



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

CONSEJERO PONENTE: DR. GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN (E)

Bogotá D.C., dos (2) de octubre de dos mil catorce (2014).-

**Actora: CARLOS JAVIER GUERRERO GUTIÉRREZ.
Autoridades Departamentales.
Radicado No. 68001333100420090008701
Demandado: MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA - SANTANDER.**

Conoce la Sala de Sección la revisión propuesta por el señor Carlos Javier Guerrero Gutiérrez al Auto de 11 de julio de 2011, proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, que, en Segunda Instancia, confirmó el rechazo de la acción popular interpuesta por él contra el Municipio de Floridablanca - Santander por encontrar acreditado el agotamiento de jurisdicción¹.

DEMANDA

Pretensiones.-

¹ Rechazo proferido en Primera Instancia por el Juzgado Cuarto Administrativo de Bucaramanga, mediante Auto de 14 de septiembre de 2010, previa decisión de declarar la nulidad de todo lo actuado dentro del mismo trámite.

Carlos Javier Guerrero Gutiérrez ejerció la acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política contra el Municipio de Floridablanca - Santander, solicitando amparar los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, seguridad y salubridad públicas; goce del espacio público, y utilización y defensa de los bienes de uso público; y, seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. Como consecuencia de lo anterior solicitó²:

- (i) Declarar que el ente territorial demandado ha omitido adelantar las medidas a su alcance para señalar adecuadamente el puente ubicado frente al estadio de fútbol de Floridablanca - Álvaro Gómez Hurtado, poniendo en riesgo la vida de los peatones.
- (ii) Ordenar al Municipio accionado **adoptar** las medidas y procedimientos que permitan superar la referida situación; y, **pagar** el incentivo del artículo 39 de la Ley 472 de 1997, y las costas y agencias en derecho.

Fundamentos fácticos.-

El señor Carlos Javier Guerrero Gutiérrez precisó que el puente vehicular cercano al estadio de fútbol “*Álvaro Gómez Hurtado*” no está dotado de los respectivos pasos peatonales, lo que pone en riesgo la integridad de los usuarios que transitan por esa vía estrecha³.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

² Fls. 1 a 5.

³ Como fundamento de sus pretensiones el señor Guerrero Gutiérrez citó tres providencias judiciales, así: (i) Consejo de Estado - Sección Tercera, de 19 de mayo de 2005, con ponencia del Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez, radicado No. 2003-01478-01, sobre el alcance del derecho a la seguridad pública; (ii) Consejo de Estado - Sección Cuarta, radicado No. 2000-00285-01, en relación al derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; y, (iii) Corte Constitucional, C-215 de 1999, en cuanto a la naturaleza preventiva de este tipo de mecanismos.

El **Municipio de Floridablanca - Departamento de Santander**, mediante apoderado judicial, se opuso a la prosperidad de las pretensiones incoadas por la parte actora⁴, manifestando que no le constaban los hechos alegados y que el objeto de esta garantía no era congestionar la justicia, desgastando el presupuesto en el reconocimiento de incentivos. Por tal motivo, solicitó revisar las condiciones de seguridad del puente frente a los peatones, advirtiendo, en todo caso, que estaba iniciando las actuaciones tendientes a estudiar la situación del espacio público.

Adicionalmente puntualizó el alcance de la acción popular, distinguiéndola de la de grupo, y los elementos necesarios para su procedencia en los términos de los artículos 1º, 2º, 4º y 9º de la Ley 472 de 1998. Agregó que las circunstancias de amenaza o vulneración del derecho colectivo deben estar debidamente probadas, advirtiendo que al tenor del artículo 30 de la Ley 472 de 1998 esa carga le incumbe al demandante. Al respecto, indicó que:

*“(...) En el presente caso debe realizarse un estudio que permita establecer si el tránsito peatonal por este lugar constituye un peligro inminente, o si existe en el mencionado lugar de los hechos la opción de transitar por a (sic) vía en forma libre y adecuada.
(...)”*

Finalmente, solicitó que a la presente acción se vinculara al contratista que adelantó las obras del puente que, presuntamente, está generando un riesgo a la comunidad.

TRÁMITE Y DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

⁴ Fls. 14 a 18.

- Ante el Juzgado Cuarto Administrativo de Bucaramanga, y con la concurrencia de las partes, la Procuradora Judicial Cien para asuntos Administrativos y el Defensor del Pueblo Delegado, se adelantó la audiencia de pacto de cumplimiento el 15 de septiembre de 2009, declarándose fallida⁵.

- Previo Auto de decreto de pruebas⁶, mediante **providencia de 14 de septiembre de 2010** el Juzgado *A quo* declaró la nulidad de todo lo actuado y, en su lugar, rechazó la demanda presentada. Fundó su decisión en los siguientes argumentos:

En el mismo Despacho judicial se tramitó con anterioridad otra acción popular que se sustentó en similares hechos y pretensiones a los que motivan la promovida por el señor Guerrero Gutiérrez, esto es, la instalación de barandas en los puentes peatonales con el objeto de garantizar la seguridad de los peatones.

En esa ocasión [radicado No. 2008-00161], el Juzgado amparó los derechos invocados mediante la Sentencia de 29 de julio de 2009; decisión que se confirmó por parte del Tribunal Administrativo de Santander a través del fallo de 16 de junio de 2010.

En esas condiciones, y conforme a lo sostenido por la Sección Tercera del Consejo de Estado⁷, se configura el agotamiento de jurisdicción, pues en las dos acciones se pretende la protección del derecho al acceso y seguridad de las personas que transitan por puentes peatonales del Municipio de Floridablanca. Al respecto precisó que:

⁵ Fl. 35.

⁶ Calendado el 30 de septiembre de 2009 y obrante a folio 36 vto.

⁷ Para el efecto citó una providencia de 15 de marzo de 2006, con ponencia del Doctor Ramiro Saavedra Becerra.

“(...)

... cabe analizar el despacho si entre la presente acción y la No. 2008-00161-00 existe identidad jurídica de objeto; esto es, si realmente presenta similitud en las pretensiones, por lo que habrá de determinarse si se encuentran basadas en los mismos hechos y con el propósito de buscar la protección de los mismos derechos e intereses colectivos.

Determinado lo anterior, se puede establecer que entre las dos acciones populares referidas existe identidad jurídica de objeto, por cuanto en una y otra se pretende que por parte del municipio de Floridablanca, se adelanten las actuaciones administrativas tendientes a garantizar los derechos al acceso y seguridad de quienes transitan por los diferentes puentes peatonales de dicho municipio.

(...)”.

Aunado a lo anterior, como la acción popular tiene por objeto la garantía de derechos colectivos, y las decisiones efectos *erga omnes* es dable concluir que en el presente asunto existe cosa juzgada, debiendo rechazarse la demanda por agotamiento de jurisdicción.

PROVIDENCIA MATERIA DE REVISIÓN

Incoado el recurso de apelación contra la anterior providencia el Tribunal Administrativo de Santander, mediante Auto de 11 de julio de 2011, confirmó lo resuelto por el *A quo* con base en las siguientes consideraciones:

De conformidad con lo sostenido por el Consejo de Estado, el agotamiento de jurisdicción se presenta en el marco de las acciones populares cuando quiera que sobre los mismos derechos, y con identidad de objeto y causa existe un proceso ya iniciado o fallado, destacándose que en este tipo de trámites constitucionales cuando se inicia una acción toda la colectividad ya se encuentra representada para esos efectos y, por tanto, la aplicación de tal

figura impide el desgaste de la Administración de justicia⁸. Con tal objeto, puntualizó que:

“(...) el agotamiento de jurisdicción permite el rechazo de la demanda, ya que el juez no está obligado a tramitar una acción que tenga identidad de hechos, objeto y causa con otro, toda vez que a él le es dada la facultad de verificar y corroborar la configuración del agotamiento y proceder de conformidad en el ejercicio de los principios de celeridad y economía procesal. (...)”.

Analizado el escenario en el que se profirieron los fallos del 29 de julio de 2009 y 16 de junio de 2010, por el Juzgado Cuarto Administrativo de Bucaramanga y el Tribunal Administrativo de Santander, respectivamente, y el que se plantea a través de la presente acción constitucional, se concluye que en efecto se configura el agotamiento de jurisdicción.

SOLICITUD DE REVISIÓN EVENTUAL

Inconforme con la anterior decisión el actor popular solicitó ante el Consejo de Estado su revisión, conforme a lo dispuesto en el artículo 36 A de la Ley 270 de 1996, puntualizando, en síntesis, que:

El rechazo de la demanda estuvo precedido de la declaración de nulidad del trámite que se había adelantado, sin embargo, atendiendo a la naturaleza taxativa de las causales de nulidad del artículo 140 de C. de P.C.⁹, ni la cosa juzgada ni el agotamiento de jurisdicción se enmarcan dentro de los supuestos de la referida disposición y, en consecuencia, no era dable rechazar la demanda.

⁸ Al respecto, citó la decisión proferida por el Consejo de Estado – Sección Tercera, dentro del radicado No. 2005-01856-01, con ponencia del Dr. Enrique Gil Botero.

⁹ Sobre la especificidad de las referidas causales, el interesado citó la Sentencia del Consejo de Estado - Sección Cuarta, de 19 de enero de 2009, C.P. Dra. Ligia López Díaz, radicado interno No. 17407.

En el mismo sentido, la Sección Primera del Consejo de Estado ha manifestado que ni la cosa juzgada ni la existencia de otro proceso con identidad de objeto es causal de rechazo, por tanto, es necesario que la Alta Corporación conozca de este asunto para rectificar su jurisprudencia, evitando la lesión de las garantías procesales y los derechos fundamentales. Finalmente, precisó que.

“(…) Para finalizar, resulta conveniente advertir a la sala, que el artículo 23 de la Ley 472 de 1998, señala que las excepciones de falta de jurisdicción y de cosa juzgada, deben ser decididas en la sentencia, por lo que no se puede admitir que éstas sean decididas en auto que declara la nulidad, máxime cuando no configuran causales de nulidad, ni fueron propuestas como excepciones previas o de mérito, creando un beneficio en favor del demandado.”.

TRÁMITE PROCESAL

Mediante Auto de 15 de febrero de 2012 la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado seleccionó, para su posterior revisión, el Auto proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, al encontrar la contradicción en las interpretaciones jurídicas efectuadas por las Secciones Primera y Tercera de esta Corporación en torno a la aplicación de la figura del agotamiento de jurisdicción¹⁰.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico.-

El problema jurídico por resolver consiste en **establecer** si la decisión a revisar, que rechazó la acción popular ejercida por el señor Carlos Javier

¹⁰ Fls. 84 a 94.

Guerrero Gutiérrez contra el Municipio de Floridablanca - Santander por configurarse la cosa juzgada absoluta, se encuentra ajustada a derecho. Con tal propósito, se reiterará la tesis expuesta por la Sala Plena de esta Corporación en la decisión de 11 de septiembre de 2012, con ponencia de la Consejera Susana Buitrago Valencia¹¹.

El análisis, entonces, se efectuará en el siguiente orden: (i) Alcance de la cosa juzgada en el marco de acciones populares – Jurisprudencia consolidada del Consejo de Estado; y, (ii) Caso en concreto, acápitemos en el que se estudiará si en efecto en el presente asunto se está ante la ocurrencia de la cosa juzgada¹².

¹¹ Providencia proferida dentro del radicado No. 2009-00030-01.

¹² En la providencia de 3 de septiembre de 2013 la Sala Plena delimitó la competencia del Consejo de Estado en la revisión eventual de las sentencias proferidas en desarrollo de acciones populares y de grupo, así: *“Por lo dicho, para el Consejo de Estado el entendimiento que debe darse a la función de unificación de la jurisprudencia que le fue legalmente atribuida como juez de revisión de las sentencias proferidas en acciones populares y de grupo permite concluir que la revisión eventual no puede quedar atada a una finalidad puramente formal, porque por esa vía resultaría contraria a los fines supremos y esenciales que la Constitución Política le asigna a la Administración de Justicia, puesto que según ese inaceptable modo de razonar se tendría que aunque se estuvieren verificando la ilegalidad del fallo, su injusticia, su(s) vicio(s), sus iniquidades y demás vicisitudes que pudieren en un momento dado afectar la realización material de la justicia en un caso específico, se alegraría que a pesar de estar efectuando su revisión no podría hacerse nada para corregirlos, cuestión que resultaría, a su vez, abiertamente contraria a los pronunciamientos de la propia Corte Constitucional, Corporación para la cual **“La función de unificación de la jurisprudencia es un requisito indispensable para lograr la igualdad de trato y en la aplicación del derecho, razón por la cual no puede sujetarse a restricciones normativas que eliminan su realización en amplias áreas del derecho”**.*

En ese sentido, el Consejo de Estado estima necesario reiterar que si bien la finalidad de unificar la jurisprudencia constituye el único criterio o parámetro que puede tenerse presente al momento de decidir si se selecciona, o no, una decisión para su eventual revisión, lo cierto es que más adelante, esto es después de que se haya efectuado la respectiva escogencia, cuando llegue la oportunidad procesal de proferir la providencia con la cual se ponga fin a la revisión eventual y se proceda, en consecuencia, a cumplir la referida tarea de unificación jurisprudencial, en ese momento la Corporación, después de un examen integral acerca del asunto al que se refiere la decisión seleccionada para revisión y según las particularidades de cada caso, deberá resolver entonces si hay lugar, o no, a confirmar, a modificar o incluso a revocar el pronunciamiento objeto de revisión eventual”. (Negrilla en el texto original).

**(i) Alcance de la cosa juzgada en el marco de acciones populares –
Jurisprudencia consolidada del Consejo de Estado.**

Mediante la providencia de 11 de septiembre de 2012, proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado dentro del radicado No. 2009-00030-01¹³, se unificó la jurisprudencia sobre el alcance de la figura del agotamiento de jurisdicción dentro de las acciones populares.

Con tal objeto, la Sala advirtió que a partir de providencia de 5 de agosto de 2004 proferida por la Sección Tercera existe disparidad de criterios entre aquella y la Sección Primera de esta Corporación en relación con el tratamiento que debe darse a aquellos casos en los que, encontrándose en curso una acción popular, se inicia otra con similares hechos y pretensiones.

Ante esta eventualidad, continuó, la Sección Primera ha manifestado que es dable proceder a la acumulación de acciones en aplicación a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 472 de 1998 concordante con el artículo 145 del CCA. Mientras tanto la Sección Tercera ha considerado que, en virtud de los principios de economía, celeridad y eficacia, lo procedente es darle aplicación a la figura del agotamiento de jurisdicción¹⁴, con lo cual se rechazaría la nueva demanda y a su actor le restaría la posibilidad de intervenir en el primer trámite como coadyuvante.

Con el objeto de unificar su posición, la Sala Plena acudió a los principios en que se basa la postura de la Sección Tercera, destacando la racionalización

¹³ Con ponencia de la Doctora Susana Buitrago Valencia.

¹⁴ De creación jurisprudencial a partir del Auto de 18 de octubre de 1986 proferido por la Sección Quinta, radicado No. E-10, M.P. Dr. Simón Rodríguez Rodríguez.

del ejercicio del derecho a la administración de justicia¹⁵ y la naturaleza misma de la acción popular, a través de la cual no se pretende la protección de intereses individuales sino colectivos, concluyendo, en consecuencia, que la figura del agotamiento de jurisdicción sí es procedente ante los supuestos referidos.

A continuación, advirtió que al interior de la Corporación no existía contradicción en relación con aquellos casos en los que se configura la cosa juzgada, pues tanto para la Sección Primera como para la Tercera ello debe analizarse en la Sentencia y teniendo en cuenta lo resuelto en la decisión judicial anterior con miras a determinar su alcance¹⁶. No obstante, agregó, como los Tribunales sí han extendido la aplicación del agotamiento de jurisdicción en algunos de estos casos, es necesario un pronunciamiento al respecto frente a la cosa juzgada absoluta y relativa.

En tal sentido, la Corporación afirmó que era dable aplicar la figura del agotamiento de jurisdicción en eventos de cosa juzgada absoluta y con efectos erga omnes, esto es, cuando la decisión inicial accedió a las súplicas de la acción popular; y, de cosa juzgada relativa, cuando la decisión inicial desestimó las súplicas pero la nueva se basa en los mismos supuestos fácticos y probatorios de la primera, en aplicación de principios idénticos a aquellos que viabilizan esta solución cuando apenas se encuentran las demandas similares en curso¹⁷. Al respecto indicó que:

¹⁵ Impidiendo su desgaste, en un caso en el que la protección del derecho se satisface.

¹⁶ Al respecto indicó que existe cosa juzgada absoluta con efectos erga omnes, en aquellos casos en los que la primera decisión judicial accede a las súplicas; cosa juzgada relativa absoluta, cuando se niega y en relación con los hechos en que se fundó la primera; y, no hay cosa juzgada cuando se niegan las pretensiones por falta de pruebas.

¹⁷ Para arribar a esa conclusión, la Sala, además, se apoyó en lo considerado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-622 de 2007.

“(...)

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 (rechazo de la segunda demanda), cuando se esté en la oportunidad procesal de decidir sobre la admisión.”.

Reiterando la anterior posición, a continuación de determinará si en el presente caso la decisión proferida, en Segunda Instancia, por el Tribunal Administrativo de Santander es acorde con el sistema jurídico.

(ii) Del caso en concreto.-

(ii.1) Con fundamento en lo sostenido por la Corporación en la providencia que acaba de citarse, se concluye que la existencia de cosa juzgada absoluta y con efectos erga omnes permite al juez constitucional que conoce de una nueva acción popular, en aplicación de la figura del agotamiento de jurisdicción, rechazarla de plano al momento de la admisión de la demanda; o, en caso de advertirlo con posterioridad, declarar la nulidad de todo lo actuado y adoptar idéntica decisión.

Por lo tanto, formalmente, el Auto de cuya revisión se ocupa la Sala no admite reparo alguno en la medida en que el Tribunal Administrativo de Santander en aplicación de la cosa juzgada absoluta y con efectos erga omnes, ante la evidencia de que con anterioridad y dentro de un proceso constitucional similar se había amparado el derecho colectivo que fundaba la reclamación del señor Guerrero Gutiérrez, decidió rechazar la nueva acción popular, previa declaración de nulidad de todo lo actuado.

(ii.2) No obstante, atendiendo a la competencia con la que cuenta esta Sala en sede de revisión, se procederá a determinar si, en efecto, se configuró la referida figura.

De manera reiterada y consistente, la Corporación ha sostenido que la cosa juzgada es una institución jurídico procesal que impide al administrador de justicia -dimensión negativa- volver a pronunciarse sobre un asunto que ha sido objeto de decisión dentro de otro proceso en el que se ha proferido una decisión en firme, en beneficio -dimensión positiva- de la consecución de un orden jurídico dotado de certeza y seguridad¹⁸.

Su configuración exige la identidad **objeto**, esto es, de aquello que se litiga, la satisfacción de un derecho, de una pretensión; **causa**, es decir, de los fundamentos y hechos que soportan esa pretensión, el porqué del litigio; y, **partes**, esto es, de quienes exhiben sus intereses en el marco de la relación jurídico procesal.

Ahora bien dado que, en principio, las decisiones judiciales solo producen efectos inter partes, la verificación de este último requisito es estricta. No obstante, no puede perderse de vista que en el marco de algunos procesos los efectos del pronunciamiento judicial son erga omnes. Dentro de este último supuesto se enmarca la acción popular¹⁹, a través de la cual, se ha

¹⁸ Al respecto ver, entre otras, las siguientes providencias: (i) Sentencia del Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, de 21 de abril de 2009, con ponencia de la Doctora Ruth Stella Correa Palacio, radicado 2007-00581-00(PI), actor: Fabio Ernesto Pacheco Morales; y, (ii) Consejo de Estado - Sección Segunda, de 28 de febrero de 2013, con ponencia de quien ahora lo hace en este asunto, radicado interno No. 2229-07, actor: Luz Beatriz Pedraza Bernal.

¹⁹ Al respecto, el artículo 35 de la Ley 472 de 1998 prevé que: “(...) *Efectos de la Sentencia. La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general. (...)*”. Esta norma se declaró ajustada al ordenamiento constitucional bajo el condicionamiento de que esos efectos no podían predicarse en casos en los que, con

destacado, se pretende la satisfacción de un derecho colectivo, en consecuencia, la configuración de la identidad de partes no es absoluta, siendo viable que el demandante del primer proceso no constituya parte en el segundo y, pese a ello, se predique la existencia de la citada figura.

(ii.2.1) Bajo los anteriores lineamientos, encuentra la Sala que antes de incoarse la presente acción se tramitó ante el Juzgado Cuarto Administrativo de Bucaramanga y el Tribunal Administrativo de Santander, en Primera y Segunda Instancia respectivamente, la acción popular promovida por la señora Jeimmy Aleider Orozco Celis contra el Municipio de Floridablanca – Santander (radicado No. 2008-00161), con la pretensión de que se ampararan los derechos colectivos al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público; y, la seguridad pública y prevención de desastres previsibles técnicamente, entre otros.

Motivó el ejercicio del derecho de acción la existencia de un puente peatonal sin la condiciones de acceso a la población con movilidad limitada²⁰, ubicado en el Barrio Zapamanga VI Etapa entre la carrera 33 y 32 en el sector de la carretera antigua que de Bucaramanga conduce a Floridablanca.

La decisión adoptada en Primera Instancia -de 29 de julio de 2009-, confirmada en Segunda Instancia por el Tribunal Administrativo de Santander a través de Sentencia de 16 de junio de 2010²¹, implicó la revisión no solo de

posterioridad a una decisión desestimatoria, surjan pruebas con la potencialidad de modificarla. Ver Sentencia C-622 de 2007, proferida por la Corte Constitucional.

²⁰ Por no cumplir los requisitos establecidos en la Ley 361 de 1997 y el Decreto 1538 de 2005.

²¹ Fls. 48 a 56.

esa estructura, sino de todas aquellas que no cumplieran con los requerimientos legales. En tal sentido, se dispuso lo siguiente²²:

“(…)

TERCERO: Ordenar al representante legal del municipio de Floridablanca que en coordinación con el Secretario de Planeación e Infraestructura Municipal, se realice dentro de los cuatro meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia, un inventario de los puentes peatonales y/o vehiculares en su jurisdicción, determinando: a. el estado actual y ubicación, b. si cumple o no con los parámetros de la ley 361 de 1997 y demás normas concordantes, c. la clase de adecuaciones o soluciones alternativas para ajustarse a la normatividad, d. la cantidad de flujo peatonal y vehicular.

CUARTO: una vez realizado el inventario reseñado en el numeral anterior, se procederá a su clasificación teniendo como criterio el tráfico peatonal y/o vehicular, estableciendo en estricto orden el de mayor y en orden descendente hasta el de menor flujo peatonal y/o vehicular, procediendo luego a la adecuación de los mismos, empezando por el que se encuentre en primer lugar por mayor uso peatonal y/o vehicular y así sucesivamente hasta culminar con todos los puentes peatonales y/o vehiculares, adecuaciones que se realizarán en un plazo máximo de dieciocho meses contados a partir de la culminación del inventario antes aludido.

(…)”.

En síntesis, dentro de la acción constitucional referida se verificó que la Administración, pese a haberse vencido el término legal, no había adecuado el puente peatonal ubicado en el Barrio Zapamanga a las exigencias previstas en la Ley 361 de 1997, que reguló medidas positivas en favor de la población con limitaciones. No obstante, ante la verificación de que varios puentes del Municipio de Floridablanca presentaban inconvenientes ordenó la revisión generalizada de aquellos, en beneficio de los derechos colectivos protegidos. Al respecto, advirtió que:

“... observa el despacho que la problemática relacionada con la falta de adecuación de los puentes peatonales en el municipio de Floridablanca

²² Fls. 39 a 47 vto.

es generalizada y no exclusiva del paso aquí analizado dando lugar a una sistemática vulneración del ordenamiento jurídico por este primordial tema para la seguridad e integridad de todas las personas, en especial de aquellas con movilidad limitada, (...)."

(ii.2.2) Por su parte, en el marco de este proceso el señor Carlos Javier Guerrero Gutiérrez interpuso demanda contra el Municipio de Floridablanca - Santander, con el objeto de obtener la protección, entre otros, de los derechos colectivos al goce del espacio público, la seguridad y salubridad pública; y, a la seguridad pública y prevención de desastres previsibles técnicamente.

Fundó su pretensión en la existencia de un puente vehicular en el citado ente territorial sin los correspondientes pasos peatonales, lo que ponía en peligro la vida e integridad de los transeúntes.

(ii.3) Analizados los antecedentes de la acción popular tramitada bajo el radicado No. 2008-00161, a través de las decisiones proferidas en Primera y Segunda Instancia, así como los que dieron lugar a la interposición de ésta por parte del señor Guerrero Gutiérrez se concluye que:

Existe identidad en los derechos colectivos invocados, y la pretensión se digirió a obtener la reparación de unas estructuras en beneficio de peatones, con el fin de garantizar su integridad y vida. A su turno, en los dos casos los hechos que motivaron la acción consistieron en la inexistencia de condiciones de paso en puentes, peatonales y/o vehiculares.

También debe destacarse que aunque en el primer trámite la acción recayó sobre un puente peatonal y por quebrantar una norma que ampara los derechos de la población con limitaciones; mientras que en el segundo se

argumentó la inseguridad de un puente vehicular por no contar con paso peatonal y en relación con el general de la población, a través de la decisión judicial proferida dentro del primer trámite se consideró el interés de la población en general y se ordenó una revisión y ajuste a todos los puentes vehiculares y peatonales dentro de la jurisdicción de Floridablanca - Santander, por lo que, la protección que ahora se pretende se inscribe o está comprendida por una orden judicial anterior.

Esa orden judicial anterior, a su turno, está dotada de toda eficacia, esto es, es exigible e inmutable, por tanto, debe ser acatada por sí misma, siendo improcedente, entonces, un nuevo pronunciamiento que exija la adopción de medidas que garanticen los derechos colectivos invocados, y los fundamentales que pueden estar involucrados.

Finalmente, aunque en este caso el accionante es diferente de aquél que fungió en tal extremo de la relación jurídico procesal en la primera acción, como la titularidad de los derechos protegidos es de la comunidad, debe concluirse que la identidad de partes, en términos menos estrictos dado el alcance de la protección constitucional, sí se configura, por lo que se encuentran acreditados los presupuestos de la cosa juzgada, tal como lo hizo el Tribunal Administrativo de Santander en el Auto revisado, dando lugar al agotamiento de jurisdicción.

En mérito de lo expuesto, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: Reiterar la tesis de unificación de la jurisprudencia en relación con la aplicación de la figura del **agotamiento de jurisdicción** en el marco de acciones populares, de conformidad con lo expuesto por la Sala Plena de esta Corporación en la providencia de 11 de septiembre de 2012, cuyos argumentos fueron sintetizados en esta providencia.

SEGUNDO: CONFIRMAR el Auto proferido el 11 de julio de 2011 por el Tribunal Administrativo de Santander, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: En firme este proveído, remítase el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

La anterior decisión fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ
Presidenta – Ausente en comisión

**GERARDO ARENAS MONSALVE
ARANGUREN**

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ

**ALFONSO VARGAS RINCÓN
QUINTERO**

LUIS RAFAEL VERGARA