

REVISION - Procede para unificar jurisprudencia sobre acumulación de acciones populares

En el auto cuya revisión se solicita el Tribunal Administrativo del Tolima declaró la nulidad de lo actuado por «agotamiento de la jurisdicción» y rechazó la demanda con fundamento en lo dispuesto en el auto de 15 de marzo de 2006 de la Sección Tercera, que reiterada que si una demanda en acción popular se presenta cuando existe otra en curso con el mismo objeto que ya ha sido notificada al demandado, opera el «agotamiento de la jurisdicción» hecho que constata el juez a partir de la identidad de actores, pretensiones y hechos. De otra parte, esta Sección reiteradamente ha señalado que la acción popular es un proceso especial por lo que es viable la acumulación de procesos, siempre y cuando se reúnan los requisitos exigidos por los artículos 82 y 157 del Código de Procedimiento Civil. Es evidente que ante una misma situación de hecho las Secciones Primera y Tercera adoptan distintos criterios y decisiones que no son compatibles. Conviene, por tanto, unificar la jurisprudencia respecto del tema objeto de debate para darle coherencia, evitar contradicciones y garantizarle a los usuarios de la administración de justicia el derecho de igualdad ante la ley.

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULOS 82 Y 87

NOTA DE RELATORIA: Sobre el agotamiento de la jurisdicción en acción popular, Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de 5 de diciembre de 2005, Rad. 2004-02148, MP. Ruth Stella Correa Palacio; auto de 30 de marzo de 2006, Rad. 2004-01209, MP. Ramiro Saavedra Becerra; auto de 22 de febrero de 2007, Rad. 2004-0092, MP. Ruth Stella Correa; auto de 23 de julio de 2007, Rad. 2005-02295, MP. Enrique Gil Botero; auto de 12 de diciembre de 2007, Rad. 2005-01856, MP. Enrique Gil Botero; auto de 18 de junio de 2008, Rad. 2003-0618, MP. Ruth Stella Correa Palacio. Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 27 de noviembre de 2003, Rad. 2003-00771, MP. Camilo Arciniegas Andrade; Rad. 2001-0416-01(AP), 2001-00862-02(AP), 2004-00080-01 (AP) Y 2004-01169-01 (AP); auto de 1 de diciembre de 2006, Rad. 2003-1262, 1343, 1344, 1347, 1399, 1477, 1478, 1648, 1655, 1744, 1748, 1807, 1809 y 1843, MP. Dr. Camilo Arciniegas Andrade.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 73001-33-31-007-2008-00033-01(AP)REV

Actor: NESTOR GREGORY DIAZ RODRIGUEZ

Demandado: MUNICIPIO DE SALDAÑA - TOLIMA

Se decide la procedencia de la revisión eventual solicitada por el actor respecto del auto de 15 de mayo de 2009 por el cual el Tribunal Administrativo del Tolima

confirmó el de 3 de febrero de 2009 proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo de Ibagué, que en el trámite de la acción popular declaró la nulidad por el «agotamiento de la jurisdicción» y se rechazó la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA Y PRETENSIONES

El 30 de enero de 2008, Néstor Gregory Díaz Rodríguez ejerció la acción popular contra el Municipio de Saldaña (Tolima) para reclamar protección de los derechos colectivos al goce del espacio público, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y el acceso a una infraestructura de los servicios que garantice la salubridad pública.

Solicita la realización de construcciones que garanticen a las personas con limitaciones físicas o sensoriales, o cuya capacidad motora o de orientación se ha deteriorado, el acceso a las instalaciones de la Alcaldía de Saldaña (Tolima).

1.1. Hechos

Las instalaciones donde funciona la Alcaldía de Saldaña no cumplen con los requisitos establecidos en la Ley 361 de 1997¹ ya que no permiten el libre acceso de las personas con limitaciones físicas o sensoriales o cuya capacidad motriz o de orientación se ha deteriorado.

2. LA CONTESTACION

El apoderado del Municipio de Saldaña adujo que la edificación donde funciona la Alcaldía cuenta con una entrada habilitada para el acceso de las personas con limitación física y reconoció que para ascender al segundo piso, estas personas deben contar con la colaboración de terceros, pero aclara que es por el grado de inclinación de la rampa existente.

Solicitó la suspensión del proceso mientras se toma decisión en la acción popular adelantada ante el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Ibagué bajo el radicado No. 2007-00243-00 cuyo actor es el ciudadano Jorge Eliécer Bastos Bohórquez, que versa sobre los mismos hechos y pretensiones que el presente proceso.

II. EL AUTO DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante auto de 3 de febrero de 2009 el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito del Ibagué declaró la nulidad de lo actuado por haberse presentado el «*agotamiento de la jurisdicción*» y rechazó la demanda al determinar que la acción popular contenía los mismos hechos y pretensiones que la demanda instaurada por el ciudadano Jorge Eliécer Bastos Bohórquez, que fue admitida por auto de 3 de agosto de 2007 y se encuentra surtiendo la etapa probatoria, según informe secretarial.

III. EL RECURSO DE APELACION

El actor, replicó que el «*agotamiento de la jurisdicción*» es sinónimo de rechazo de la acción, figura que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 472 de 1998 que sólo prevé esa actuación procesal cuando no se corrige la demanda oportunamente.

Indicó que no es improcedente intentar varias acciones populares por los mismos hechos y pretensiones.

IV. AUTO DE SEGUNDA INSTANCIA

Mediante auto de 15 de mayo de 2009 el Tribunal Administrativo del Tolima, confirmó el auto de 3 de febrero de 2009 dictado por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Ibagué porque consideró que como la presente acción versa sobre los mismos hechos y pretensiones que la acción popular iniciada por el ciudadano Jorge Eliécer Bastos Bohórquez ante el Juzgado Quinto

¹ «Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones». Diario Oficial No. 42.978, de 11 de febrero de 1997.

Administrativo de Ibagué, se cumple con los supuestos señalados en la jurisprudencia² para declarar la nulidad por el «agotamiento de jurisdicción».

V. SOLICITUD DE REVISION

El actor sustentó la solicitud de revisión del auto de segunda instancia argumentando que cuando se ha incoado una acción popular, las acciones que se ejerzan posteriormente con fundamento en los mismos hechos y pretensiones no debe declararse la nulidad por el «agotamiento de la jurisdicción» y rechazar la demanda sino que deben acumularse por cuanto el artículo 44 de la Ley 472 de 1998 que dispone que en los aspectos no regulados por ella se aplicara las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo dependiendo la jurisdicción que le corresponda.

Agregó que en virtud de lo anterior, es aplicable el artículo 145 del Código Contencioso Administrativo que dispone que procederá la acumulación conforme a lo establecido en el artículo 157 del Código de Procedimiento Civil, que señala que procede la acumulación de procesos cuando haya identidad de pretensiones y de demandado, como en el caso objeto de debate.

Finalmente, indicó que la jurisprudencia de esta Sección considere procedente acumular las acciones populares³.

VI. CONSIDERACIONES

6.1 Generales de la Revisión

El artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 dispone que el Consejo de Estado, a través de sus Secciones en su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte o del Ministerio Público, 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.

En sentencia C-713 de 2008, la Corte Constitucional declaró exequible el

² Consejo de Estado. Sección Tercera. Expedientes 2004-01209-01(AP) y 2004-02148-01(AP).

³ Consejo de Estado. Sección Primera. Expedientes 2001-0416-01(AP), 2001-00862-02(AP), 2004-00080-01 (AP) Y 2004-01169-01 (AP).

parágrafo primero del artículo 11 del proyecto de Ley Estatutaria No. 023 de 2006/Senado y 286 de 2007/Cámara, por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de Administración de Justicia) y advirtió que la revisión eventual es una competencia adicional del Consejo de Estado que recae contra sentencias o providencias que pongan fin a un proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, para unificar la jurisprudencia, y que no impide la interposición de la acción de tutela.

6.2 Jurisdicción

Esta Jurisdicción es competente para resolver sobre las solicitudes de revisión de las providencias judiciales proferidas en procesos iniciados en ejercicio de las acciones populares.

6.3 Competencia de la Sala

Esta Sección es competente para conocer la solicitud en estudio de conformidad con el artículo 13 del Acuerdo 55 de 2003 porque está referida a una acción popular cuyo conocimiento no está atribuido a la Sección Tercera de esta Corporación.

6.4 Requisitos de procedibilidad

Esta Corporación ⁴ ha señalado que de acuerdo con la Ley 1285 de 2009 y la sentencia C-713 de 2008 de la Corte Constitucional, los requisitos para que proceda la revisión de las providencias de las acciones populares ante esta Corporación son los siguientes:

- a) La solicitud de revisión debe ser formulada por las partes o el Ministerio Público; b) Debe tratarse de sentencias o providencias que pongan fin al proceso; c) La petición deberá formularse dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de la sentencia o providencia; d) Que la sentencia que haya sido dictada únicamente por los Tribunales Administrativos y e) Que la petición esté debidamente sustentada.

Como que en el presente caso se cumplen los requisitos de procedibilidad se procederá a examinar si es del caso a acceder o denegar la revisión solicitada.

⁴ Auto de 14 de julio de 2009, Expediente 2007-00244 (IJ); Actora: Gladys Álvarado Acosta. M.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

6.5. Caso concreto

Conviene recordar que la Sala Plena de esta Corporación, precisó en auto de 15 de mayo de 2009 que para definir la selección deben considerarse los siguientes parámetros: a) Las particularidades de cada asunto; b) El cumplimiento de los requisitos legales para la procedencia de la solicitud de revisión; c) La configuración de uno o varios de los eventos que determina la necesidad de unificar la jurisprudencia del Consejo de Estado y d) La importancia y trascendencia de los temas que se debaten en la providencia objeto de la solicitud correspondiente.

En el presente caso, el actor solicitó la revisión eventual del auto de 24 de julio de 2009 dictado por el Tribunal Administrativo del Tolima por considerar que se contravino la jurisprudencia de esta Sección al declarar la nulidad de lo actuado por «agotamiento de la jurisdicción» y rechazó la demanda toda vez que se admite la acumulación de procesos en acción popular.

En el auto cuya revisión se solicita el Tribunal Administrativo del Tolima declaró la nulidad de lo actuado por «agotamiento de la jurisdicción» y rechazó la demanda con fundamento en lo dispuesto en el auto de 15 de marzo de 2006 de la Sección Tercera, que reiterada⁵ que si una demanda en acción popular se presenta cuando existe otra en curso con el mismo objeto que ya ha sido notificada al demandado, opera el «agotamiento de la jurisdicción» hecho que constata el juez a partir de la identidad de actores, pretensiones y hechos.

De otra parte, esta Sección⁶ reiteradamente ha señalado que la acción popular es

⁵ Entre otras, autos de 5 de diciembre de 2005; Expediente 2004-02148; Actora: Martha Luz Barros Tovar; M.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

Auto de 30 de marzo de 2006; Expediente 2004-01209; Actor: Hugo Serrano Gómez; M.P. Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

Auto de 22 de febrero de 2007; Expediente: 2004-0092; Actora: Tatiana Maiguel Colina; M.P. Dra. Ruth Estella Correa

Auto de 23 de julio de 2007; Expediente: 2005-02295; Actor: José Elbert Gómez; M.P. Dr. Enrique Gil Botero

Auto de 12 de diciembre de 2007; Expediente: 2005-01856; Actor: Nélon Germán Velásquez Pabón; M.P. Dr. Enrique Gil Botero.

Auto de 18 de junio de 2008; Expediente 2003-0618; Actor: EMPOSUCRE EN LIQUIDACIÓN; M.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

⁶ Auto de 27 de noviembre de 2003; Expediente: 2003-00771; Actora: Luz Dary Paez Bravo; M.P. Dr. Camilo Arciniegas Andrade;

Consejo de Estado. Sección Primera. Expedientes 2001-0416-01AP), 2001-00862-02(AP), 2004-00080-01 (AP) Y 2004-01169-01 (AP).

un proceso especial por lo que es viable la acumulación de procesos, siempre y cuando se reúnan los requisitos exigidos por los artículos 82 y 157 del Código de Procedimiento Civil.

Es evidente que ante una misma situación de hecho las Secciones Primera y Tercera adoptan distintos criterios y decisiones que no son compatibles.

Conviene, por tanto, unificar la jurisprudencia respecto del tema objeto de debate para darle coherencia, evitar contradicciones y garantizarle a los usuarios de la administración de justicia el derecho de igualdad ante la ley.

En atención a lo anterior, y de conformidad con la facultad establecida en el artículo 130 del Código Contencioso Administrativo se remitirá a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo para que conozca de la solicitud de revisión en estudio.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

SELECCIONAR PARA REVISION el auto de 15 de mayo de 2009, dictado por el Tribunal Administrativo del Tolima, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el 19 de noviembre de 2009.

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidente

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Auto de 1° de diciembre de 2006; Expedientes: 2003-1262, 1343, 1344, 1347, 1399, 1477, 1478, 1648, 1655, 1744, 1748, 1807, 1809 y 1843; Actor: Gabriel Arrieta Camacho; M.P. Dr. Camilo Arciniegas Andrade.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO