AGOTAMIENTO DE JURISDICCION EN ACCION POPULAR - Antecedentes jurisprudenciales / ACCION POPULAR - Procedencia de la acumulación de procesos

En providencias del 16 de septiembre de 2004, rad. 2004-0326 M.P. María Elena Giraldo Gómez y del 12 de octubre de 2007, rad. 2005-1856, MP. Enrique Gil Botero. Ha expresado que procede ante la imposibilidad de acumular dos o más procesos simultáneos y que cuando ya exista fallo por los mismos hechos y derechos debe analizarse desde la óptica de la cosa juzgada (8 de julio de 2009, rad. 2005-1006, MP. Enrique Gil Botero). Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado ha considerado que las acciones populares sí pueden acumularse, pues por remisión expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998, resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 145 del C.C.A., el cual dispone que en todos los procesos contencioso administrativos procederá la acumulación de pretensiones en la forma establecida en el Código de Procedimiento Civil, así como la acumulación de procesos a instancia de cualquiera de las partes o de oficio, en los casos establecidos por el mismo código; y por tal razón no aplica la figura del agotamiento de jurisdicción. De esta manera, ciertamente, existe la necesidad que sea la Sala Plena del Consejo de Estado la que unifique la tesis en torno al tema de si en los procesos de acción popular procede la acumulación, o si por el contrario, debe aplicarse la figura del agotamiento de jurisdicción y rechazar las subsiguientes demandas iguales que se promuevan, instando al nuevo actor popular a que intervenga a título de coadyuvante en el primer proceso que ya se encuentra en trámite.

ACCION POPULAR - Aplicación de los principios de economía, celeridad y eficacia / AGOTAMIENTO DE JURISDICCION - Procede en acciones populares cuando se fundan en los mismos hechos y contra el mismo demandado / ACUMULACION EN ACCIONES POPULARES - Improcedencia. Unificación de jurisprudencia

La Sala comienza el análisis partiendo de la preceptiva que establece el artículo 5° de la Ley 472 de 1998 acorde con el cual las acciones populares se tramitarán atendiendo a los principios de economía, celeridad y eficacia. La razón esencial de negar la acumulación de una nueva demanda cuando se trate del mismo reclamo de protección fundado en igual situación fáctica a la que inspiró la instauración de un proceso que ya está en curso, descansa en los parámetros de celeridad, eficacia y de economía procesal, en tanto propende por racionalizar la justicia en demandas de acción popular que se refieran a los mismos hechos, objeto y causa, dirigidas contra igual demandado. Con la primera persona que ejerce el derecho de acción en calidad de miembro de la comunidad, no para propender por derechos subjetivos sino de los que incumben a todos los habitantes, iniciado el trámite de este proceso a partir de la admisión de la demanda, se garantiza el acceso a la justicia, a través del control judicial que se impartirá a la actividad o a la omisión de la autoridad pública y/o del particular, respecto de la protección de los derechos colectivos que se consideran amenazados o vulnerados por los mismos hechos y respecto de los mismos demandados. El actor popular que demanda lo que otra persona ya trajo a la justicia, es decir “que repite” lo ya “denunciado”, bien puede constituirse en coadyuvante de ese primer proceso en trámite. Porque carece de sentido lógico y no consulta la racionalización de recursos integralmente considerados que implica la tramitación de un proceso, ni consulta el principio de eficacia que también rige la función judicial, el que paralela y simultáneamente se adelante hasta cierta etapa un nuevo proceso, otro proceso, siendo que deriva de una demanda popular que se funda en los mismos hechos, contra el mismo demandado y que aspira a amparar iguales derechos de

naturaleza colectiva, y que si el primero va más avanzado, deba esperar a que los demás se hallen en la misma etapa para poderlos acumular al inicial. Como se sabe, en estas acciones cualquier persona en defensa del derecho “difuso”, denominado así por la doctrina por ser el que no se radica en específico en nadie, sino que pertenece a todos, está habilitado para promover esta acción que, por tanto, no tiene exigencia de legitimación en la causa por activa, más que el ser persona. Esta acción o mecanismo judicial de protección de derechos colectivos, se insiste, no opera por la amenaza o la lesión de un derecho subjetivo. De esta manera, la Sala Plena del Consejo de Estado unifica su postura sobre la materia, en el sentido de determinar que, con apoyo en los principios de economía, de celeridad y de eficacia que rigen la función judicial, y que por expresa disposición del artículo 5° de la Ley 472 de 1998 deben orientar el trámite de las acciones populares, cuando se esté ante demandas de acción popular en las cuales se persiga igual causa petendi, basada en los mismos hechos, y contra igual demandado, lo que procede es dar aplicación a la figura del agotamiento de jurisdicción.

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 5

AGOTAMIENTO DE JURISDICCION EN ACCION POPULAR - Tiene aplicación también cuando se presenta cosa juzgada general o absoluta. Unificación de jurisprudencia

De esta manera, y como ya atrás se advirtió que las dos Secciones del Consejo de Estado que venían conociendo de la segunda instancia de las acciones populares no consideraban la posibilidad de decretar el agotamiento de jurisdicción ante la existencia de cosa juzgada en ninguno de los eventos antes descritos, pues han estimado que se trata de una excepción que se define en la sentencia; pero conociendo esta Sala Plena que pese a ser ello así, algunos Tribunales Administrativos sí han aplicado esta figura ante la ocurrencia de algunas de las modalidades de cosa juzgada, se impone que la Sala en esta oportunidad también unifique tesis sobre la viabilidad del rechazo de la demanda de acción popular cuando exista cosa juzgada con efectos absolutos y generales (erga omnes), proveniente de sentencia estimatoria, o cuando se esté en presencia de cosa juzgada relativa, porque, aunque siendo la sentencia anterior debidamente ejecutoriada denegatoria de las pretensiones de la demanda, de nuevo se instaura otra por los mismos hechos, para la protección de iguales derechos colectivos, con fundamento en las mismas pruebas, y contra el mismo accionado o accionados. Al respecto la Sala considera que, justamente, a fin de darle cabal aplicación a los antes mencionados principios que se consagran en el artículo 5° de la Ley 472 de 1998, que se insiste, es norma especial que reglamenta la acción popular, es preciso que igualmente se aplique la figura del agotamiento de jurisdicción para aquellos eventos cuando se esté en presencia de una nueva demanda y de entrada el juez constata que existe cosa juzgada general o absoluta: sentencia estimatoria debidamente ejecutoriada y por tanto con efectos erga omnes, y que ahora se promueve idéntica petición judicial fundada en los mismos supuestos fácticos y jurídicos y respecto del mismo demandado; o también, cuando existe sentencia ejecutoriada que si bien es denegatoria de las pretensiones y por tanto hizo tránsito a cosa juzgada relativa, es decir sólo frente a esos hechos y a esas pruebas, lo cierto es que la nueva demanda coincide plenamente en estar fundada en esos mismos supuestos fácticos y probatorios. Consecuencialmente la Sala unifica jurisprudencia en el sentido de que, ante situaciones como las antes descritas, procede que si la segunda demanda fue admitida sin advertir la existencia de cosa juzgada en las modalidades señaladas, se declare la nulidad de todo lo actuado y se rechace esta nueva demanda por presentarse

agotamiento de jurisdicción, y que igual tratamiento aplica (el rechazo de la segunda demanda), cuando se esté en la oportunidad procesal de decidir sobre la admisión. En definitiva, la viabilidad de aplicar el agotamiento de jurisdicción por la existencia de cosa juzgada y que proceda el rechazo de la nueva demanda de acción popular, depende de los alcances que tenga el fallo anterior dictado en el proceso relativo a derechos colectivos

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 5

NOTA DE RELATORIA: Con salvamento de voto de los doctores Hernán Andrade Rincón, Martha Teresa Briceño de Valencia, Stella Conto Díaz del Castillo, Danilo Alfonso Rojas Betancourth y Alberto Yepes Barreiro

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Bogotá, D. C., once (11) de septiembre de dos mil doce (2012)

Radicación número: 41001-33-31-004-2009-00030-01(AP)REV-SU

Actor: NESTOR GREGORY DIAZ RODRIGUEZ

Demandado: MUNICIPIO DE PITALITO

Procede la Sala a revisar la providencia del 24 de julio de 2009 mediante la cual el Tribunal Administrativo del Huila dentro del proceso de acción popular de la referencia, confirmó la del 15 de mayo de 2009 del Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Neiva que declaró nulo todo lo actuado por agotamiento de jurisdicción y en consecuencia rechazó la acción popular.

ANTECEDENTES

1. La demanda

El señor Néstor Gregory Díaz Rodríguez presentó ante los Juzgados Administrativos (Reparto) de Neiva demanda de Acción Popular contra el Municipio de Pitalito en procura de la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la seguridad y salubridad públicas que considera vulnerados porque en este ente territorial no existe sala de necropsias dentro del cementerio, como lo exigen los artículos 27 y 30 del Decreto 786 de 1990.

2. Trámite de la demanda

El Juzgado Cuarto Administrativo de Neiva la admitió el día 3 de febrero de 2007. Luego de ser notificado el municipio demandado dio respuesta. Alegó que debía declararse la nulidad de lo actuado "por agotamiento de jurisdicción", pues con anterioridad ya había sido interpuesta y se hallaba en curso otra demanda de acción popular con el mismo objeto de protección a idénticos derechos colectivos, y fundada en la misma omisión atribuida al municipio.

En providencia del 15 de mayo de 2009 el Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Neiva al constatar que en efecto existía un proceso de acción popular con identidad de objeto y promovido por la misma razón cursando en el Juzgado 3° Administrativo de Neiva, en aplicación de la figura "agotamiento de jurisdicción", declaró la nulidad de lo actuado y rechazó la demanda.

3. Providencia que se revisa

Esta providencia de rechazo fue apelada por el actor y el Tribunal Administrativo del Huila la confirmó. Argumentó las siguientes consideraciones:

- *Que según jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado (auto del 15 de marzo de 2006, rad. A.P. 2004-01209-01) no es procedente acumular procesos de acción popular en virtud de la naturaleza que reviste esta acción en la cual no hay lugar a pretensiones subjetivas.*
- *Que de presentarse una demanda en el mismo sentido de otra ya en curso, lo pertinente es que el segundo o posterior accionante ejerza coadyuvancia de la primera demanda (*ibidem*).*
- *Que se demostró que el auto que admitió la demanda inicial dictado por el Juzgado 3° Administrativo del Circuito de Neiva (actor: Gustavo Mora Perea), se notificó el 13 de abril de 2007, casi 2 años antes, mientras que por su parte el auto que admitió la presentada por el señor Néstor Gregory Díaz se notificó a la parte contraria el 3 de febrero de 2009.*
- *Que ese fenómeno se conoce como agotamiento de jurisdicción, frente al cual debe decretarse la nulidad de lo actuado.*

4. Solicitud de eventual revisión y auto que accedió a la misma

En escrito del 19 de febrero de 2010 el actor popular solicitó que se revisara la providencia del Tribunal. Considera que el sustento de la misma no está acorde con los últimos pronunciamientos del Consejo de Estado que, en su criterio, admiten la acumulación de procesos de acción popular y no acogen declarar agotada la jurisdicción.

La Sección Quinta del Consejo de Estado en providencia del 28 de octubre de 2010 halló procedente seleccionarla para revisión, mecanismo que instituyó el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

Para tal efecto estimó que si bien la decisión que se pide revisar no corresponde a una sentencia, en tanto declaró la nulidad de lo actuado y a continuación rechazó la demanda, tal determinación equivale a la que termina un proceso. El artículo 11 de la ley 1285 de 2009 que instituyó el mecanismo de revisión eventual en acciones populares señala que podrán ser objeto de revisión las sentencias o "las demás providencias" que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso.

Luego de los trámites secretariales pertinentes, el expediente ingresó al despacho de la magistrada ponente para proferir la decisión correspondiente.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1.- Competencia de la Sala

De conformidad con el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 y el artículo 1° del Acuerdo 0117 del 12 de octubre de 2010 por el cual se modificó su reglamento, compete a la Sala decidir.

2.- Importancia de unificar jurisprudencia en torno al agotamiento de jurisdicción en las acciones populares, y sobre sus consecuencias

Efectuado barrido de la trayectoria de la jurisprudencia sobre la materia, se encuentra que la Sección Tercera en una primera época aceptó la procedencia de acumular procesos de acción popular que se promovieran por los mismos hechos

y para la defensa de los mismos derechos colectivos: v.gr. auto del 22 de noviembre de 2001, rad. 2001-9218-01, AP-270[1].

Más adelante, a partir de la providencia del 5 de agosto de 2004 dictada en el radicado 2004-00979, esta Sección comenzó a aplicar la figura de agotamiento de jurisdicción. V.gr. en providencias del 16 de septiembre de 2004, rad. 2004-0326 M.P. María Elena Giraldo Gómez y del 12 de octubre de 2007, rad. 2005-1856, MP. Enrique Gil Botero. Ha expresado que procede ante la imposibilidad de acumular dos o más procesos simultáneos y que cuando ya exista fallo por los mismos hechos y derechos debe analizarse desde la óptica de la cosa juzgada (8 de julio de 2009, rad. 2005-1006, MP. Enrique Gil Botero). En el siguiente extracto de la providencia del 23 de julio de 2007 de la Sección Tercera se recogen estas dos posturas:

> *"(...) la diferencia entre el agotamiento de jurisdicción y la cosa juzgada, radica en que con el primero se busca evitar un desgaste de la administración de justicia, de tal suerte que ante la existencia de dos procesos en curso, que versan sobre hechos, objeto y causa similares, el juez debe establecer cuál de ellos agotó la jurisdicción y, para ello, debe constatar en qué procedimiento fue notificada primero la demanda a los demandados, pues es a partir de dicho momento que se habla propiamente de la existencia del proceso como tal, en tanto en dicho instante se traba la litis. Ahora bien, en la cosa juzgada, el operador judicial constata que un proceso sobre los mismos o similares hechos, objeto y causa ya fue fallado por la jurisdicción, situación que lo lleva a declarar, en la sentencia, la imposibilidad de acceder a las pretensiones, puesto que el asunto ya fue ventilado y decidido ante los órganos jurisdiccionales respectivos[2]".*

Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado ha considerado que las acciones populares sí pueden acumularse, pues por remisión expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998, resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 145 del C.C.A., el cual dispone que en todos los procesos contencioso administrativos procederá la acumulación de pretensiones en la forma establecida en el Código de Procedimiento Civil, así como la acumulación de procesos a instancia de cualquiera de las partes o de oficio, en los casos establecidos por el mismo código; y por tal razón no aplica la figura del agotamiento de jurisdicción (providencia del 22 de abril de 2009, radicados acumulados 15001-23-31-000-2004-00080-01; 2004-00414, 2004-03319, y 2005-02012, MP. Marco Antonio

---

[1] *En ese auto se acumularon 6 procesos de acción popular.*
[2] *Exp. AP 2005-2295, M.P. Enrique Gil Botero, reiterado en auto del 8 de julio de 2009 rad. 2005-1006*

Velilla Moreno; del 28 de abril de 2011, rad. 2005-01190-01, MP. María Elizabeth García González, y del 11 de agosto de 2011, rad. 2002-01685-01, MP. María Claudia Rojas Lasso).

De esta manera, ciertamente, existe la necesidad que sea la Sala Plena del Consejo de Estado la que unifique la tesis en torno al tema de si en los procesos de acción popular procede la acumulación, o si por el contrario, debe aplicarse la figura del agotamiento de jurisdicción y rechazar las subsiguientes demandas iguales que se promuevan, instando al nuevo actor popular a que intervenga a título de coadyuvante en el primer proceso que ya se encuentra en trámite.

3.- De la creación jurisprudencial y de su aplicación

La figura es de creación jurisprudencial por el Consejo de Estado. Se remonta al auto del 18 de octubre de 1986 en el cual la Sección Quinta luego de negar la acumulación de dos procesos electorales por tener la misma causa petendi e idénticas peticiones, expresó que cuando los particulares acuden al juez para que haga operar el servicio de justicia a un caso concreto, con la puesta en marcha del respectivo proceso que se promueva se agota la jurisdicción frente a dicho asunto o controversia. Para estos efectos la jurisdicción es entendida como la activación del aparato de justicia. Significa que llevarle de nuevo el mismo reclamo de protección de iguales derechos, en el caso de la nulidad electoral, derechos a la preservación de la legalidad en abstracto, afectados por causa idéntica, no es un racional ejercicio del derecho de acción. Que en tal caso el proceso que se inicie con posterioridad a otro que ya se encuentra en curso y que se instauró por los mismos hechos y derechos está viciado de nulidad "por agotamiento de jurisdicción". Que a tal conclusión se arriba porque si el proceso es nulo cuando corresponde a distinta jurisdicción, también lo es cuando la jurisdicción se ha consumado por haberse aceptado dar trámite a la demanda y estar ya en trámite otro proceso sobre la misma materia[3].

La Sala comienza el análisis partiendo de la preceptiva que establece el artículo 5° de la Ley 472 de 1998 acorde con el cual las acciones populares se tramitarán atendiendo a los principios de economía, celeridad y eficacia.

Precisamente la razón esencial de negar la acumulación de una nueva demanda

---

[3] *Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 18 de octubre de 1986, rad. E-10, M.P. Simón Rodríguez Rodríguez.*

cuando se trate del mismo reclamo de protección fundado en igual situación fáctica a la que inspiró la instauración de un proceso que ya está en curso, descansa en los parámetros de celeridad, eficacia y de economía procesal, en tanto propende por racionalizar la justicia en demandas de acción popular que se refieran a los mismos hechos, objeto y causa, dirigidas contra igual demandado.

Con la primera persona que ejerce el derecho de acción en calidad de miembro de la comunidad, no para propender por derechos subjetivos sino de los que incumben a todos los habitantes, iniciado el trámite de este proceso a partir de la admisión de la demanda, se garantiza el acceso a la justicia, a través del control judicial que se impartirá a la actividad o a la omisión de la autoridad pública y/o del particular, respecto de la protección de los derechos colectivos que se consideran amenazados o vulnerados por los mismos hechos y respecto de los mismos demandados.

El actor popular que demanda lo que otra persona ya trajo a la justicia, es decir "que repite" lo ya "denunciado", bien puede constituirse en coadyuvante de ese primer proceso en trámite. Porque carece de sentido lógico y no consulta la racionalización de recursos integralmente considerados que implica la tramitación de un proceso, ni consulta el principio de eficacia que también rige la función judicial, el que paralela y simultáneamente se adelante hasta cierta etapa un nuevo proceso, otro proceso, siendo que deriva de una demanda popular que se funda en los mismos hechos, contra el mismo demandado y que aspira a amparar iguales derechos de naturaleza colectiva, y que si el primero va más avanzado, deba esperar a que los demás se hallen en la misma etapa para poderlos acumular al inicial.

Como se sabe, en estas acciones cualquier persona en defensa del derecho "difuso", denominado así por la doctrina por ser el que no se radica en específico en nadie, sino que pertenece a todos, está habilitado para promover esta acción que, por tanto, no tiene exigencia de legitimación en la causa por activa, más que el ser persona. Esta acción o mecanismo judicial de protección de derechos colectivos, se insiste, no opera por la amenaza o la lesión de un derecho subjetivo.

El proceso de acción popular no consiste en estricto sentido en una controversia con presencia de "partes" opuestas entre sí y donde exista "litis". Es más un reclamo de protección para la garantía de derechos colectivos cuya existencia no

es materia de debate, lo que discute el actor popular es que dichos derechos están siendo amenazados o vulnerados por la accionada.

De esta manera, la Sala Plena del Consejo de Estado ***unifica*** *su postura sobre la materia, en el sentido de determinar que, con apoyo en los principios de economía, de celeridad y de eficacia que rigen la función judicial, y que por expresa disposición del artículo 5° de la Ley 472 de 1998 deben orientar el trámite de las acciones populares*[4]*, cuando se esté ante demandas de acción popular en las cuales se persiga igual* causa petendi*, basada en los mismos hechos, y contra igual demandado, lo que procede es dar aplicación a la figura del agotamiento de jurisdicción.*

Ahora bien, a propósito del estudio y unificación sobre los alcances de la aplicación de esta figura en el proceso de acción popular, la Sala considera oportuno y necesario que el pronunciamiento se extienda a considerar también el tratamiento que en estos mismos juicios debe otorgarse al fenómeno de la ***cosa juzgada,*** *en el sentido de definir si también el agotamiento de jurisdicción opera por esta situación.*

Respecto de la cosa juzgada alegada por el demandado a título de excepción en la contestación de la demanda o hallada de oficio por el juez, la Sección Primera ha señalado que es medio exceptivo de carácter "mixto", pues pese a tener una naturaleza perentoria, recibe tratamiento procesal de excepción de mérito[5]*. Por su parte, la Sección Tercera es del criterio que en el trámite de la acción popular no cabe, en estricto sentido, planteamiento de excepciones previas o mixtas, pues estima que siempre deben ser decididas en la sentencia, lo cual finalmente las convierte en perentorias, en el sentido de que constituyen impeditivos para la prosperidad de la pretensión o para su formulación*[6]*.*

Entonces, ambas Secciones coinciden en que la cosa juzgada que se plantee como excepción en las acciones populares, se resuelve en la sentencia, y que también es así, cuando el juez, de oficio, la encuentra probada. Así mismo estas dos Secciones están de acuerdo en que los efectos de la cosa juzgada dependen de lo que se haya resuelto en la sentencia anterior que cobró ejecutoria. Si fue estimatoria de las pretensiones de una acción popular, hace tránsito a cosa

---

[4] *Aunados a los de concentración, eventualidad e informalidad como principios generales del C. de P. C.*
[5] *Sección Primera, sentencia del 18 de abril de 2007, rad. 2005-00118-01, MP. Rafael Ostau de Lafont Pianeta.*
[6] *Sección Tercera, sentencia del 8 de julio de 2009, rad. 2005-01006, MP. Enrique Gil Botero.*

juzgada erga omnes*. Pero si fue denegatoria, sólo hará tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente respecto de los hechos que dieron lugar a su instauración. Por último, cuando el fallo ejecutoriado negó las pretensiones de la demanda por falta de pruebas, esa sentencia nunca hace tránsito a cosa juzgada*[7]*.*

*De esta manera, y como ya atrás se advirtió que las dos Secciones del Consejo de Estado que venían conociendo de la segunda instancia de las acciones populares no consideraban la posibilidad de decretar el agotamiento de jurisdicción ante la existencia de cosa juzgada en ninguno de los eventos antes descritos, pues han estimado que se trata de una excepción que se define en la sentencia; pero conociendo esta Sala Plena que pese a ser ello así, algunos Tribunales Administrativos sí han aplicado esta figura ante la ocurrencia de algunas de las modalidades de cosa juzgada, se impone que la Sala en esta oportunidad también unifique tesis sobre la viabilidad del rechazo de la demanda de acción popular cuando exista cosa juzgada con efectos absolutos y generales (*erga omnes*), proveniente de sentencia estimatoria, o cuando se esté en presencia de cosa juzgada relativa, porque, aunque siendo la sentencia anterior debidamente ejecutoriada denegatoria de las pretensiones de la demanda, de nuevo se instaura otra por los mismos hechos, para la protección de iguales derechos colectivos, con fundamento en las mismas pruebas, y contra el mismo accionado o accionados*[8]*.*

Al respecto la Sala considera que, justamente, a fin de darle cabal aplicación a los antes mencionados principios que se consagran en el artículo 5° de la Ley 472 de 1998, que se insiste, es norma especial que reglamenta la acción popular, es preciso que igualmente se aplique la figura del agotamiento de jurisdicción para aquellos eventos cuando se esté en presencia de una nueva demanda y de entrada el juez constata que existe cosa juzgada general o absoluta: sentencia estimatoria debidamente ejecutoriada y por tanto con efectos erga omnes*, y que ahora se promueve idéntica petición judicial fundada en los mismos supuestos fácticos y jurídicos y respecto del mismo demandado; o también, cuando existe sentencia ejecutoriada que si bien es denegatoria de las pretensiones y por tanto hizo tránsito a cosa juzgada relativa, es decir sólo frente a esos hechos y a esas pruebas, lo cierto es que la nueva demanda coincide plenamente en estar fundada en esos mismos supuestos fácticos y probatorios.*

---

[7] *Sentencias citadas.*
[8] *Consejo de Estado, Sección Primera, entre otras muchas, sentencias del 12 de mayo de 2011, rad. 2002-00035-02, MP. María Elizabeth García González y del 17 de junio de 2010, rad. 2005-01783, MP. Rafael Ostau de Lafont Pianeta; Sección Tercera, entre otras, sentencias del 8 de julio de 2009, rad. 2005-01006-01 y del 19 de agosto de 2009, rad. 2003-01663-01, MP. Enrique Gil Botero.*

Consecuencialmente la Sala unifica jurisprudencia en el sentido de que, ante situaciones como las antes descritas, procede que si la segunda demanda fue admitida sin advertir la existencia de cosa juzgada en las modalidades señaladas, se declare la nulidad de todo lo actuado y se rechace esta nueva demanda por presentarse agotamiento de jurisdicción, y que igual tratamiento aplica (el rechazo de la segunda demanda), cuando se esté en la oportunidad procesal de decidir sobre la admisión.

En definitiva, la viabilidad de aplicar el agotamiento de jurisdicción por la existencia de cosa juzgada y que proceda el rechazo de la nueva demanda de acción popular, depende de los alcances que tenga el fallo anterior dictado en el proceso relativo a derechos colectivos, en los términos que la Corte Constitucional lo ha señalado en la sentencia C-622 de 2007, según la cual

> *"(…)*
> *Tratándose de la protección de derechos e intereses colectivos, no puede entonces entenderse que la cosa juzgada es absoluta, pues la naturaleza propia de tales derechos e intereses implica la titularidad de la acción en cabeza de un número más o menos extenso de personas afectadas con la amenaza o violación de tales derechos, que aun cuando habrían podido participar en el proceso, estarían despojadas de la oportunidad de ejercer una acción popular para enmendar una situación de amenaza o afectación de esos derechos que ocurra en la misma colectividad frente al caso fallado, respecto de una sentencia desestimatoria de los mismos y la aparición con posterioridad al fallo de nuevas pruebas que demuestren tal vulneración. Considera la Corte que los recursos probatorios previstos por la ley no son idóneos para superar el conflicto de inconstitucionalidad que surge de reconocerle efectos erga omnes a las sentencias desestimatorias, particularmente, frente a la circunstancia de que después del fallo aparezcan nuevas pruebas definitivas para cambiar la decisión inicial, pues es claro que tales elementos de juicio, por sustracción de materia, no pudieron ser allegados al proceso en el respectivo periodo probatorio ni valorados por la sentencia"[9].*

La Sala concluye que la razonabilidad de la posición sobre la viabilidad del agotamiento de jurisdicción como causal de rechazo de las acciones populares que aquí se unifica, descansa en que además de que evita desgaste judicial, desgaste a los actores populares y a todos los estamentos involucrados en el tema probatorio, resultaría totalmente vano adelantar un proceso a sabiendas, de antemano, que no podrá existir pronunciamiento sobre el fondo del asunto (cuando se esté en presencia de cosa juzgada en los eventos antes reseñados y dentro de los parámetros descritos por la Corte Constitucional en la sentencia citada), o tramitar un segundo proceso a sabiendas de que ya cursa uno idéntico,

---

[9] *Sentencia de 14 de agosto de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil*

razón por la cual la postura que se acoge, constituye pleno desarrollo de los principios que orientan la función judicial en el trámite de las acciones populares.

4. Caso concreto

Corresponde a la Sala examinar si en el caso de la providencia objeto de revisión concurrían los presupuestos para dar aplicación al agotamiento de jurisdicción.

El Consejo de Estado ha sido unánime en sus Salas de Decisión en considerar que el rechazo de la demanda equivale o tiene el mismo efecto de dar por concluido el proceso puesto que impide su surgimiento.

En el presente caso previamente a rechazarse la demanda se decretó por el Juzgado y se confirmó por el Tribunal Administrativo del Huila la nulidad de ***todo lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda inclusive****, pues fue con posterioridad a la oportunidad de la admisión de la demanda cuando el juez se enteró o se percató que por los mismos hechos, contra el mismo demandado y para la protección de iguales derechos ya venía en curso un proceso de acción popular promovido a partir de la instauración de una demanda de iguales características.*

Declarar nulas algunas actuaciones del proceso tiene por finalidad sanear vicios que afecten su validez con el propósito de reencausarlo. En ocasiones el trámite se retrotrae hasta su inicio inclusive, con lo cual el proceso reinicia comenzando por el estudio de admisión de la demanda.

En el sub examine la acción popular se instauró contra el Municipio de Pitalito (Huila) en razón a que éste no contaba con sala de necropsia dentro del cementerio municipal, situación que en criterio del actor lesiona los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la seguridad y salubridad pública. Se admitió por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Neiva el 3 de febrero de 2009 (fl. 12) y a través de apoderado el municipio accionado respondió la demanda en escrito del 24 de marzo de 2009. Solicitó declarar la nulidad del proceso por agotamiento de jurisdicción (fl. 48), por cuanto en el Juzgado Tercero Administrativo de ese Circuito se adelantaba contra éste el proceso de acción popular 2007-00140 por los mismos hechos y con idéntica pretensión.

El Juzgado Cuarto ordenó solicitar al Juzgado Tercero información al respecto y el 13 de mayo de 2009 el destinatario del requerimiento remitió copias relevantes del proceso de acción popular identificado con el radicado 2007-00140, en el que el demandante, señor Gustavo Mora Perea, solicitó protección a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la seguridad y salubridad públicas de la comunidad en general, por la falta de sala de necropsias en el municipio de Pitalito (Huila).

Con apoyo en esta certeza, en auto del 15 de mayo de 2009 el Juzgado 4° Administrativo de Neiva declaró la nulidad de todo lo actuado y rechazó la demanda "por agotamiento de la jurisdicción" (fls. 72 a 79). La providencia fue confirmada por el Tribunal Administrativo del Huila el 24 de julio de 2009.

Verificado que respecto de la decisión contenida en la providencia del 24 de julio de 2009 del Tribunal Administrativo del Huila se presentan los presupuestos que imponen aplicar tal medida, la Sala considera que tanto la decisión de declarar la nulidad de todo lo actuado por agotamiento de jurisdicción, como la de rechazo de la demanda por igual motivo, deben declararse ajustados a derecho.

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

RESUELVE:

***PRIMERO: UNIFICAR** jurisprudencia sobre el alcance de la aplicación de la figura del agotamiento de jurisdicción en el proceso de acción popular, en los términos que se explican en la parte motiva de esta providencia.*

***SEGUNDO**: En consecuencia, **DECLARAR** que el auto del Tribunal Administrativo del Huila de 24 de julio de 2009 que confirmó el del Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Neiva del 15 de mayo de 2009, está ajustado a derecho.*

***TERCERO: DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.*

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN
Presidente

SUSANA BUITRAGO VALENCIA ***VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA***

HERNAN ANDRADE RINCON ***GERARDO ARENAS MONSALVE***

HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS ***MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA***

STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO ***MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ***

ENRIQUE GIL BOTERO ***WILLIAM GIRALDO GIRALDO***

MAURICIO FAJARDO GOMEZ ***CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ***

BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ ***DANILO ALFONSO ROJAS BETANCOURTH***

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO ***JAIME O. SANTOFIMIO GAMBOA***

MAURICIO TORRES CUERVO ***OLGA VALLE DE DE LA HOZ***

ALFONSO VARGAS RINCON ***MARCO ANTONIO VELILLA MORENO***

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO ***ALBERTO YEPES BARREIRO***

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA