



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

MAGISTRADA PONENTE: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

Dos (2) de octubre de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: REVISIÓN EVENTUAL ACCIÓN POPULAR
Radicación: 63001-33-33-006-2024-00321-01
Demandante: DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO
Demandado: EMPRESAS PÚBLICAS DEL QUINDÍO SA ESP

Mecanismo de revisión eventual en acción popular. Auto que resuelve no seleccionar el asunto.

1. Procede la Sección Quinta a resolver sobre la pertinencia del mecanismo de revisión eventual que solicita el departamento del Quindío¹ respecto de la sentencia proferida el 31 de julio de 2025² por el Tribunal Administrativo del Quindío, en la cual se confirmó el fallo de primera instancia del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Armenia que negó el amparo del derecho colectivo a la moralidad administrativa³.

I. ANTECEDENTES

1.1. Acción popular

2. El departamento del Quindío presentó acción popular contra las Empresas Públicas del Quindío SA ESP⁴ con el fin de obtener la protección del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa, contenido en el literal b) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, y solicitó:

8.1. DECLARAR la responsabilidad de Empresas Públicas del Quindío SA ESP, en la vulneración por amenaza y lesión del derecho colectivo contenido en el literal “b” **la moralidad administrativa** del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, con ocasión de vulneración de normas imperativas y de orden público establecidas para la gestión y administración de la persona estatutaria de servicios públicos domiciliario, conforme a lo expuesto en la parte motiva del presente escrito de demanda.

8.2. ORDENAR como medidas de protección al derecho colectivo a la **moralidad administrativa** enunciado en el numeral anterior, las siguientes:

a) Cesar los efectos de los apartes en negrilla y subrayados de los estatutos de Empresas Públicas del Quindío SA ESP **que a continuación se exponen** hasta tanto no se realice reforma a los mismos por parte de la Asamblea General de Accionistas:

“14. Elegir, nombrar y remover al Gerente General de una terna presentada por la Asamblea General de Alcaldes, cuyo cargo es designado para un periodo de cuatro años, por votación de la mayoría de los miembros de la junta directiva. Cuando se demuestre eficiencia, de acuerdo a lo establecido en

¹ SAMAI. Expediente 63001-33-33-006-2024-00321-01; índice 00002.

² SAMAI. Expediente 63001-33-33-006-2024-00321-00; índice 00086.

³ SAMAI. Expediente 63001-33-33-006-2024-00321-00; índice 00086.

⁴ En adelante ESQ SA ESP



los indicadores de este estatuto, el Gerente General podrá ser reelegido para un nuevo periodo. (...)

25. Remover al Gerente únicamente en el evento en que la entidad presente durante dos periodos anuales consecutivos en nivel de riesgo alto en la prestación de todos los servicios públicos domiciliarios a cargo de EPQ SA ESP, de conformidad con los indicadores y la metodología señalada por la CRA, la CREG y organismos competentes. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

ARTÍCULO 51. GERENCIA GENERAL, CONDICIÓN, NOMBRAMIENTO, PERIODO, FALTAS Y REMOCIÓN, La administración inmediata de la sociedad, su representación legal y la gestión de los negocios sociales estarán a cargo del Gerente General, quien tiene la calidad de Empleado Público elegido por periodos **personales** de 4 años, por la Junta Directiva.

Las faltas absolutas del Gerente darán lugar a encargo por alguno de los subgerentes o directores, siempre y cuando cumplan los requisitos básicos de ejercicio del cargo.

Las faltas temporales darán lugar a encargo de un funcionario por parte del Gerente General.

El Gerente será removido por la Junta Directiva en el evento en que la entidad presente indicadores con riesgo alto en la presentación de todos los servicios públicos domiciliarios a cargo de EPQ SA ESP, de conformidad con los indicadores y la metodología señalada por la CRA y la CREG y organismos competentes. (Negrilla y subrayas fuera del texto)

b) Ordenar a Empresas Públicas del Quindío SA ESP **que al efectuar reforma a sus Estatutos no impida la participación del Departamento del Quindío** (como representante del pueblo Quindiano) en la escogencia de la terna para el nombramiento del Gerente de la entidad, y que **no se restrinja las facultades de la junta directiva en sus facultades de libre nombramiento y remoción del Gerente General.**

(...) **8.5. De forma subsidiaria** y en caso de considerarse que no es procedente la cesación de los efectos solicitada en el literal “a” del numeral **8.2.** del presente acápite, solicito ordenar a EPQ SA ESP y sus diferentes órganos que la componen, **inaplicar de forma parcial y con efectos interpartes** (artículo 148 de la Ley 1437) los apartes en negrilla y subrayados de sus estatutos que a continuación se exponen: (se transcriben nuevamente los artículos 45 numerales 14 y 25 y 51 de los Estatutos)⁵

3. Los fundamentos fácticos y jurídicos del actor popular fueron los siguientes:
 - El 26 de abril de 1989 se elevó a escritura pública núm. 1826 el contrato de sociedad anónima entre el departamento del Quindío y otros municipios, bajo la denominación Empresa Sanitaria del Quindío S.A. «ESAQUIN SA» del orden departamental, encargada de la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado; previa autorización de la Asamblea Departamental del Quindío según la Ordenanza 006 del 8 de noviembre de 1988.

⁵ En la demanda inicial se pedía también la protección al derecho colectivo al patrimonio público. Luego de la inadmisión, el actor popular modificó las pretensiones y pidió el amparo del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

- Según las actas nums. 038 del 21 de diciembre del 2015 y 061 del 4 de octubre de 2019, la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas cambió la denominación de la entidad a Empresas Públicas del Quindío SA ESP, creó una asamblea de alcaldes para la elección del gerente con un periodo personal de 4 años, y estableció una causal para su remoción por parte de la junta directiva antes del vencimiento del referido periodo.
- El artículo 45 numeral 14 de los Estatutos de la empresa, vulnera el derecho colectivo a la moralidad administrativa porque el gerente es nominado por una asamblea general de alcaldes, figura que no está contemplada en la ley, con lo cual se restringe la facultad de elección de la junta directiva. Así mismo, el numeral 25 del mismo artículo limita la facultad de la junta directiva de remoción del gerente.
- Se presenta una inadecuada dirección y administración de la EPQ SA ESP que ha afectado el suministro de agua potable y alcantarillado en los municipios de su área de operación, respecto de la cual el departamento del Quindío se ha visto excluido, porque no tiene participación en la asamblea general de alcaldes que conforma la terna para la elección del gerente. Tal situación fue evidenciada en el informe presentado por la Contraloría General del Quindío, en el que se señaló también un detrimento al patrimonio público.

1.1.1. Sentencia de primera instancia

4. El 26 de mayo de 2025⁶ el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Armenia dictó fallo en el que se negaron las pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

- No se probó la vulneración del principio de legalidad, no solo en relación con la forma de elegir la terna con la cual la Junta Directiva designará al gerente de EPQ SA ESP, sino también en relación con el periodo y la forma de removerlo. Tampoco se encontró contradicción entre los artículos 45 y 51 de los estatutos, porque la creación de la asamblea general de alcaldes, como órgano transitorio, se estableció en ejercicio de la autonomía de la voluntad privada.
- No se demostró el elemento subjetivo de la moralidad porque no se acreditó que la reforma de los estatutos hubiese estado motivada en intenciones deshonestas, alejadas del interés público; o que amenacen o vulneren el patrimonio público.

1.1.2. Impugnación⁷

5. El actor popular consideró que el fallo efectuó una indebida interpretación y aplicación de las normas de derecho comercial porque:

⁶ SAMAI. Expediente 63001-33-33-006-2024-00321-00; índice 00086.

⁷ SAMAI. Expediente 63001-33-33-006-2024-00321-00; índice 00088.

- La creación de la asamblea general de alcaldes, en el numeral 14 del artículo 45 de los Estatutos, debía reunir los elementos del artículo 110 del Código de Comercio. A su vez es contradictoria con los principios de unidad normativa y jerarquía estructural interna porque está ubicada en el artículo de funciones de la junta directiva.
- Según el artículo 419 del Código de Comercio, la asamblea general para elegir gerente debe estar integrada por los accionistas y no por los alcaldes, con lo cual se impide que el departamento del Quindío participe de forma plena en la elección del gerente general y, por ende, en la gestión eficaz del patrimonio público.
- Se vulnera el artículo 27.6 de la Ley 142 de 1994 que establece que, en las empresas de servicios públicos del orden departamental, el nombramiento de los miembros de la junta directiva corresponde al gobernador.
- El juez de instancia erró al exigir en el elemento subjetivo de la moralidad administrativa, la demostración de intencionalidad deshonesto o corrupta, pues lo exigible es que los actos no desvíen los fines estatales ni vulneren los principios de legalidad, eficacia y eficiencia en la gestión pública.
- Insiste en la antinomia entre los artículos 45 y 54 de los estatutos, que debe solucionarse conforme el numeral 2° del artículo 5° de la Ley 57 de 1887, según el cual «cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad, y se hallen en un mismo Código, preferirá la disposición consignada en artículo posterior»; y, por lo tanto, se debe aplicar el artículo 54 atribuyendo la competencia plena de la junta directiva para confeccionar la lista y escoger el gerente.

1.1.3. Sentencia de segunda instancia

6. En fallo del 31 de julio de 2025⁸ el Tribunal Administrativo del Quindío confirmó la decisión impugnada por las siguientes razones:

- La Sección Quinta del Consejo de Estado en sentencia del 24 de abril de 2025⁹ analizó los artículos 45, numeral 14, y, 54 de los estatutos de la EPQ SA ESP, en cuanto a la regulación de la asamblea general de alcaldes y la elección del gerente por parte de la junta directiva, y consideró que fueron disposiciones establecidas en virtud del principio de la autonomía de la voluntad de los accionistas. En consecuencia, no se vulneró el artículo 110 del Código de Comercio, ya que los requisitos allí establecidos aplican exclusivamente para la constitución de sociedades y en este caso, se trata de una figura de carácter transitorio creada con un propósito específico establecido en los estatutos. Por

⁸ SAMAI. Expediente 63001-33-33-006-2024-00321-01; índice 00013.

⁹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 24 de abril de 2025, Referencia: nulidad electoral Radicación: 63001-23-33-000-2024-00032-01 (PRINCIPAL) 63001-23-33-000-2024-00033-01

lo tanto, no es aplicable el artículo 419 del Código de Comercio, que regula la constitución de la asamblea general de accionistas.

- No se infringen los artículos 198 y 440 del Código de comercio, al establecer que la elección del gerente se hará para un periodo determinado previsto en los estatutos, tal como lo concluyó la Sección Quinta del Consejo de Estado en sentencia del 28 de abril de 2022¹⁰, tras señalar que la Corte Constitucional declaró exequible la expresión «sin perjuicio de que los nombramientos sean revocados libremente en cualquier tiempo» contenida en el inciso 2° del artículo 198 de Decreto 410 de 1971 y en la sentencia C-384 de 2008.
- En conclusión, no se evidenció un quebrantamiento del ordenamiento jurídico o violación al principio de legalidad y los principios generales del proceso, lo que exime del análisis del elemento subjetivo, máxime que no se logró demostrar que la elección del gerente consagrada en la reforma a los estatutos haya tenido la finalidad de favorecer intereses particulares o de un tercero, a través de conductas amañadas, corruptas o arbitrarias apartadas de la correcta función pública y los intereses generales.

1.2. Solicitud de revisión eventual¹¹

7. El apoderado del departamento del Quindío solicita la revisión eventual del fallo del Tribunal Administrativo del Quindío, argumentando la necesidad de unificar jurisprudencia para definir los siguientes temas:

- Si para la conformación de una figura jurídica que se asimila a un órgano societario de carácter transitorio en una empresa oficial de servicios públicos domiciliarios se deben exigir los requisitos mínimos de denominación, integración, funciones, periodos y forma de convocatoria previstos en el artículo 110 del Código de Comercio.
- Si en los estatutos sociales se pueden establecer figuras que limitan o excluyan las decisiones de un socio mayoritario; si es procedente asignar de manera parcial funciones propias de los órganos societarios a otros órganos o instancias; y si es posible regular de manera parcial el régimen del empleo público de libre nombramiento, y fijar causales de remoción y periodos personales.
- Si en la elección de las juntas directivas de empresas de servicios públicos domiciliarios de carácter oficial y de orden departamental, se debe aplicar el artículo 27.6 de la Ley 142 de 1994 (elección por el gobernador) o el artículo 196 del Código de Comercio (mecanismo de coeficiente electoral).
- Si para acreditar la vulneración al aspecto subjetivo del derecho colectivo a la moralidad administrativa se requiere necesariamente demostrar conductas

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta, Magistrado ponente: Pedro Pablo Vanegas Gil. Sentencia del veintiocho (28) de abril de dos mil veintidós (2022). Referencia: Nulidad Electoral. Radicación: 54001-23-33-000-2020-00520-03

¹¹ SAMAI. Expediente 63001-33-33-006-2024-00321-01; índice 00016.



amañadas, corruptas o arbitrarias, o si basta con evidenciar un riesgo cierto y razonable de desviación del interés general; así mismo, establecer si para que proceda la protección del derecho colectivo al patrimonio público es indispensable que se configure previamente la vulneración de la moralidad administrativa.

8. Existen interpretaciones antagónicas entre el Tribunal Administrativo del Quindío en el proceso de nulidad electoral 63-001-23-33-000-2024-00032-00 y 63-001-23-33-000-2024-00033-00 y la adoptada en el presente proceso de acción popular en relación con el procedimiento de elección, nombramiento y remoción del gerente general de la EPQ SA ESP; lo que en su criterio genera inseguridad jurídica y desigualdad en la aplicación del derecho.

9. Se desconoce que el Consejo de Estado en el proceso 85001-2333-000-2017-00244-00 (66160) señaló que este elemento subjetivo del derecho colectivo a la moralidad administrativa se puede acreditar cuando existen pruebas de que la actuación cuestionada no perseguía el interés general o no estaba dirigida a la satisfacción de los fines del Estado, contrario al adoptado en la providencia en la que se exige prueba de conductas amañadas, corruptas o dolosas.

10. Se supedita la vulneración del patrimonio público a la previa configuración de la vulneración a la moralidad administrativa, cuando el Consejo de Estado en sentencia del 21 de febrero del 2007 dictada en el proceso 76001-23-31-000-2005-00549-01(AP) sostuvo que se tutela de manera autónoma cuando exista daño o amenaza efectiva al patrimonio público.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

11. La Sala es competente para decidir sobre la solicitud de revisión eventual de la providencia proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío el 31 de julio de 2025¹², de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009¹³ que adicionó el artículo 36A a la Ley 270 de 1996; el artículo 274 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁴; y, los artículos 13 parágrafo 1 y 29 del Acuerdo 080 de 2019¹⁵ proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.2. Revisión eventual en las acciones populares y de grupo

12. Para disminuir los riesgos de dispersión de criterios jurisprudenciales en las acciones populares y de grupo, el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 estableció el

¹² SAMAI. Expediente 63001-33-33-006-2024-00321-01; índice 00013.

¹³ Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.

¹⁴ En adelante CPACA

¹⁵ Reglamento Interno del Consejo de Estado, modificado por el Acuerdo 434 del 10 de diciembre de 2024.

Artículo 29 numeral 4 «[l]as Salas Especiales de Decisión decidirán los siguientes asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo: [...] 4. Las revisiones eventuales en materia de acciones populares y de grupo que a la fecha de entrada en vigencia del presente acuerdo estén pendientes de decisión por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, los cuales quedarán asignadas a la respectiva Sala Especial de Decisión a la que pertenezca el ponente, en los términos de esta Acuerdo».

mecanismo de revisión eventual de las decisiones que disponen la finalización o el archivo en este tipo de procesos, así:

Artículo 36A. Del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios. 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. (...)

13. De esta disposición se extraen los presupuestos para la procedencia del mecanismo de revisión eventual de providencias judiciales, los cuales fueron precisados en relación con la finalidad de la unificación de jurisprudencia por la Sala Plena de esta corporación en Auto IJ del 14 de julio de 2009¹⁶, en el que se dijo:

Aunque no de manera exclusiva ni exhaustiva, a título ilustrativo, es posible identificar los siguientes eventos generales en los cuales está llamada a operar, a plenitud, la tarea unificadora de la jurisprudencia:

- 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.

Cabe agregar que para la procedencia de la revisión es necesario que los temas tratados en la providencia definitiva, además de que reúnan las condiciones necesarias para que sean objeto de unificación de jurisprudencia, deberán tener

¹⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Auto del 14 de julio de 2009, Radicación número: 20001-23-31-000-2007-00244-01(IJ)AG, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

incidencia directa e inmediata en la decisión proferida en la providencia respecto de la cual se solicite la revisión. Lo anterior con el fin de garantizar los principios de eficacia, celeridad y economía procesal, los cuales deben aplicarse en todas las actuaciones judiciales, teniendo en cuenta, además, los intereses que se persiguen en las acciones populares y de grupo.

14. Posteriormente, la Ley 1437 de 2011 reguló este mecanismo en los artículos 272, 273 y 274 que reprodujeron los postulados fijados por el Consejo de Estado en la anterior providencia, y que se sintetizan así:

(i) La revisión debe ser solicitada a petición de parte o del Ministerio Público. Es improcedente que el Consejo de Estado revise de manera oficiosa las providencias que se profieran en una acción popular o de grupo¹⁷.

(ii) La solicitud debe formularse dentro de los ocho (8) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia o providencia con la cual se ponga fin al respectivo proceso¹⁸.

(iii) La providencia debe haberse dictado por el Tribunal Administrativo y no ser susceptible del recurso de apelación ante el Consejo de Estado. 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. 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.**

(v) Debe tener como propósito la **unificación de jurisprudencia**. 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, quien 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»¹⁹.

¹⁷ 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 «[a]sí 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.»

¹⁸ Anteriormente, de conformidad con el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, este término corría desde la notificación de las decisiones.

¹⁹ Auto citado de 14 de julio de 2009, Exp. AG-2007-00244-01 (IJ) MP. Mauricio Fajardo Gómez.

(vi) La solicitud de revisión debe estar sustentada. Aunque el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 guardó silencio sobre este aspecto, el numeral 2º del artículo 274 del CPACA lo reguló exigiendo como requisito indispensable que el interesado, a través de la petición, exponga de manera razonada las circunstancias que imponen la revisión de la sentencia.

15. El artículo 273 del CPACA 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 en relación con la providencia objeto de revisión:

a) Que presente contradicciones o divergencias interpretativas, sobre el alcance de la ley aplicada por los tribunales.

b) Que se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado o a jurisprudencia reiterada de esta corporación.

16. 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, no es posible exponer razones de inconformidad o replantear el tema de fondo discutido y definido en las instancias.

2.3. Legitimación

17. Conforme lo dispuesto en el 273 del CPACA, la solicitud de revisión eventual fue presentada por el departamento del Quindío, parte demandante en la acción popular de la referencia, por lo tanto, existe legitimación.

2.4. Oportunidad

18. El término de ocho (8) días para la interposición de la solicitud de revisión eventual debe contabilizarse a partir de la ejecutoria la sentencia de 31 de julio de 2025 del Tribunal Administrativo del Quindío²⁰, de conformidad con lo establecido en el artículo 274 del CPACA. Como la sentencia se notificó el 1º de agosto de 2025²¹, quedó ejecutoriada el 11 de agosto siguiente.

19. Al tratarse de una sentencia de segunda instancia se satisface el presupuesto según el cual, la decisión objeto de revisión eventual debe ser una que ponga fin al proceso y no sea susceptible de medios de impugnación.

20. La solicitud de revisión eventual se presentó el 14 de agosto del presente año²², por tanto, la Sala concluye que el mecanismo de revisión eventual se ejerció oportunamente. Así se corroboró en la providencia del 26 de agosto²³ del Tribunal Administrativo del Quindío, en la que se remitió a esta Corporación.

²⁰ SAMAI. Expediente 63001-33-33-006-2024-00321-01; índice 00013.

²¹ SAMAI. Expediente 63001-33-33-006-2024-00321-01; índice 00015.

²² SAMAI. Expediente 63001-33-33-006-2024-00321-01; índice 00016.

²³ SAMAI. Expediente 63001-33-33-006-2024-00321-01; índice 00019.

2.5. Caso Concreto

21. Corresponde a la Sala analizar si la selección propuesta por el departamento del Quindío: i) está debidamente sustentada conforme con los parámetros jurisprudenciales previamente indicados, y si ii) su revisión cumple con la finalidad unificadora del mecanismo eventual de revisión.

22. La finalidad del mecanismo de la revisión eventual es la unificación de la jurisprudencia por parte del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo con miras a evitar la existencia de criterios contradictorios respecto de un mismo tema, derivados, por ejemplo, y a título puramente enunciativo, de su complejidad, indeterminación, ausencia de claridad normativa, vacío legislativo, confusión y diversidad de interpretaciones, inexistencia de criterio consolidado respecto de determinados tópicos, entre otros aspectos significativos o propios de la tarea unificadora.

23. La Sala observa que, en la solicitud de selección del presente asunto para revisión, la parte demandante los siguientes motivos que, en su concepto, deben ser tenidos en cuenta para que la sentencia de segunda instancia sea revisada y se fijen criterios unificadores:

i. interpretaciones antagónicas en relación con el procedimiento de elección, nombramiento y remoción del Gerente General de EPQ SA ESP

24. Considera que el Tribunal Administrativo del Quindío en los procesos de nulidad electoral 63-001-23-33-000-2024-00032-00 y 63-001-23-33-000-2024-00033-00 (acumulados), adoptó una interpretación distinta a la que se dio en el presente proceso de acción popular. No obstante, el actor popular omite plantear que la decisión adoptada en el proceso de nulidad electoral fue revocada por el Consejo de Estado el 24 de abril de 2025, al desatar la segunda instancia, de la siguiente manera:

141. ... al realizar una interpretación sistemática y teleológica de las disposiciones contenidas en los estatutos de EPQ SA ESP, se encuentra que, en virtud del principio de la autonomía de la voluntad de los accionistas, se consagró que la elección del gerente general debía estar precedida de la conformación de una terna por la asamblea general de alcaldes, la cual se realiza con los candidatos aptos, conclusión a la que se arriba con sustento en lo previsto en el artículo 54. (...)

147. Conforme con lo expuesto en precedencia, se reitera que no se advierte contradicción alguna entre el numeral 14 del artículo 45 y el artículo 54 de los estatutos sociales de EPQ SA ESP, en relación con la figura de la asamblea general de alcaldes, cuya función es la elaboración de la terna con fundamento en la cual la junta directiva elige al gerente general. (...)

189. Por consiguiente, la Sala revocará la sentencia de primera instancia, que declaró la nulidad del acto de elección demandado y, en su lugar, negará las pretensiones, por cuanto se acreditó que el procedimiento para la escogencia del gerente general de EPQ SA ESP no se adelantó con infracción en la normativa en la que debía fundarse.

25. La anterior decisión es coherente con la posición del Consejo de Estado adoptada en providencia del 28 de abril de 2022, en la que se dijo:

Así las cosas, la Sala concluye que, de conformidad con la remisión contenida en los artículos 19, ordinal 15, y 32 de la Ley 142 de 1994, con lo señalado en el artículo 440 del Código de Comercio y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 5, ordinal 2, letra a) de la Ley 909 de 2004, los representantes legales de las empresas oficiales de servicios públicos: i) son servidores públicos de libre nombramiento y remoción sometidos a los principios rectores de la función pública y a los regímenes de responsabilidad, inhabilidades e incompatibilidades correspondientes a los servidores públicos; ii) su nombramiento corresponde a las juntas directivas de tales empresas; iii) dicha designación debe realizarse para un periodo determinado, iv) sin perjuicio de la posibilidad de que dichas juntas puedan removerlos en cualquier tiempo. Adicionalmente, v) estos cuerpos colegiados tienen la posibilidad de reelegir en el cargo a quien lo viene desempeñando, vi) así como de encomendar la elección del representante legal de la empresa a su asamblea general de accionistas.²⁴

26. Por lo tanto, no se advierten interpretaciones disimiles ni se desconoce una decisión de unificación, que ameriten asumir el conocimiento.

ii. Desconocimiento del concepto del elemento subjetivo de la moralidad administrativa

27. Aduce el actor popular que la decisión de segunda instancia, en torno al elemento subjetivo de la moralidad administrativa, riñe con el definido por el Consejo de Estado en la sentencia dictada en el proceso nro. 85001-2333-000-2017-00244-01 (66160), en la que se dijo:

44. Habrá vulneración o amenaza a la moralidad administrativa, además de la constatación del elemento objetivo o, incluso sin que ello esté demostrado, si existen pruebas de que la actuación cuestionada no perseguía el interés general o no estaba dirigida a la satisfacción de los fines del Estado.²⁵

28. Encuentra la Sala que la sentencia revisada no desconoce los parámetros jurisprudenciales sentados por esta Corporación respecto del derecho colectivo de la moralidad administrativa. Así en sentencia del 1 de diciembre de 2015 se planteó:

2.2.2. Elemento subjetivo

No se puede considerar vulnerado el derecho colectivo a la moralidad pública sin hacer el juicio de moralidad de la actuación del funcionario para establecer si incurrió en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública.

Aquí es donde se concreta el segundo elemento. Consiste en que esa acción u omisión del funcionario en el desempeño de las funciones administrativas debe acusarse de ser inmoral; debe evidenciarse que el propósito particular del servidor se apartó del cumplimiento del interés general, en aras de su propio favorecimiento o del de un tercero.

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Magistrado ponente: Pedro Pablo Vanegas Gil, veintiocho (28) de abril de dos mil veintidós (2022). Referencia: Nulidad Electoral. Radicación: 54001-23-33-000-2020-00520-03

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, Subsección B. Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata. Sentencia del 7 de febrero de 2025. Radicación número: 85001-2333-000-2017-00244-00 (66160)

Este presupuesto está representado en factores de carácter subjetivo opuestos a los fines y principios de la administración, traducidos en comportamientos deshonestos, corruptos, o cualquier denominación que se les dé; en todo caso, conductas alejadas del interés general y de los principios de una recta administración de la cosa pública, en provecho particular.²⁶

29. La anterior tesis fue retomada en la sentencia de unificación del 5 de junio de 2018, en la que se dijo:

Además, se estableció que son dos los elementos necesarios para que se configure una violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa: uno objetivo y otro subjetivo, los cuales se definieron así:

“...Elemento objetivo: Quebrantamiento del ordenamiento jurídico. Este elemento puede darse en dos manifestaciones: (i) Conexidad con el principio de legalidad y (ii) violación de los principios generales del derecho.

(i) El primero corresponde a la violación del contenido de una norma jurídica por la acción (acto o contrato) u omisión de una entidad estatal o de un particular en ejercicio de una función pública. El acatamiento del servidor público o del particular que ejerce una función pública a la ley caracteriza el recto ejercicio de la función pública...” (...)

SEGUNDO: Estése a lo dispuesto por esta Sala en la providencia de diciembre primero (1) de dos mil quince (2015) dictada dentro del expediente radicado con el número 11001-33-31-035-2007-00033-01(AP) con ponencia del Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, a través de la cual se unificó el criterio sobre el alcance del derecho colectivo a la moralidad administrativa²⁷.

30. Así mismo, ha sido reiterada en providencia del 24 de marzo de 2021, en la que se sostuvo:

De cualquier modo, como bien se explicó en párrafos precedentes, para que se entienda vulnerado el referido derecho colectivo, en la conducta del servidor público deberán concurrir criterios de naturaleza subjetiva que demuestren el desconocimiento del interés general y los propósitos del servicio público, con fines de favorecer intereses privados durante el desarrollo de actuaciones administrativas. Por lo general, los elementos de carácter subjetivo coinciden con conductas deshonestas o corruptas dentro de las que se incluyen actos amañados o irregulares.

En el juicio de la moralidad administrativa que ocupa la atención de la Sala tendría que verificarse la intencionalidad, fraude o beneficio irregular para constatar el desconocimiento de este interés superior.²⁸ (subrayas de la Sala)

31. Estas definiciones del derecho colectivo a la moralidad administrativa no se oponen a la invocada por el actor popular, y a la plasmada en la providencia objeto de revisión, conforme a las cuales, para que se entienda configurado el elemento subjetivo de moralidad administrativa en la conducta del servidor público deberán concurrir criterios que demuestren el desconocimiento del interés general y los propósitos del servicio público con fines de favorecer intereses privados durante el

²⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero, primero (1) de diciembre de dos mil quince (2015). Radicación número: 11001-33-31-035-2007-00033-01(AP).

²⁷ Consejo de estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Seis Especial de Decisión, Consejero ponente Carlos Enrique Moreno Rubio, cinco (5) de junio de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 15001-33-31-001-2004-01647-01.

²⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio. veinticuatro (24) de marzo de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 25000-23-27-000-2010-02540-01(AP) (IJ).

desarrollo de actuaciones administrativas, pudiendo coincidir con conductas deshonestas o corruptas dentro de las que se incluyen actos amañados o irregulares.

32. No existen así argumentos que permitan a la Sección avocar el asunto para efectos de unificar jurisprudencia, por cuanto no se advierte un apartamiento o desconocimiento de la jurisprudencia vinculante obrante en la Corporación, por el contrario, en cuanto a los puntos propuestos, existen decisiones unificadoras sobre la materia.

33. El argumento del actor popular en torno a la vulneración del derecho colectivo al patrimonio público, al no ser objeto de la acción popular, tampoco puede dar lugar a la revisión en este mecanismo.

34. La Sala considera que la petición elevada por el departamento del Quindío no guarda relación con la finalidad que persigue esta figura procesal, en tanto, resulta evidente que dicha entidad no está de acuerdo con la decisión de segunda instancia y lo que pretende es continuar con el debate procesal que terminó con la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío. La revisión eventual procede respecto de providencias y sentencias en firme, sobre las cuales se han agotado las correspondientes instancias; no constituye una tercera instancia²⁹, toda vez que esta no es la finalidad del mecanismo de revisión eventual.

35. En este caso la petición de selección para revisión eventual no logra demostrar la existencia de contradicciones o divergencias interpretativas en la sentencia objeto de revisión, por el contrario, lo que se pretende es un nuevo análisis del caso, sin que el mecanismo de revisión eventual sea la oportunidad para prolongar la discusión ya culminada con la sentencia de 31 de julio de 2025, ni para mejorar los argumentos allí expuestos o para tratar de imponer un criterio jurídico diferente al allí fijado.

36. También se precisa que la selección del asunto para adelantar el mecanismo de revisión no es automática ni absoluta, de manera que, aunque la solicitud de revisión esté conforme a los lineamientos trazados por la Sala Plena del Consejo de Estado, ello no obliga a la escogencia del asunto, toda vez que, conforme a la ley, la revisión es eventual.³⁰

37. En conclusión, se negará la solicitud de revisión eventual porque en el presente caso no es indispensable unificar una tesis, ni requiere desarrollo jurisprudencial; además, no se trata de un tema complejo, indeterminado, o que admita distintas formas de interpretación.

²⁹ Sobre el alcance, finalidad y requisitos del mecanismo de revisión eventual pueden consultarse las siguientes providencias de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación : i) sentencia del 1.º de diciembre de 2015, Radicación número: 11001-33-31-035-2007-00033-01(AP), ii) sentencia del 8 de octubre de 2013 Radicación número: 08001-33-31-003-2007-00073-01(AP)REV y iii) sentencia del 3 de septiembre de 2013 Radicación número: 17001-33-31-001-2009-01566-01(IJ).

³⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 11 de septiembre de 2012, Exp. 2010-00205-01, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



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

RESUELVE

PRIMERO. NO SELECCIONAR para revisión la sentencia proferida el 31 de julio de 2025 por el Tribunal Administrativo del Quindío, que confirmó la decisión de primera instancia negando las pretensiones.

SEGUNDO. En firme esta providencia **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado