 273-. Es improcedente que el Consejo de Estado revise de manera oficiosa las providencias que se profieran en una acción popular o de grupo⁴.

(ii) La solicitud debe formularse dentro de los ocho (8) días siguientes al de la ejecutoria de la sentencia o providencia con la cual se ponga fin al respectivo proceso -numeral 1º, artículo 274-.⁵

(iii) La providencia debe haberse dictado por el Tribunal Administrativo y no ser susceptible del recurso de apelación ante el Consejo de Estado - artículo 273 -. Lo que descarta que se pueda pedir la revisión de un auto o sentencia proferidos por un Juzgado Administrativo.

(iv) La providencia cuya revisión se pretende debe ser de aquellas que determinan la finalización o el archivo del respectivo proceso - artículo 273 -. No es posible que la solicitud de revisión se refiera a algún aspecto suscitado durante el trámite del proceso y que no hubiere sido objeto de pronunciamiento expreso en la providencia respectiva. Por lo tanto, no es viable por este mecanismo revisar alguna materia que no fuera expresamente tratada en la providencia. Tampoco procede respecto de providencias por medio de las cuales no se dé por finalizado o no se determine el archivo del respectivo proceso, como el auto que deniega una prueba.

⁴ 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."

⁵Anteriormente, de conformidad con el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, este término corría desde la notificación de las decisiones.



Radicación Número: 66001-33-33-003-2017-00261-01

Actor: Javier Elías Arias Idarraga

Demandado: UNE- Empresas de Telecomunicaciones S.A

Revisión Eventual – Auto que no selecciona

(v) Debe tener como propósito la **unificación de jurisprudencia** - artículo 272 -. Para la selección de una providencia se debe tener en cuenta lo dispuesto por 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”*⁶.

Desde esta perspectiva, la Sala Plena, en la providencia citada estableció, en ausencia de desarrollo legal, algunos eventos en los que puede ser necesario unificar la jurisprudencia a través del mecanismo de revisión eventual, 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.*

El artículo 273 del C.P.A.C.A agregó a los supuestos de selección, que ya habían sido desarrollados por la jurisprudencia al interpretar el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, los siguientes:

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

2. Cuando la providencia objeto de la solicitud se oponga en los mismos términos a que se refiere el numeral anterior a una sentencias de

⁶ Auto citado de 14 de julio de 2009, Exp. AG-2007-00244-01 (IJ) C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.



unificación del Consejo de Estado o a jurisprudencia reiterada de esta corporación”

(vi) La solicitud de revisión debe estar sustentada. Aunque el artículo 11 de la Ley 1285 guardó silencio sobre este aspecto, el numeral 2º del artículo 274 del C.P.A.C.A. lo reguló exigiendo como requisito indispensable que el interesado, a través de la solicitud, exponga de manera razonada las circunstancias que imponen la revisión de la providencia.

Como lo señaló la Sala Plena en la providencia de 14 de julio de 2009, 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 para encontrar otras materias que a su vez sean susceptibles de ser revisadas.

Ahora bien, como la finalidad de la revisión es la unificación de la jurisprudencia, no es posible que aquella sea utilizada como 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 discutido y definido en las instancias.

3. Caso Concreto

Conforme a las consideraciones expuestas, corresponde a la Sala analizar si en el asunto sometido a su consideración se cumplen los



Radicación Número: 66001-33-33-003-2017-00261-01

Actor: Javier Elías Arias Idarraga

Demandado: UNE- Empresas de Telecomunicaciones S.A

Revisión Eventual – Auto que no selecciona

requisitos que el C.P.A.C.A.⁷ previó para la solicitud de revisión eventual y en caso afirmativo, determinar si el auto del 21 de noviembre de 2017 proferido por el Tribunal Administrativo de Risaralda debe ser seleccionado para revisión.

3.1 Legitimación: La revisión eventual fue solicitada por el accionante, razón por la que se cumple con el presupuesto de legitimación que exige el artículo 273 del CPACA.

3.2 Oportunidad: Según consta en el expediente el auto del 21 de noviembre de 2017, se notificó por Estado el 22 de noviembre de esa misma anualidad, y quedó ejecutoriado el 28 de ese mismo mes y año, de forma que las partes tenían hasta el 11 de diciembre de 2017 para solicitar la revisión eventual.

En el plenario está acreditado que la solicitud se presentó el 23 de noviembre de 2017⁸, es decir, dentro de los 8 días siguientes a la ejecutoria de la providencia.

3.3 La clase de providencia cuya revisión se solicita: El auto del 21 de noviembre de 2017 fue dictado por el Tribunal Administrativo de Risaralda y puso fin al proceso de acción popular que el señor Arias Idarraga quiso iniciar.

3.4 La sustentación: A juicio de la Sala, y teniendo en cuenta que la solicitud debe analizarse sin mayores rigorismos o exigencias, la petición de revisión elevada por el señor Arias Idarraga sí se encuentra sustentada, pues pese a que la exposición de motivos es bastante somera, se entiende que lo que se busca es que el Consejo de Estado determine cuál es la jurisdicción competente para tramitar y decidir las acciones populares que se dirigen en contra de las empresas prestadoras de servicios públicos.

3.5 Pese a cumplir con los requisitos generales de procedencia del mecanismo eventual de revisión, se pone de presente que el auto del 21 de noviembre de 2017 proferido por el Tribunal Administrativo de Risaralda **no será seleccionado para revisión, de un lado, porque los**

⁷ Codificación aplicable, toda vez que tanto el proceso de acción popular como la solicitud se presentaron en vigencia de este código.

⁸ Folio 43



argumentos de la solicitud y los de la providencia a revisar no guardan relación y, de otro, debido a que lo pretendido por el accionante es revivir el debate relacionado con la jurisdicción a la que le correspondía el conocimiento de la acción popular por él impetrada.

Frente al primer punto, debe señalarse que el tema relacionado con la jurisdicción que debe conocer las acciones populares presentadas contra las empresas de servicios públicos domiciliarios no fue abordado en el auto del 21 de noviembre de 2017, pues como se explicó en precedencia, aquel se limitó a explicar que debía confirmar la decisión de primera instancia, debido a que el actor no presentó argumentos para revocar tal auto.

Si esto es así, mal podría la Sala seleccionar una providencia que no tocó el tópico sobre el cual se pretende pronunciamiento por parte del Consejo de Estado, pues un requisito mínimo de la revisión es que al menos ese aspecto haya sido analizado en el auto que se busca revisar.

Aunado a lo anterior, tampoco procede la selección, habida cuenta que el demandante tiene como propósito enervar la decisión del 26 de septiembre de 2017, a través de la cual el Juzgado Tercero Administrativo de Pereira negó la solicitud de declarar la nulidad de todo lo actuado en la jurisdicción contencioso administrativa y la remisión del proceso a la jurisdicción civil.

En otras palabras, lo que el actor busca es que se concluya que su acción debió tramitarse en la jurisdicción civil y, por ende, así se declare en el *sub judice*. No de otra manera se explica que en la solicitud se insista en que, a su juicio, la jurisdicción competente para conocer de su demanda era la civil o que se afirme que se debió dar impulso oficioso a la solicitud. Bajo este panorama, es claro que la pretensión del señor Arias Idarraga escapa a las finalidades de la revisión eventual, la cual no está instituida para cuestionar las decisiones procesales adoptadas por los jueces de instancia.

Así las cosas, y conforme a lo explicado en el capítulo que precede, es evidente que el caso concreto no puede ser seleccionado, habida cuenta que el mecanismo de revisión eventual tiene como único propósito la unificación de jurisprudencia por ello, se reitera, **se descarta la posibilidad que a través de él se cuestione las**



decisiones procesales adoptadas por las autoridades de instancia.

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

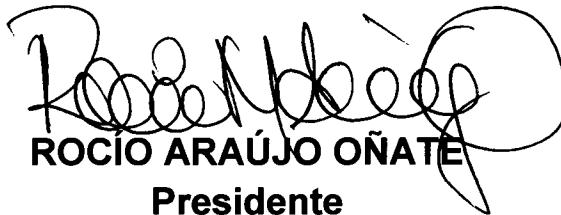
III. RESUELVE

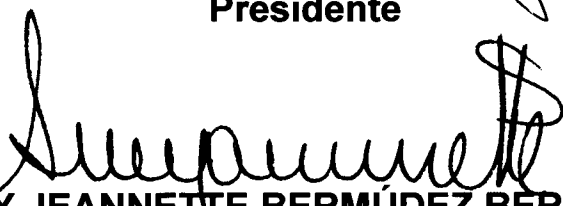
PRIMERO. No seleccionar para revisión el auto del 21 de noviembre de 2017 proferido por el Tribunal Administrativo de Risaralda, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

TERCERO. En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, dejando en Secretaría General las constancias correspondientes.

Notifíquese y Cúmplase


ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente


LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera


CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero


ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

