



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 5
MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Tunja, 13 de mayo de 2020.

ACCIONANTE:	Yesid Figueroa García.
ACCIONADO:	Municipio de Tunja y Otros.
EXPEDIENTE:	15001-3333-006-2017-00106-01.
MEDIO DE CONTROL:	Acción Popular.
TEMA:	Alcance de las órdenes establecidas en acción popular adelantada en el juzgado tercero administrativo de Tunja dentro del proceso 2004-02740 – pretensiones relacionadas con el sector de inmediaciones de la Glorieta Norte – implicación de la suscripción de los convenios interadministrativos No 001 de 2015 y 00412 de 2017 - solución a la problemática tanto vehicular como peatonal que se presenta en el sector de la glorieta norte de Tunja y que abarca la carrera 6ª entre la avenida olímpica y las calles 33 y 34 vía objeto de la acción popular – cambio de supuestos fácticos por el transcurso del tiempo – declaratoria de cosa juzgada – análisis de los elementos de partes, objeto y causa - Revoca decisión de primera instancia.

Decide la Sala los recursos de apelación formulados por el demandante¹, el Municipio de Tunja² y la ANI³, en contra de la sentencia del 14 de diciembre de 2018, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda⁴.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA⁵

¹ Folio 518-534

² Folio 536-537

³ Folio 512-553

⁴ Folio 498-516

⁵ (fls.1 a 7).



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

En ejercicio de la acción popular, el señor Yesid Figueroa García, actuando en nombre propio, presentó demanda en contra del Municipio de Tunja y, posteriormente, siendo vinculados la ANI, departamento de Boyacá, y la sociedad CSS CONSTRUCTORES SA, con el fin de proteger los derechos colectivos al espacio público, seguridad pública, prevención de desastres previsibles técnicamente y el derecho a la realización de edificaciones y construcciones respetando las disposiciones jurídicas dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

1.1. Hechos

Los hechos en que se fundamenta la demanda son, en síntesis, los siguientes:

Manifestó el señor Yesid Figueroa García que en la avenida norte o conocida como carrera 6ª entre la avenida olímpica y las calles 33 y 34, colindante con el parque recreacional de la ciudad de Tunja, el tránsito de los habitantes es difícil y riesgoso para su vida e integridad física, al no existir ningún tipo de mecanismo, elemento o señales de tránsito para el control y el tránsito de peatones pese al alto nivel de circulación de vehículos, en razón a su condición de vía principal de comunicación de la ciudad con otras poblaciones del departamento, igualmente, por la cercanía del sitio a instituciones educativas.

Indicó que dicha situación fue puesta en conocimiento del municipio de Tunja, a través de petición de 8 de junio de 2017, con la que se solicitó la práctica de estudios y experticias técnicas indispensables y necesarias para determinar la necesidad de instalar un semáforo en la vía pública avenida norte, así como la construcción de un paso peatonal seguro o, en forma subsidiaria, la instalación o colocación de algún tipo de mecanismo idóneo y estructural para garantizar el tránsito seguro de peatones, sin que la administración haya tomado medidas al respecto.

1.2. Pretensiones

El actor popular solicitó lo siguiente:

“1. Ordene con la admisión de la demanda al Representante Legal o quien haga sus veces del Municipio de Tunja, para que dentro de un término judicial prudente y perentorio, proceda a la publicación en la página web de la entidad o en sitio visible de las instalaciones de la entidad territorial, el Auto Admisorio



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

de la demanda allegando para el efecto las constancias respectivas, a su vez se proceda por Secretaria del Juzgado a publicar el inicio de la acción constitucional a través del sistema web de la rama judicial y en lugar visible del Despacho, dejando las constancias de rigor con el objeto de, dar continuidad al trámite procesal que establece la Ley 472 de 1998 y procurar la intervención de terceros interesados.

2. Ordene al Representante Legal o quien haga sus veces del Municipio de Tunja, como pretensión principal, proceda de forma inmediata e improrrogable a la **colocación de un semáforo en la vía publica Avenida Norte o conocida como la Carrera 6 entre la Avenida Olímpica y las Calles 33 y 34**, colindante con el Parque Recreacional de la ciudad de Tunja, llevando a cabo de forma celera y profundamente diligente todas las gestiones necesarias y urgentes con dicho fin, dentro de un término breve y fatal.

3. Ordene al Representante Legal o quien haga sus veces del Municipio de Tunja, como pretensión subsidiaria, proceda de forma inmediata e improrrogable a la **adecuación y construcción de un paso peatonal seguro en la vía publica Avenida Norte o conocida como la Carrera 6 entre la Avenida Olímpica y las Calles 33 y 34**, colindante con el Parque Recreacional de la ciudad de Tunja, llevando a cabo de forma celera y profundamente diligente todas las gestiones necesarias y urgentes con dicho fin, dentro de un término breve y fatal.

4. Ordene al Representante Legal o quien haga sus veces del Municipio de Tunja, como pretensión subsidiada, se proceda a la colocación o instalación de un **mecanismo estructural y carácter idóneo** y eficaz de conformidad con los estrictos criterios técnicos indispensables para garantizar la seguridad de los transeúntes de la vía publica Avenida Norte o conocida como la Carrera 6 entre la Avenida Olímpica y las Calles 33 y 34, colindante con el Parque Recreacional de la ciudad de Tunja, así como el control estricto y minucioso del tráfico de los vehículos que hacen tránsito por la vía, llevando a cabo de forma celera y profundamente diligente las gestiones necesarias y urgentes con dicho fin, dentro de un término brevísimo y fatal.

5. Ordene al Representante Legal o quien haga sus veces del Municipio de Tunja, proceda a la realización de los estudios técnicos, la viabilidad presupuestal y las acciones administrativas y contractuales necesarias e indispensables con el objeto de **intervenir de forma estructural e idónea la vía publica Avenida Norte o conocida como la Carrera 6 entre la Avenida Olímpica y las Calles 33 y 34**, colindante con el Parque Recreacional de la ciudad de Tunja, dentro de un término brevísimo y fatal.

6. Ordene al Representante Legal o quien haga sus veces del Municipio de Tunja, dentro de un término perentorio y brevísimo a rendir informe detallado y completo del cumplimiento a las ordenes proferidas so pena de iniciar trámite de Incidente de Desacato en su contra y de contera la imposición de las sanciones legales a que hubiese lugar, allegando para el efecto los medios de prueba convincentes y contundentes del acatamiento de las ordenes vertidas y poniendo en conocimiento del actor a efectos de que se garantice su preciado derecho al debido proceso y defensa.

7. Condene en Costas Procesales y Agencias en Derecho a la accionada.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

8. Las demás que de ofició su Despacho considere necesarias de conformidad con el caso concreto y los medios de prueba obrantes en el plenario, en aplicación del inveterado principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal”

1.3. Fundamentos de derecho

Hizo referencia a la seguridad pública, como elemento esencial del orden público y garantía de seguridad, salubridad y moralidad con el objeto de hacer posible el normal desarrollo de la misma, siendo el Estado el encargado de la prevención de los delitos, las calamidades humanas, los accidentes de orden natural, como componentes de la seguridad pública, al igual que la prevención de factores patógenos que pongan en evidente riesgo la vida, la salud y la integridad física de los ciudadanos.

2. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, puso término a la instancia mediante sentencia 14 de diciembre de 2018, a través de la cual accedió a las pretensiones de la demanda⁶, de la siguiente manera:

“Primero: DECLARAR no probadas las excepciones propuestas por la Agencia Nacional de Infraestructura denominadas como "Falta de legitimación en la causa por pasiva", "El supuesto agravio no se encuentra en cabeza de la Agencia Nacional de Infraestructura ANI- La obligación se encuentra en cabeza de la autoridad municipal — Municipio de Tunja” y "Excepción Genérica”, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

Segundo: DECLARAR probada la excepción propuesta por CSS Constructores S denominada como "Inexistencia de la Obligación” por lo señalado en la parte motiva.

Tercero: DECLARAR probada la excepción de "falta de legitimación en la causa por pasiva material” propuesta por el Departamento de Boyacá, en mérito de lo expuesto en la parte considerativa.

Cuarto: DECLARAR que el Municipio de Tunja y la Agencia Nacional de Infraestructura — ANI vulneraron los derechos e intereses colectivos a la seguridad y salubridad públicas y a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

⁶ Folio 498-516



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

Quinto: Como consecuencia de lo anterior ORDENAR al Municipio de Tunja y a la Agencia Nacional de Infraestructura — ANI a través de sus representantes legales, que dentro del mes siguiente a la ejecutoria de la presente providencia determinen y escojan la **mejor alternativa en aras de propender por la seguridad de los peatones que cruzan por la vía pública avenida norte entre avenida olímpica y calles 33 y 34 de la ciudad de Tunja**, para lo cual deberán tener en cuenta las conclusiones y respuestas dadas a los preguntas formuladas por el despacho por parte de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia — UPTC en informe presentado con ocasión del **convenio interadministrativo No. 000412 de 2017** suscrito entre el señalado ente universitario y el Departamento de Boyacá obrante en cuaderno anexo No. 3. Es decir, las entidades antes citadas deberán escoger entre el (i) paso cebra con resalto trapezoidal, el (ii) cruce semaforizado y el (iii) paso a desnivel, para ser construido, instalado y puesto en funcionamiento en el sector antes señalado.

Vencido el plazo anterior y determinado el tipo de obra o dispositivo para el mejoramiento del cruce peatonal a la altura del sector objeto de la presente acción, dentro de los seis (6) meses siguientes el Municipio de Tunja y a la Agencia Nacional de Infraestructura — ANI realizarán las apropiaciones y demás gestiones administrativas, financieras, presupuestales y contractuales para el cumplimiento de lo ordenado, vencido este plazo contarán con el término de un año para la construcción, instalación o adecuación de la obra, estructura o dispositivo que brinde mayor seguridad peatonal en la zona antes referida. Lo anterior sin perjuicio de las demás medidas que adopten las entidades accionadas con el fin de mejorar la movilidad y seguridad vehicular y peatonal del sector de la glorieta norte de la ciudad de Tunja y sus zonas aledañas, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Sexto: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

Séptimo: CONDENAR en costas al Municipio de Tunja y a la Agencia Nacional de Infraestructura — ANI. Por secretaria liquídense las costas, siguiendo lo establecido en el numeral 8º del artículo 365 del CGP y en el artículo 366 del Estatuto Procesal. (...)"

En primer lugar, se analizó si en el presente caso había operado el fenómeno jurídico de cosa juzgada, con ocasión de la sentencia de 11 de junio de 2011, proferida en el proceso No 150002331-000-2004-0274-00, por el juzgado Tercero administrativo de Tunja y confirmada a través de la sentencia de 25 de enero de 2012.

En tal sentido, indicó que si bien dicho proceso decidió aspectos que amenazaban derechos e intereses colectivos de personas que se movilizaban por diferentes medios por la glorieta norte de Tunja, tenía como contexto las estructuras y obras construidas por el Consorcio Solarte y Solarte sobre dicho sector, entre tanto, la presente acción popular está delimitada a la vía pública avenida norte o conocida como la carrera 6 entre la avenida olímpica y las calles 33 y 34, colindante con el denominado parque recreacional de la ciudad.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

En el mismo sentido, sostuvo que entre cada una de las acciones mediaron más de 13 años, circunstancia que significaba diferencias fácticas, técnicas y probatorias en cada uno de los procesos, aunado al lugar específico objeto de la presente acción; así, consideró que si bien, existen algunas similitudes entre las dos acciones, conforme a la jurisprudencia, la cosa juzgada en las acciones populares es relativa, por cuanto al aparecer nuevas circunstancias de hecho o elementos de prueba, es procedente una nueva acción frente a la actual realidad fáctica; en consecuencia, indicó que en el presente caso no se configuraba dicho fenómeno.

Posteriormente, abarcando el estudio del marco jurídico de cada uno de los derechos colectivos invocados como vulnerados en la acción popular, consideró que no se trasgredía el derecho colectivo al goce del espacio público, ya que, si bien las vías mencionadas con la acción popular ostentan dicha condición, la vulneración no se derivaba de las condiciones de bienes públicos.

En lo que tiene que ver con la vulneración de los derechos colectivos a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, sostuvo que no se acreditó la vulneración de dicho derecho colectivo al no estar en discusión que la vía pública objeto del presente proceso haya sido construida contrariando las normas técnicas o jurídicas que regulan la materia.

Respecto de la vulneración al derecho colectivo a la seguridad y salubridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, indicó que, conforme al material probatorio que integra las diligencias, especialmente, en lo que tiene que ver con el informe denominado “*caracterización de la glorieta Norte Tunja*” rendido por la UPTC, daba cuenta de i) volumen peatonal y vehicular de la zona objeto de demanda, ii) la ausencia de paraderos para transporte público, así como iii) la tasa de accidentalidad del sector.

Sostuvo que el sector específico objeto de la acción, cuenta con varias características especiales trascendentales para el presente asunto, como son: está ubicado cerca a la entrada del parque recreacional de la ciudad de Tunja, el cual es concurrido por adultos mayores, niños y adolescentes; de igual forma, en el costado oriental, es la principal ruta para las personas que viniendo desde el norte de la ciudad se dirigen al coliseo, al estadio y a otros escenarios deportivos ubicados en ese sector, convirtiéndose en el



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

principal sitio de descenso de quienes se movilizan en transporte público y deben cruzar la avenida ya sea para arribar a estos lugares o para retornar a sus lugares de origen, aunado a las viviendas ubicadas en el sector.

Por lo que consideró que existe vulneración y amenaza de los derechos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la seguridad y salubridad de las personas que se desplazan por referida vía pública.

De acuerdo a ello, indicó que en concordancia con el informe de interventoría, la vía pública objeto de la acción corresponde al trayecto 11 (Paso Urbano por Tunja) que hace parte de la concesión Briceño-Tunja-Sogamoso, y del inventario de vías a cargo del INVIAS, resaltando que entre esta entidad y el Consorcio Solarte Solarte se suscribió el contrato de concesión No. 377 de 15 de julio de 2002, el cual fue cedido y subrogado a través de la Resolución No. 03045 de 22 de agosto de 2003, por el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) al Instituto Nacional de Concesiones (INCO), hoy Agencia Nacional de Infraestructura (ANI).

Así, sostuvo que al Municipio de Tunja le compete como autoridad de tránsito y de Policía, velar por el cabal cumplimiento de las normas de tránsito en su jurisdicción, y con ello preservar la seguridad de los usuarios de las vías, ya sea como peatones, conductores o pasajeros, sin desconocer que la vía pública objeto de acción hace parte de la Red Nacional de Carreteras a cargo de la ANI, por lo cual el mantenimiento de la misma y las obras que se realicen sobre esta deben ser coordinadas y cofinanciadas con dicha agencia.

En lo que tiene que ver con CSS Constructores indicó que sus obligaciones contractuales no incluyen la adopción de las medidas ordenadas ya que no se demostró que este particular hubiere incurrido por acción u omisión de alguna forma en la vulneración de los derechos e intereses colectivos que fundamentan la presente acción, circunstancia que igualmente decretó respecto del Departamento de Boyacá, al considerar que el ente departamental no tiene las competencias ni responsabilidades para cumplir las medidas ordenadas para salvaguardar los derechos colectivos.

Finalmente, en cuanto a la condena en costas dispuso su imposición al acreditarse que el accionante había incurrido en gastos dentro de la



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

presente acción, por lo que condenó al Municipio de Tunja y a la ANI, excluyendo de dicha condena las agencias en derecho.

3. RECURSOS DE APELACIÓN

3.1. Parte Demandante – Actor Popular⁷

Dentro de la oportunidad para ello, el actor popular interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, expresamente en lo que tiene que ver con la condena en costas procesales y la omisión de la orden de publicar la decisión conforme al precedente de esta corporación.

En cuanto al primer reparo sostuvo que existe una postura distante de la jurisprudencia del Consejo de Estado y del artículo 38 de la ley 472 de 1998 y el artículo 188 del CPACA, la cual no cuenta con una posición unificada, no obstante, reconocen la vigencia y especialidad del artículo 38 referido, considerando que la postura que más se ajusta a la naturaleza de las acciones populares es aquella que sostiene que la condena en costas es plenamente aplicable a dichos procesos.

No solo en cuanto a los gastos que se acreditan dentro del proceso, sino que además debe evaluarse la conducta del accionante dentro de todo el trámite procesal, aunque que no haya actuado a través de apoderado judicial y que su intervención haya sido esencial para la protección de los derechos e intereses colectivos, criterio que fue desarrollado en la sentencia de tutela con radicado No 110010315000-2016-00280-01.

De acuerdo a ello, consideró que el juez popular al momento de la tasación de las costas procesales, debe tener en cuenta i) los gastos en que incurrió el accionante, que deberán estar probados en el plenario, ii) que la parte actora haya intervenido en toda la actuación procesal, iii) que su intervención haya sido determinante para la protección de los derechos colectivos alegados como vulnerados y iv) la condena en agencias en derecho, aun cuando el actor no haya actuado en ejercicio de la profesión de abogado o a través de apoderado judicial y las pretensiones hayan prosperado.

En cuanto tiene que ver con el segundo reparo en contra de la decisión de primera instancia, indicó que se omitió la publicación de la parte resolutive

⁷ Folio 519-534



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

de la sentencia, desconociendo el precedente establecido por esta corporación frente al tema.

3.2. Municipio de Tunja⁸

Solicitó que la decisión de primera instancia sea revocada respecto de las órdenes dadas al municipio, al considerar que ha llevado a cabo todas las acciones tendientes a garantizar la seguridad, bienestar y calidad de vida de los peatones, vehículos y transeúntes del sector; aunado a que, la vía objeto de la acción hace parte de la red nacional de carreteras a cargo de la ANI y entregada en concesión BTS, para su administración, razón por la que la ANI y la gobernación de Boyacá son quienes están liderando y llevando a cabo las acciones que permitan concluir en la materialización de la obra de infraestructura.

Insistió en que la solución a lo solicitado con la presente acción popular se desarrolló en el proceso No 2004-00274 que se adelanta en el Juzgado Tercero Administrativo de Tunja, en donde se plantea la solución por parte de la ANI y el departamento de Boyacá.

Indicó que si se dispone amparar los derechos colectivos invocados, se tengan en cuenta los términos y procedimientos tanto técnicos como administrativos que debe realizar la administración para proceder a realizar las obras correspondientes, en consecuencia, se conceda un plazo mayor que el dado en la sentencia de primera instancia.

3.3. ANI⁹

Sostuvo que de conformidad con el decreto 4165 de 2011, a través del cual se cambió la naturaleza jurídica de la entidad, la denominación y fijó otras disposiciones del INCO, no ostenta la función de ejecutar y adelantar obras de construcción, reconstrucción o rehabilitación de obras de infraestructura, ya que dicha entidad se encarga únicamente de la administración de los contratos de concesión a su cargo, mediante los cuales el concesionario obtiene una remuneración por la materialización de unos proyectos de infraestructura, siendo este el ejecutor directo de tales proyectos viales.

⁸ Folio 536-537

⁹ Folio 542-553



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

Indicó que las labores que desarrolla la agencia frente a cada corredor vial, se determinan específicamente con las funciones asignadas normativamente, así como lo establecido en el contrato de concesión, que constituye ley para las partes y genera obligaciones exclusivas a cargo del particular, y para el presente caso, CSS Constructores SA, en tal sentido, hizo alusión a la fundamentación legal que rige los contratos de concesión a cargo de la ANI.

Por lo tanto, consideró que no se encontraba probada la vulneración de los derechos colectivos invocados en virtud del contrato de concesión No 377 de 2002, proyecto Briceño – Tunja – Sogamoso, que implique responsabilidad de la agencia en la forma dispuesta en la sentencia, por cuanto dentro del alcance del contrato de concesión No 377 de 2002 no se contemplaron las obras que sostiene el juez deben ser realizadas por las entidades condenadas, estando fuera de competencia de la entidad, lo ordenado judicialmente.

Insistió en que, conforme al contrato de concesión 377 de 2002, se estableció en cabeza del concesionario el compromiso de rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento de los proyectos, por lo tanto, es al CSS Constructores SA, el responsable de construir, rehabilitar, ejecutar, operar y mantener todos los trayectos del proyecto, de acuerdo con los pliegos, las especificaciones técnicas de construcción, rehabilitación y mejoramiento que deben realizarse.

De modo que, aquella orden consistente en que las obra se realicen de manera coordinada y cofinanciada con la agencia adolece de fundamento legal alguno, ya que además que la entidad no cuenta con la posibilidad de ejecutar obras que no se encuentren dentro del alcance dentro de los contratos de concesión celebrado, siendo únicamente viable para la ANI conceder los permisos de intervención del proyecto vial para que el ente competente, es decir, el municipio de Tunja, ejecute las obras que garanticen las seguridad a quienes se desplazan por el sector.

De acuerdo a ello, solicitó revocar las condenas impuestas, sin perjuicio que, en el desarrollo del trámite procesal, se advierta la necesidad de intervención directa de aquellas entidades, de conformidad con las facultades de vinculación de que trata el artículo 18 inciso 2º de la ley 472 de 1998.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

En lo que tiene que ver con el tema de la semaforización, sostuvo que de conformidad con el artículo 311 de la CP es el municipio a quien le corresponden llevar a cabo obras que demande el progreso local y el desarrollo de su territorio, tal como lo establece la ley 388 de 1997 y el decreto 879 de 1998, conforme a los cuales, no se indica obligación alguna en cabeza de la ANI.

Solicitó que se reconsidere la configuración de la figura de cosa juzgada propuesta con la contestación de la demanda respecto del expediente No 2004-00274-00 que se adelanta en el Juzgado tercero administrativo de Tunja, por cuanto probatoriamente está acreditado que el sector objeto de acción popular, se encuentra en inmediaciones de la glorieta norte de la ciudad, punto neurálgico de tráfico, el cual no puede ser analizado de forma independiente ya que el flujo vehicular como peatonal hacen parte de una misma dinámica en el sector, la cual ya fue discutida en el proceso referido y se encuentra en pro de ser superada, es decir, que no son problemáticas ajenas y distintas ya que las mismas se derivan de la operación que desde antes y hasta la fecha se han presentado en el corredor vial, de lo cual se puede concluir que el fallo proferido abarca el objeto de la presente acción.

Así, consideró que en el fallo de 11 de junio de 2011, se ordenó al INCO adelantar un estudio tendiente a definir la alternativa más eficiente, funcional y adecuada que permita el paso seguro de peatones en la glorieta norte de Tunja, así como la ejecución de las obras que el estudio recomiende, pronunciamiento que en sede de apelación fue confirmado por el Tribunal administrativo de Boyacá mediante la sentencia de 25 de enero de 2012.

Informó que la referida decisión se encuentra debidamente ejecutoriada y en proceso de cumplimiento por parte de la ANI, quien ante la imposibilidad de adicionar el contrato 377 de 2002, por haber alcanzado el máximo legal de adiciones, celebró convenio interadministrativo No 001 de 2015, el cual dentro de su objeto comprende *“la construcción de la solución peatonal, para el cumplimiento de la acción popular Briceño – Tunja – Sogamoso – Glorieta de Tunja”*.

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN SEGUNDA INSTANCIA.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

Municipio de Tunja¹⁰: Reiteró los argumentos expuestos tanto en la contestación de la demanda, así como en el recurso de apelación, solicitando que la decisión de primera instancia sea revocada, por cuanto el sector que alude la acción popular, corresponde a una vía que hace parte de la red nacional de carreteras la cual se encuentra a cargo de la ANI y fue entregada a la concesión BTS para su administración. Insistió en que la solución a la problemática aquí planteada se está desarrollando en la acción popular No 2004-0274 que se adelanta en el juzgado tercero administrativo de Tunja, en donde se plantea la solución por parte de la ANI y el departamento de Boyacá.

Parte actora¹¹: Reafirmó las razones de orden jurídico en que fundó el recurso de apelación y, en cuanto a las manifestaciones rendidas por los demás recurrentes indicó que no se configura el fenómeno de cosa juzgada al no darse los presupuestos para su estructuración.

Departamento de Boyacá¹²: Indicó que de conformidad con el decreto 80 de 1987, se asignó funciones a los municipios indicando expresamente que corresponde al ente municipal adecuar la estructura de la vías nacionales dentro del respectivo perímetro urbano de conformidad con las necesidades de la vida municipal, en consecuencia, la autoridad competente para la adecuación de la estructura de las vías nacionales en los segmentos que atraviesan el perímetro urbano incluye en otros, las labores de mantenimiento de los puentes necesarios para la circulación peatonal, así como de semaforización y demás medidas tendientes a dar solución al problema es al municipio de Tunja.

ANI¹³: Reiteró la oposición presentada frente a la prosperidad de las pretensiones, así como los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO¹⁴

Indicó que con fundamento en el material probatorio que integra las diligencias, especialmente el informe denominado “*caracterización de la glorieta Norte Tunja*” remitido por la UPTC, estaba acreditada la vulneración de los derechos colectivos invocados por el actor, al encontrar

¹⁰ Folio 568-569

¹¹ Folio 570-572

¹² Folio 573-576

¹³ Folio 577-588

¹⁴ Folio 600-605



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

demostrado el peligro que afronta la comunidad al transitar por el lugar de los hechos, donde no se ha adoptado un paso peatonal seguro.

En lo que tiene que ver con la responsabilidad de las entidades demandadas, sostuvo que la vía pública objeto de la presente acción constitucional es una vía nacional y hace parte de la red vial nacional, en consecuencia, consideró que se probó la falta de legitimación por pasiva del municipio de Tunja, por no corresponder a este el cuidado, el mantenimiento y señalización de la vía objeto de demanda, pues así se determina de la normatividad aplicable al caso concreto y de los elementos probatorios.

En consecuencia, solicitó revocar parcialmente el fallo de primera instancia y ordenar al representante legal de la ANI que adopte una de las medidas de regulación del tránsito en la vía, previstas igualmente, como alternativas idóneas para garantizar un tránsito peatonal y vehicular seguro.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMAS JURÍDICOS

De acuerdo con los recursos de apelación interpuestos, corresponde a la Sala resolver los siguientes interrogantes:

1. Si la sentencia de primera instancia debe revocarse y, en su lugar, declarar la existencia del fenómeno de cosa juzgada, respecto de lo decidido en la acción popular adelantada por el Juzgado Tercero Administrativo de Tunja, bajo el NUR 150002331-000-2004-0274-00, que contempla la solución a la problemática planteada por el actor popular.
2. ¿Se vulneran los derechos colectivos invocados en la acción popular?
3. De resultar afirmativo dicho interrogante, corresponde determinar ¿A qué entidad corresponde la protección de los derechos colectivos, si a la ANI y la gobernación de Boyacá, como lo indica el municipio de Tunja en el recurso de apelación o, por el contrario, es el municipio de Tunja el encargado de velar por la protección de los derechos colectivos, como lo sostiene al ANI?



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

4. ¿En qué forma procede la condena en costas en las acciones populares?

2. TESIS ARGUMENTATIVAS DEL CASO

De acuerdo a lo anterior, la Sala concreta las tesis argumentativas del caso para dirimir el objeto de la litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

2.1. Tesis del *a quo*:

Sostuvo que en el presente caso no se configura el fenómeno jurídico de cosa juzgada con ocasión de la acción popular No 150002331-000-2004-0274-00, ya que si bien decidió aspectos que amenazaban derechos e intereses colectivos de personas que se movilizaban por diferentes medios por la glorieta norte de Tunja, tenía como contexto las estructuras y obras construidas por el Consorcio Solarte y Solarte sobre dicho sector, entre tanto, la presente acción popular comprendía una delimitación específica.

Consideró que, de acuerdo al informe denominado “*caracterización de la glorieta Norte Tunja*” rendido por la UPTC, existe vulneración y amenaza de los derechos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la seguridad y salubridad de las personas que se desplazan por referida vía pública, debido a i) el volumen peatonal y vehicular de la zona objeto de demanda, ii) la ausencia de paraderos para transporte público, así como iii) la tasa de accidentalidad del sector.

En tal razón sostuvo que, al Municipio de Tunja le compete, como autoridad de tránsito y de Policía, velar por el cabal cumplimiento de las normas de tránsito en su jurisdicción, y con ello preservar la seguridad de los usuarios de las vías; sin desconocer que la vía pública objeto de acción, hace parte de la Red Nacional de Carreteras a cargo de la ANI, por lo cual, el mantenimiento de la misma y las obras que se realicen sobre esta, debían ser coordinadas y cofinanciadas entre estas dos entidades.

En lo que tiene que ver con CSS Constructores indicó que no se demostró que este particular hubiere incurrido por acción u omisión en la vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados, circunstancia que igualmente decretó respecto del Departamento de



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

Boyacá, al considerar que no tiene las competencias ni responsabilidades para salvaguardar los derechos colectivos.

En cuanto a la condena en costas dispuso su imposición al acreditarse que el accionante había incurrido en gastos dentro de la presente acción, por lo que condenó al Municipio de Tunja y a la ANI, excluyendo de dicha condena las agencias en derecho.

2.2. Tesis de los apelantes:

a. Parte actora

Su reproche se funda expresamente en lo que tiene que ver con la condena en costas procesales y la omisión de ordenar publicar la decisión conforme al precedente de esta corporación.

Así, indicó que la condena en costas es plenamente aplicable a las acciones populares y en tal razón, el juez al momento de la tasación de las costas procesales, debe tener en cuenta i) los gastos en que incurrió el accionante, que deberán estar probados en el plenario, ii) que la parte actora haya intervenido en toda la actuación procesal, iii) que su intervención haya sido determinante para la protección de los derechos colectivos alegados como vulnerados y iv) la condena en agencias en derecho, aun cuando el actor no haya actuado en ejercicio de la profesión de abogado o a través de apoderado judicial y las pretensiones hayan prosperado.

En segundo lugar, indicó que se omitió la publicación de la parte resolutive de la sentencia, desconociendo el precedente establecido por esta corporación frente a dicho aspecto.

b. Municipio de Tunja

Solicitó que la decisión de primera instancia sea revocada respecto de las órdenes dadas al municipio, al considerar que ha llevado a cabo todas las acciones tendientes a garantizar la seguridad, bienestar y calidad de vida de los peatones, vehículos y transeúntes del sector; aunado a que, la vía objeto de la acción hace parte de la red nacional de carreteras a cargo de la ANI y entregada en concesión BTS, para su administración, razón por la que la ANI y la gobernación de Boyacá son quienes están liderando y llevando a cabo las acciones que permitan concluir en la materialización de la obra de infraestructura.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

Insistió que la solución a lo solicitado con la presente acción popular se desarrolló en el proceso No 2004-00274 que se adelanta en el Juzgado Tercero Administrativo de Tunja, en donde se plantea una solución por parte de la ANI y el departamento de Boyacá.

En caso contrario, es decir, que si se dispone amparar los derechos colectivos invocados, se tengan en cuenta los términos y procedimientos tanto técnicos como administrativos que debe realizar la administración para proceder a realizar las obras correspondientes, en consecuencia, se conceda un plazo mayor que el otorgado por el juez.

c. ANI

Sostuvo que de conformidad con el decreto 4165 de 2011, no ostenta la función de ejecutar y adelantar obras de construcción, reconstrucción o rehabilitación de obras de infraestructura, ya que dicha entidad se encarga únicamente de la administración de los contratos de concesión a su cargo.

Que si bien, conforme al contrato de concesión 377 de 2002, se estableció en cabeza del concesionario el compromiso de rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento de los proyectos, siendo el CSS Constructores SA en quien recaen dichas obligaciones, no obstante, conforme al documento de modificación No 11 de julio de 2005, se acordó la redefinición del alcance físico para el proyecto, estableciéndose para el trayecto 11 (paso urbano de Tunja) que su alcance se limitaría a la rehabilitación de la calzada existente, en consecuencia, las obligaciones que se pretenden endilgar están en cabeza de la autoridad municipal, esto es, el municipio de Tunja.

Solicitó se reconsidere la configuración de la figura de cosa juzgada respecto del expediente No 2004-00274-00 que se adelanta en el Juzgado tercero administrativo de Tunja, por cuanto, probatoriamente, está acreditado que el sector objeto de acción popular, se encuentra en inmediaciones de la glorieta norte de la ciudad, punto neurálgico de tráfico, el cual no puede ser analizado de forma independiente ya que el flujo vehicular como peatonal hacen parte de una misma dinámica en el sector, la cual ya fue discutida en el proceso referido y se encuentra en pro de ser superada.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

Que en dicha decisión se ordenó al INCO adelantar un estudio tendiente a definir la alternativa más eficiente, funcional y adecuada que permita el paso seguro de peatones en la glorieta norte de Tunja, así como la ejecución de las obras que el estudio recomiende. De modo que, la ANI ante la imposibilidad de adicionar el contrato 377 de 2002, por haber alcanzado el máximo legal de adiciones, celebró convenio interadministrativo No 001 de 2015.

Por lo que, el referido convenio en la actualidad cuenta con la definición de los diseños de una solución integral para el sector de la Glorieta norte de la ciudad de Tunja, el cual ya incluye el sector sobre el que recae la presente acción popular, estando sujeto a la definición de la alternativa más conveniente dentro de las presentadas por los estudios y dictámenes practicados.

2.3. Tesis de la Sala:

La Sala declarará probada la excepción de cosa juzgada y revocará la sentencia proferida, en primera instancia, comoquiera que el proceso identificado con el NUR **15000-2331-000-2004-02740-00** tiene identidad de partes demandadas, de objeto y de causa petendi con el presente proceso.

De modo que, las órdenes establecidas en los fallos de la acción popular adelantada en el juzgado tercero administrativo de Tunja, que han dado como resultado la **suscripción de los convenios interadministrativos No 001 de 2015 y 00412 de 2017**, comprende la solución a la problemática vehicular y peatonal que se presenta en el sector de la glorieta norte de Tunja y que abarca la carrera 6ª entre la avenida olímpica y las calles 33 y 34, vía objeto de la presente acción popular.

Dirá la Sala que las decisiones judiciales que protegieron los derechos e intereses colectivos tienen efectos inmutables, vinculantes y definitivos frente al objeto y causa petendi que se estudia en el presente caso, relacionado con la movilidad peatonal del sector de la glorieta norte de la ciudad de Tunja.

Condiciones en las cuales, no se puede estudiar nuevamente un caso que ya ha sido resuelto por la vía judicial, respecto del INVIAS, municipio de Tunja, y el consorcio Solarte Solarte.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

Así las cosas, para desatar el problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: i) Jurisdicción y competencia, ii) la acción popular, iii) marco normativo y jurisprudencial del fenómeno de la cosa juzgada y, finalmente iv) el caso concreto.

3. LA JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

La Sala es competente para conocer de este proceso, en segunda instancia, en virtud de los recursos de apelación presentados, en atención a lo previsto en el artículo 16 de la Ley 472 de 1998, que establece que la segunda instancia de las acciones populares radica en la corporación judicial superior a que pertenezca el juez de primera instancia, y en el caso concreto, el fallo de primera instancia fue proferido por el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Tunja, razón por la cual este Tribunal es competente para conocer el presente asunto.

4. LA ACCIÓN POPULAR

La acción popular, consagrada en el inciso 1º del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas.

Esta acción es el mecanismo jurídico que tiene la comunidad afectada, para que de forma rápida y sencilla se proceda a ordenar la protección de sus derechos colectivos, cuando han sido vulnerados o amenazados.

En tal sentido, la primera condición para la procedencia de la acción popular, tiene que ver con que ésta se encamine o pretenda la defensa de los derechos e intereses colectivos; en ese sentido, el artículo 88 constitucional de manera expresa señala que el patrimonio público, la moralidad administrativa, el espacio público, la seguridad y la salubridad pública son derechos colectivos y por tanto pueden protegerse por medio de la acción popular.

De tal manera que este medio procesal tiene unos fines de defensa y protección de los derechos e intereses colectivos desde que se vislumbra una amenaza de lesión para que no se concrete el daño, pasando por una etapa intermedia de carácter cautelar para que cese la vulneración o el



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

agravio, llegando, por último, a la de índole restaurativo, en tanto lo que sigue una vez el hecho dañino se ha consumado, es regresar las cosas a su estado anterior, en tanto ello sea posible, que no siéndolo, surge en su lugar la obligación de reparar acudiendo al débito secundario, al subrogado pecuniario o a la indemnización compensatoria de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.

Así, la acción popular no tiene carácter residual y por consiguiente puede coexistir con otras acciones ordinarias, es más, por el carácter prevalente y especial que tienen las acciones populares, se impone la actuación oficiosa del juez de conocimiento del trámite procesal, con tal de garantizar la protección eficaz de los derechos colectivos, acudiendo si es el caso a la aplicación del principio *iura novit curia*, para procurar inclusive la defensa de derechos e intereses colectivos no invocados en la demanda pero cuya amenaza o vulneración se ponga al descubierto durante el trámite procesal, estándole permitido al fallador emitir fallos *ultra* y *extra petita*, aspectos, estos últimos, en los que comparte similitudes y puntos de contacto con la acción de tutela, pues la una, tanto como la otra, no se satisfacen sino con la protección eficaz, desde el ámbito del derecho sustancial, de los derechos afectados.

Por tanto, la actividad de las partes debe procurar ser lo más diligente que sea posible, y leal, pues son ellas las que conocen los hechos y son ellas también las que están en posibilidad real de fijar con sus dichos y los medios de comprobación que tengan a su alcance, y que aporten, ese conocimiento al proceso.

Por último debe señalarse que estas acciones tienen una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos, en cuanto no son en estricto sentido una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que se trata de un mecanismo de protección de los derechos colectivos preexistentes radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero que igualmente están en cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial.

5. EL MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DEL FENÓMENO DE LA COSA JUZGADA

Visto el artículo 304 de la Ley 1564, sobre la cosa juzgada, la sentencia ejecutoriada que se profiera en un proceso contencioso tiene fuerza de cosa



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.

Atendiendo a la definición legal, el Consejo de Estado ha considerado que la cosa juzgada está compuesta por los elementos **objetivo** y **subjetivo**. El primero se refiere al objeto y la causa del proceso judicial y el segundo alude a los sujetos que intervienen en este.

Por una parte, el objeto del proceso está relacionado con el derecho o bien objeto del litigio y, generalmente, se encuentra en las pretensiones de la demanda y en la parte resolutive de la sentencia; y, por la otra, la causa está conformada por los fundamentos fácticos y de derecho de la demanda, es decir por la causa *petendi*.

La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante providencia proferida el 7 de diciembre de 2017, acudiendo al precedente de la Corporación, explicó el objeto y la causa del proceso, en los siguientes términos:

“[...] Sobre el concepto de Cosa Juzgada la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de 17 de junio de 2017, indicó lo siguiente:

“[...]

La doctrina ha indicado que para que opere este fenómeno se requiere de la presencia de los siguientes elementos:

«[...] Que el nuevo proceso verse sobre un mismo objeto (art. 332). Tal como lo dice con particular acierto la Corte, “el objeto de la demanda consiste en las prestaciones o declaraciones que se reclaman a la justicia”, que son precisamente los puntos sobre los cuales versa la parte resolutive de la sentencia; Devis señala que el “objeto del proceso lo constituye el derecho reconocido, declarado o modificado por la sentencia, en relación con una cosa o varias cosas determinadas, o la relación jurídica declarada según el caso”.

Ampliamente tratado por la doctrina debido a su importancia, el concepto de objeto del proceso resulta esencial entre otros muchos aspectos para precisar la existencia de cosa juzgada; numerosas son las teorías que pretenden explicar cuál es la noción, y vívido ejemplo de ellos son las posiciones de la Corte Suprema de Justicia y de uno de los redactores del Código, pues mientras la entidad que se encuentra en las pretensiones, el segundo lo ubica en la sentencia.

En realidad las dos posiciones son acertadas porque el objeto del proceso no sólo se encuentra en las pretensiones, lo cual equivale a aceptar que igualmente debe buscarse en los hechos en que aquellas se apoyan, sino también en lo decidido en la sentencia y es por eso que en orden a precisar si existe el mismo objeto en el nuevo proceso deben estudiarse los hechos, pretensiones y sentencia del anterior para confrontarlo con los hechos y

pretensiones del segundo a fin de precisar si existe identidad y, caso de darse los otros requisitos, declarar la existencia de cosa juzgada.

4. Que el nuevo proceso se adelante por la misma causa que originó el anterior. La causa es la razón por la cual se demanda; los motivos que se tienen para pedir al Estado determinada sentencia. Esos motivos, por disposición del art. 76, deben aparecer expresados en toda demanda y surgen de los hechos de ella por cuanto de su análisis es como se puede saber si en verdad existe identidad de causa [...]”.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que cosa Juzgada se estructura a partir de dos premisas, una objetiva relacionada con el objeto y la causa de la controversia, y otra subjetiva relativa a los sujetos que intervienen en un proceso [...]”¹⁵ (Resaltado fuera de texto).

El elemento subjetivo de cosa juzgada está compuesto por las personas que por cualquier causa son parte del proceso; es decir, el demandante, el demandado y los sucesores por causa de muerte, por liquidación de la persona jurídica o por cesión de derechos litigiosos.

Ahora bien, la cosa juzgada en las acciones populares está regulada de forma especial en el artículo 35 de la Ley 472, según el cual “[...] [l]a sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general [...]” (Resaltado fuera de texto original). Por ello, el límite subjetivo de cosa juzgada no tiene aplicación en este medio de control constitucional.

En efecto, por una parte, cualquier persona natural o jurídica puede promover las acciones populares, en nombre de la sociedad, según lo dispone el artículo 12 de la Ley 472, y, por la otra, la sentencia que ordena la protección de los derechos e intereses colectivos tiene efectos *erga omnes*, en esta medida es oponible al público en general así no hayan sido parte del juicio. La Corte Constitucional C-622 de 14 de agosto de 2007, al estudiar la constitucionalidad del artículo 35 *ejusdem*, se refirió a la cosa juzgada en las acciones populares en los siguientes términos:

“[...] El hecho de que a través de las acciones populares se protejan derechos cuya titularidad es difusa, radicados en sectores más o menos amplios de la comunidad, y que los mismos puedan ser representados por cualquier miembro de la colectividad afectada, explica que se haya querido extender los efectos de la sentencia que resuelven acciones populares, tanto a las partes en el proceso, entre las que se cuentan por supuesto al actor popular, como a la comunidad en general, donde ha de incluirse también al colectivo interesado y titular de los derechos en conflicto.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 7 de diciembre de 2017, C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés, núm. único de radicación 050012333000201502253-01.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

En esos términos, es claro que el propósito del legislador al regular la materia, fue entonces el de reconocerle a todas las sentencias que ponen fin a la acción popular efectos erga omnes, es decir, el alcance de cosa juzgada general o absoluta.

Según quedó explicado en el apartado anterior, aun cuando la regla general es que las sentencias judiciales hacen tránsito a cosa juzgada relativa, es decir, que sólo producen efectos entre quienes plantearon la litis, es posible que la propia Constitución y la ley le reconozcan a ciertas decisiones efectos de cosa juzgada general o absoluta, lo cual significa que tales decisiones son oponibles no solo a las partes del proceso sino a todas las personas en general.

Esto último es entonces lo que ocurre en el caso de la norma acusada, ya que, como se mencionó, la misma le reconoce a las sentencias de acción popular efectos generales, oponibles al conglomerado social sin distingo ninguno [...]”¹⁶.

La Corte Constitucional, en la sentencia indicada *supra*, precisó que únicamente se configura cosa juzgada con carácter absoluto en las acciones populares cuando la sentencia protege los derechos e intereses colectivos; por lo tanto, en el evento en que el juez niegue las pretensiones de la demanda es posible presentar nuevamente una acción popular con el mismo objeto y con fundamento en la misma causa *petendi* que el anterior proceso cuando surjan nuevas pruebas que puedan variar la decisión.

Finalmente, respecto a la parte demandada, se configura cosa juzgada cuando los responsables de la afectación del derecho colectivo son las mismas personas naturales o jurídicas o autoridades públicas.

6. LOS ELEMENTOS PROBATORIOS OBRANTES EN EL PLENARIO

Al proceso fueron regular y oportunamente aportadas las siguientes pruebas relevantes:

- **En relación al contrato de concesión No 0377 de julio de 2002.**
- El 18 de marzo de 2011, el representante legal del Consorcio Solarte y Solarte, junto con el interventor del contrato, suscribieron el acta de finalización de obras de los trayectos denominados 2, 4, 5, 6, 7, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 18. Así, se tiene que el trayecto No 11 correspondía al paso urbano por la ciudad de Tunja, respecto del cual se indicó: “*se hicieron algunas aclaraciones a propósito de la cobertura y los términos de las garabitas de que trata la cláusula 26 del contrato de*

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-622 de 14 de agosto de 2007, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

concesión y se aclaró que el concesionario continuaría a cargo del mantenimiento y operación de los trayectos 11 y 18 mientras en contrato permanezca en su etapa de construcción” folio 132-136.

- Oficio IBTS de 29 de mayo de 2018¹⁷, suscrito por el director de interventoría del CSS, en el que se indica, entre otras:
 - i) Que el sector objeto de la acción popular, se encuentra ubicado en la avenida norte en la ciudad de Tunja, trayecto 11 (paso urbano por Tunja), trayecto que hace parte de la Concesión Briceño Tunja – Sogamoso y que se encuentra terminado y en operación desde marzo de 2011.
 - ii) Que los trabajos realizados en dicho trayecto se limitaron a la rehabilitación de la calzada existente, en la cual se hizo un parcheo y la colocación de una carpeta de refuerzo en concreto asfáltico.
 - iii) El alcance de las obras estipuladas en el contrato de concesión BTS, en la avenida norte, colindante con el parque recreacional, no contempló obras de semaforización, por cuanto las mismas se limitaron a la rehabilitación de la calzada existente.

- **En relación con el fenómeno de la cosa juzgada.**

- El **11 de julio de 2011**, el juzgado tercero administrativo de Tunja, profirió decisión de primera instancia dentro de la acción popular No 2004-02740-00, adelantada en contra del INCO, Ministerio de transporte, municipio de Tunja e integrantes del consorcio Solarte y Solarte.

En tal sentido se dispuso, en lo que a este caso resulta relevante, folio 354-370:

“Tercero: Declarar que el Instituto Nacional de Concesiones – INCO y el municipio de Tunja, son responsables de la amenaza de los derechos colectivos relativos a la seguridad y salubridad públicas, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, consagrados en el artículo 4º de la ley 472 de 1998, por las razones expuestas en la parte motiva.

Cuarto: Ordenar al Instituto Nacional de Concesiones – INCO, en cabeza de su gerente general, que adelante un estudio tendiente a definir la alternativa más

¹⁷ Folio 337-341



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

eficiente, funcional y adecuada para el **paso seguro de peatones en la glorieta norte de Tunja, y que ejecute las obras que tal estudio recomiende**, todo en un plazo no superior a dos años contados a partir de la ejecutoria de esta decisión; así mismo, dentro de los dos primeros meses del plazo concedido, adelantará las acciones de recuperación y mantenimiento de señalización vial del **sector de la glorieta**, de acuerdo con el manual de señalización vial.

Quinto: Ordenar al municipio de Tunja en cabeza de su alcalde en forma inmediata a la ejecutoria de esta providencia, realice operaciones tendientes a **garantizar el tránsito seguro de los peatones** que circulan en **inmediaciones del cruce la glorieta norte de Tunja**, especialmente en las horas pico y de mayor afluencia de tráfico, mientras se adopta una alternativa que garantice el paso seguro”

- A través de la providencia del **25 de enero de 2012**, la Sala de decisión No 2 de esta corporación, dispuso, folio 404-422:

“CONFIRMAR la sentencia apelada emitida por el juzgado Tercero administrativo de Tunja el 11 de julio de 2011, mediante la cual se declaró, entre otras, infundada la excepción de “falta de legitimación en la causa por pasiva”, excepto el numeral 4º, que quedará como se determinará en los siguientes numerales:

4º. ORDENA al **Consorcio Solarte Solarte**, que dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de este fallo, adelante los estudios de la glorieta norte de Tunja a nivel de ingeniería de detalle considerando el elemento peatonal mediante el estudio de las alternativas de solución a la movilidad peatonal con seguridad, tal como lo recomendó el peritaje técnico, y una vez concluido el mismo, el INCO suscribirá el contrato adicional de obra con el Concesionario Solarte Solarte con la finalidad que se construyan las obras que el estudio recomiende, dentro del plazo que se haya determinado en los mismos, de conformidad con la cláusula 48 del contrato No 377 de 2002 y demás requisitos que establece la ley y el citado contrato, así como los demás que determinen los pliegos y el contrato respectivo.

5º. ORDENAR al Concesionario Solarte y Solarte que, dentro de los dos primeros meses del plazo concedido, adelante las acciones de recuperación y mantenimiento de la señalización vial del sector de la glorieta, de acuerdo al manual de señalización”

- El 06 de abril de 2015, la ANI y el departamento de Boyacá, suscribieron el **convenio interadministrativo No 001**, consistente en la *“unión, articulación y coordinación de esfuerzos humanos, técnicos, tecnológicos y logísticos entre la ANI y el departamento de Boyacá para la construcción de obras en cumplimiento de la acción popular BTS intersección patriotas y para el cumplimiento de la acción popular BTS-Glorieta de Tunja”*, como consecuencia de la acción popular (glorieta de Tunja), radicación No 150012331-000-2004-02740-00.

Allí se dispusieron como obligaciones del departamento de Boyacá, adelantar los trámites pertinentes para la suscripción de los contratos integrales de obra, para los ajustes a los diseños existentes, así como los estudios y diseños necesarios para la definición de la alternativa para la solución peatonal, la gestión predial, gestión ambiental y social, licencias de construcción, permisos de las entidades prestadoras de servicios públicos y la correspondiente construcción de la solución peatonal, para el cumplimiento de la acción popular BTS- Glorieta de Tunja, folio 423 -428.

- En aras de dar cumplimiento al referido convenio, el Departamento de Boyacá celebró el **convenio interadministrativo No 000412 de 2017 con la UPTC**, que tenía por objeto *“aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el departamento de Boyacá y la UPTC, en desarrollo del proyecto “estudios y diseños de una solución para tráfico peatonal y vehicular en la glorieta norte municipio de Tunja -departamento de Boyacá”.*

Según los informes mensuales que debía rendir la UPTC, se indicó: *“para cumplir con el objeto definido en el convenio se deben realizar dos tipos de estudios. En primer lugar, se hace necesarios enfocar los esfuerzos hacia la determinación de alternativas que conduzcan a soluciones para el paso seguro de los peatones en la glorieta norte de la ciudad de Tunja”. En segundo lugar, el enfoque va direccionado a la búsqueda de alternativas adecuadas para la solución del paso de los vehículos, lo cual obliga a llegar a nivel de ingeniería de detalle. Al final lo que se plantee debe ser una alternativa integral y coherente que involucre tanto a los peatones como a los vehículos, y ofrezca los mejores beneficios para la ciudad (...)*”

En tal sentido, se estableció como desarrollo metodológico de los estudios para peatones, 4 etapas, así: i) la caracterización física de la intersección y su zona de influencia inmediata, así como la caracterización del tránsito vehicular y peatonal; ii) la microsimulación, iii) evaluación de alternativas y la iv) la definición de parámetros de entrada para los estudios de ingeniería de detalle de la alternativa seleccionada.

En lo que corresponde a la etapa de evaluación, se indicó expresamente: *“la tercera fase del proyecto consiste en la generación de ideas con alternativas propuestas para resolver los conflictos entre vehículos y peatones en la intersección, la selección de las mejores alternativas y su construcción en el modelo de microsimulación. Posteriormente se comparan los indicadores de efectividad y se selecciona la mejor alternativa”*



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

-En el anexo No 2 del presente proceso, se encuentra el documento denominado “*caracterización glorieta norte*” que comprende el estudio y diseños de una solución para el tráfico peatonal y vehicular en la glorieta norte, con ocasión del convenio interadministrativo No 000412 de 2017 y que fue elaborado por la UPTC, facultad de ingeniería, escuela de transporte y vías para el departamento de Boyacá – secretaria de infraestructura.

-Por su parte, el director jurídico de la UPTC, a través del oficio de 23 de enero de 2018, presentó informe en el que indicó que, folio 280-282:

- ii) El convenio 412 de 2017, tiene por objeto realizar los estudios necesarios para plantear una alternativa para el paso seguro de peatones y mejorar la movilidad vehicular en el sector; por lo tanto, el estudio está enfocado específicamente en la intersección de la glorieta norte,
- iii) Los estudios, han permitido caracterizar dicha intersección y su área de influencia desde el punto de vista de la geometría y topografía, así como el tránsito peatonal y vehicular,
- iv) De igual modo, hizo referencia al cronograma de los estudios a cargo de UPTC.

- **Informe rendido por el coordinador del convenio 000412 de 2017¹⁸.**

- Conforme al decreto de pruebas, se dispuso oficiar al coordinador del convenio 000412 de 2017, quien efectuó las siguientes precisiones:

- i) no existe un lineamiento que permita definir la distancia mínima que debe haber entre semáforos consecutivos, ya que pueden ser operados en forma sincronizada o progresiva, de igual manera, no hay una reglamentación específica sobre la distancia mínima entre puentes; ii) las opciones que podrían mejorar la seguridad del cruce peatonal son: Paso cebra con resalto trapezoidal, cruce semaforizado y pasos a desnivel, iii) en lo que tiene que ver con la tasa de accidentalidad, indicó que, en promedio, ocurren 5 atropellamientos por año, iv) sostuvo que la distancia entre el puente peatonal de ingreso de la UPTC a la entrega del parque

¹⁸ Anexo No 3.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

recreacional es de 460 metros¹⁹, aproximadamente y, finalmente, v) allegó los estudios técnicos que se han elaborado en el sector objeto de la acción popular.

- **En relación con los derechos colectivos invocados**

-A través del oficio de 12 de enero de 2018²⁰, el secretario de infraestructura pública del departamento, informó acerca de los convenios interadministrativos 001 de abril de 2015 y No 412 de 2017. De igual forma manifestó que, para determinar o no la necesidad de un paso peatonal en el sector objeto de la acción popular, debe obedecer a estudios que deben ser realizados por el municipio de Tunja dentro de las competencias que le corresponden.

No obstante, indicó que: *“la distancia entre el semáforo de la calle 37ª (barrio Mesopotamia) y la glorieta norte de Tunja es de casi 400 metros, por lo que al proveer un paso peatonal seguro en la glorieta norte (sector objeto del convenio) los peatones tendrían una opción de paso seguro a máximo 200 metros en el tramo indicado, esto haría innecesaria la implementación de otro paso peatonal controlado en el sector objeto de la acción popular y que resultaría redundante al encontrarse tan cerca de los otros cruces”*

-El secretario de tránsito y transporte de Tunja, a través de los informes del 29 de mayo de 2018²¹, hizo referencia a la distancia mínima que debe existir entre semáforos y la distancia que reglamentariamente debe existir entre puentes peatonales. Sostuvo de igual forma que, *“en la carrera 6 a la altura de las calles 34 y 36, no existe ningún paso peatonal, la manera adecuada de acceder a cualquier costado es por medio del paso seguro y controlado en la intersección de la carrera 6 con calle 37 (intersección de la sexta), el cual se encuentra ubicado a menos de 200 metros de la calle 36”*.

Igualmente, se pronunció en relación a los accidentes de tránsito ocurridos en el lugar objeto de acción popular; finalmente, hizo mención a la distancia existente entre el puente ubicado en la entrada de la UPTC y la entrada del parque recreacional del norte, estableciendo dicha distancia en 450 metros, aproximadamente.

De otra parte, sostuvo que dicha entidad no ha adelantado estudios técnicos para la instalación de algún mecanismo de control vehicular o adecuación de pasos peatonales en la zona en objeto de acción, por cuanto

¹⁹ Situación que fue reiterada en el oficio obrante a folio 352

²⁰ Folio 254-255

²¹ Folio 325-326 y 327-328



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

a menos de 300 metros existe un semáforo el cual cuenta con fase peatonal que permite a los usuarios cruzar la vía de manera controlada y segura.

7. CASO CONCRETO

Conforme al planteamiento de los problemas jurídicos a resolver por esta instancia, el primer tema que se debe comprender es el relacionado con la configuración del fenómeno de la **cosa juzgada**, invocado tanto por el municipio de Tunja y el INVIAS, en los recursos de apelación; ello por cuanto al acreditarse dicha circunstancia, resultaría inane cualquier otro pronunciamiento en relación a los demás argumentos expuestos en los recursos de apelación.

Por tanto, con fundamento en las piezas procesales que obran en este proceso, la Sala, estudiará si se configuró el fenómeno aludido.

Se predica dicha circunstancia respecto de la acción popular No 150002331-000-2004-02740-00 tramitada en el **juzgado tercero administrativo de Tunja**; proceso frente al cual, reposan en las presentes diligencias, los fallos de primera y segunda instancia, de los cuales se pueden advertir las siguientes consideraciones.

- **Identidad de partes.**

Por la naturaleza constitucional de la protección de derechos colectivos que se pretende garantizar con la acción popular, el artículo 35 de la Ley 472 de 1998 establece que, “*la sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general*”; tal regulación ha determinado una relativización del requisito ‘identidad de partes’ en la acción popular.

Específicamente, respecto de la parte demandante, se ha expresado jurisprudencialmente²² que, en virtud de que su objeto de protección está constituido por derechos cuya titularidad es difusa, lo decidido en la sentencia afecta por igual a toda la comunidad interesada, dentro de la cual puede o no estar el actor popular.

²² CE, Sección Primera, CP. Oswaldo Giraldo López, 18 de octubre de 2019, Radicación número: 66001-23-31-000-2012-00168-01(AP)



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

Conforme a ello, en el referido proceso, la demanda se promovió en contra del ministerio de transporte, INCO, municipio de Tunja e integrantes del consorcio Solarte y Solarte, según se advierte de los folios 355-358.

Mediante sentencia de primera instancia, de **11 de julio de 2011**, el juzgado tercero administrativo de Tunja, impuso al INCO adelantar un estudio tendiente a definir la alternativa más eficiente, funcional y adecuada para el paso seguro de peatones en la glorieta norte de Tunja, entre tanto, al municipio de Tunja, le ordenó que adelantará las gestiones necesarias para garantizar el tránsito seguro de peatones mientras se adoptaba la alternativa definitiva²³.

En segunda instancia, se modificó dicha decisión, en el sentido de precisar que tanto los estudios de la glorieta norte, como las medidas de recuperación y mantenimiento de la señalización vial, correspondía ejecutarlas al consorcio Solarte Solarte²⁴

Entre tanto, la presente acción popular se promovió en contra del **municipio de Tunja, INVIAS²⁵, Consorcio Solarte y Solarte**, resultando vinculado a las diligencias el **departamento de Boyacá**, con ocasión de la **audiencia de pacto de cumplimiento²⁶**.

En consecuencia, la Sala encuentra que hay identidad de partes demandadas en los dos procesos.

- **Identidad de causa**

Como puede advertirse de los hechos planteados en las acciones populares, las dos giran de manera similar en torno a una problemática semejante, esto es, el tránsito de peatones y vehículos en la glorieta norte de la ciudad de Tunja.

En segundo orden, de acuerdo con los hechos de la demanda del proceso adelantado en el juzgado tercero administrativo, se indicó, en el fallo de primer grado, que la acción comprendía dos cargos:

²³ Folio 369

²⁴ Folio 388

²⁵ Mediante el decreto 165 del 3 de noviembre de 2011, se creó la Agencia Nacional de Infraestructura, la cual replazó al Instituto Nacional de Concesiones –INCO

²⁶ Folio 217-220



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

i) el diseño correspondiente a la estructura construida en el costado oriental de la glorieta norte, y, ii) el riesgo que representa la glorieta norte para los peatones que transitan por dicho lugar.

Como sustento de las pretensiones, en la presente acción, se indicó que en la avenida norte o conocida como carrera 6ª entre la avenida olímpica y las calles 33 y 34, colindante con el parque recreacional de la ciudad de Tunja, el tránsito de los habitantes es difícil y riesgoso para su vida e integridad física, al no existir ningún tipo de mecanismo, elemento o señal de tránsito para el control y el tránsito de peatones pese al alto nivel de circulación de vehículos.

Sostuvo que, el tránsito de ciudadanos por la vía es considerable, dada la cercanía del colegio la presentación, el estadio de fútbol, la UPTC y sedes de diversas instituciones del estado que aglutinan un buen número de peatones que transitan por la misma.

Ahora bien, en relación con los fundamentos jurídicos, es claro, que en una y otra acción se invoca la protección del derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

- **Identidad de objeto**

El objeto del proceso está relacionado con el derecho o bien objeto del litigio y, generalmente, se encuentra en las pretensiones de la demanda y en la parte resolutive de la sentencia²⁷.

De acuerdo a la providencia de 11 de julio de 2011, se tiene que las pretensiones elevadas en dicho proceso, se dirigían a que se ordenara modificar la estructura levantada en el sector oriental de la glorieta en el sentido sur norte de la ciudad de Tunja, con el fin de evitar accidentes de tránsito, así como el peligro que representa para la vida y la integridad física de las personas que deben transitar por dicho sector²⁸.

Frente a este último aspecto, se indicó que de conformidad con el manual de señalización vial, en el capítulo noveno, que indica los ejemplos típicos de señalización en diferentes intersecciones, como una glorieta, *“no era recomendable que existan cerca pasos peatonales y por ello no contempló*

²⁷ Ibidem

²⁸ Folio 354



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

señales de paso de peatones”²⁹, razón por la cual, advirtió acerca de la necesidad de restringir el paso peatonal en inmediaciones de la referida vía, eliminando la señalización que así lo permitía para dicha época, sin embargo, consideró que esa medida no era suficiente para contrarrestar el riesgo de la seguridad de las personas que utilizaban la referida vía.

De acuerdo a las pruebas recaudadas, en dicha acción popular, se indicó que para garantizar los derechos relativos a la seguridad de los usuarios de la glorieta, **se debían implementar alternativas que permitieran el cruce seguro en ese lugar**, precedidas de estudios técnicos requeridos para determinar la medida más eficiente, funcional y adecuada para el tránsito seguro *“de los peatones que requieran cruzar las vías en la confluencia de la glorieta norte de Tunja y ejecutar las obras que el mismo estudio recomienda”*

En segunda instancia, a través de la providencia de 25 de enero de 2012, se reiteró que era evidente que los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, estaban siendo vulnerados debido a las deficiencias encontradas en la señalización vertical y en la demarcación de la glorieta que amenazaban la seguridad tanto de vehículos como de peatones, por lo tanto, de acuerdo a las recomendaciones dadas por los peritos, **era necesario realizar estudios para buscar alternativas de solución de la circulación vehicular y peatonal con seguridad.**

En tal sentido, consideró la Sala que los estudios para la ejecución de obras que permitieran la circulación peatonal con seguridad, si bien no estaban previstos en el contrato de concesión de obra pública No 377 de 2002, era al consorcio a quien correspondía realizarlos, quien debía darle el tratamiento de obras adicionales, en la medida que estaban directamente relacionadas con el objeto y razón de ser del proyecto.

Conforme a ello, dispuso:

- i) confirmar la sentencia emitida por el juzgado Tercero administrativo y,
- ii) ordenó al Consorcio Solarte Solarte, que debía adelantar los estudios de la glorieta norte de Tunja a nivel de ingeniería de detalle, considerando el elemento peatonal mediante el estudio de las alternativas de solución a la movilidad peatonal con seguridad, tal como lo recomendó el peritaje técnico, y una vez concluido el mismo, el INCO debía suscribir el contrato

²⁹ Folio 366



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

adicional de obra con el Concesionario Solarte Solarte con la finalidad que se construyeran las obras recomendadas; igualmente, dispuso que, iii) dentro de los dos primeros meses del plazo concedido, el consorcio debía adelantar las acciones de recuperación y mantenimiento de la señalización vial del sector de la glorieta, de acuerdo al manual de señalización.

Entre tanto, la presente acción popular busca las siguientes medidas en la vía publica Avenida Norte o conocida como la Carrera 6 entre la Avenida Olímpica y las Calles 33 y 34, colindante con el Parque Recreacional de la ciudad de Tunja:

i) se instale un semáforo, o de manera subsidiaria, ii) se proceda a la adecuación y construcción de un paso peatonal seguro, iii) se instale un mecanismo estructural y de carácter idóneo y eficaz de conformidad con los estrictos criterios técnicos indispensables para garantizar la seguridad de los transeúntes, así como el control estricto y minucioso del tráfico de los vehículos que hacen tránsito por la vía y, iv) se proceda a la realización de los estudios técnicos, la viabilidad presupuestal y las acciones administrativas y contractuales necesarias e indispensables con el objeto que sea intervenida.

Conforme a ello, la Sala considera que el objeto y la *causa petendi* de los dos procesos están relacionados con el riesgo que afrontan los peatones que transitan por glorieta norte de Tunja, pese a que la presente acción, se enfoque directamente con el **sector aledaño** denominado carrera 6ª entre la avenida olímpica y las calles 33 y 34, colindante con el parque recreacional de la ciudad de Tunja; por las razones que se explican a continuación.

Con fundamento en las ordenes expedidas en la acción popular adelantada en el juzgado tercero administrativo de Tunja, el 06 de abril de 2015, la ANI y el departamento de Boyacá, **suscribieron el convenio interadministrativo No 001**, que tenía por objeto la unión, articulación y coordinación de esfuerzos humanos, técnicos, tecnológicos y logísticos para la elaboración de los estudios y diseños necesarios para la definición de la alternativa peatonal, la gestión predial, ambiental, social y la correspondiente construcción de la solución peatonal para el cumplimiento de la acción popular.

Así entonces, el departamento de Boyacá, con ocasión de las obligaciones contraídas en el referido convenio, el 24 de febrero de 2017, suscribió con



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

la UPTC de Tunja el convenio interadministrativo No 000412, que tenía por objeto aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros en el desarrollo del proyecto denominado: *“estudios y diseños de una solución para tráfico peatonal y vehicular en la glorieta norte del municipio de Tunja – Departamento de Boyacá”*.

Del contenido de dicho documento, numeral 9³⁰, se advierte que, la finalidad es la elaboración de los estudios y diseños **que permitieran determinar la alternativa más adecuada y segura para el tránsito de los peatones y vehículos que hacen uso de la glorieta norte de la ciudad de Tunja.**

En efecto, se indicó expresamente, frente a dicha intersección:

*“7. (...) cuenta con un flujo vehicular y peatonal de gran importancia, por ser un punto de alta transitabilidad y paso obligatorio en el municipio. Este es un sitio donde se intercepta el tráfico que viene de las ciudades de Bogotá desde el sur-orienté, Bucaramanga desde el nor-occidente y Sogamoso desde el norte, además de los habitantes del municipio que se desplazan en sentido norte – centro, orienté occidente, orienté norte, occidente centro y viceversa; **así mismo comunica a los peatones que se dirigen sentido centro -norte, norte – centro, orienté – occidente, occidente – orienté deben utilizar dicho punto**”*.

Dicho convenio abarca dos actividades específicas: i) los estudios para el paso seguro de peatones y ii) los estudios para la solución vehicular.

Respecto de la primera de estas, se señaló que el objetivo general era realizar una caracterización de la movilidad peatonal y vehicular en el sector, así como los aspectos geométricos que permitieran establecer un proceso de selección de alternativas para resolver los conflictos entre peatones y vehículos que se presentan en la intersección de la glorieta.

Entre tanto, respecto de los objetivos específicos, se señalaron, entre otros, folio 265 cdo principal, **proponer varias alternativas de solución para el cruce de peatones en la intersección y definir los parámetros de tránsito para los diseños de detalle de la alternativa seleccionada.**

Igualmente, se especificó el desarrolló metodológico de los estudios, para el paso seguro de peatones, allí se indicó, que la primera etapa

³⁰ Folio 2, anexo 1.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

correspondía a la “*caracterización física de la intersección y su zona de influencia inmediata*” el cual comprendía el levantamiento topográfico detallado de la zona de estudio en un radio aferente de 1000 metros, que permitiera identificar de manera detallada los diferentes elementos urbanos de relieve y aquellos que definieran una base de trabajo para la proyección en detalle del sistema vial. Finalmente, en la etapa de evaluación, se escogería la mejor alternativa para resolver los conflictos entre peatón y vehículos.

Conforme a ello, reposa en las diligencias, el documento denominado “*caracterización glorieta norte*”³¹ conforme al cual, es dable concluir que, para determinar la alternativa que resolverá el conflicto entre peatones y vehículos en el sector de la glorieta norte de la ciudad de Tunja, se tuvo en consideración el tráfico peatonal y vehicular del sector de la avenida norte, que comprende la carrera 6ª entre la avenida olímpica y las calles 33 y 34, colindante con el parque recreacional de la ciudad de Tunja, objeto de la presente acción popular³².

Del mismo modo, se advierte de las actas de verificación de las actividades objeto del convenio interadministrativo 00412 de 2017³³, que las alternativas indicadas por la UPTC en su estudio, incluirán medidas que solucionarán la problemática planteada por el actor popular en la presente acción.

Así, se contemplaron alternativas³⁴ como la construcción de un puente en el sentido norte-sur, estructuras subterráneas, desniveles con túneles, pompeyanos, uso de cebra, señalización, semáforos, con la finalidad que el peatón tenga el menor riesgo posible.

De modo que, las órdenes establecidas en los fallos de la acción popular adelantada en el juzgado tercero administrativo de Tunja, dentro del proceso 2004-02740, y que han dado como resultado la suscripción de los convenios interadministrativos No 001 de 2015 y 00412 de 2017, comprende la solución a la **problemática vehicular y peatonal** que se

³¹ Anexo No 2

³² Según se advierte de los folios 16 a 23 del anexo No 2, en donde se indicó. “Se hicieron mediciones de longitud de colas en los accesos a diferentes horas del día, la metodología utilizada consiste en establecer en número de vehículos en la fila o la longitud de la misma, este proceso se realizó en intervalos de un minuto en observaciones simultáneas de los cuatro accesos durante periodos de una hora, la finalidad de este estudio es la calibración de los modelos de micro simulación. Al finalizar los periodos de conteo de volúmenes de tránsito vehicular y peatonal se procedía a totalizar los formatos y firmarlos”

³³ Folio 20 a 67 anexo No 1.

³⁴ Folio 41 anexo No 1



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

presenta en el sector de la glorieta norte de Tunja y que abarca la carrera 6ª entre la avenida olímpica y las calles 33 y 34, vía objeto de la presente acción popular.

En efecto, las decisiones judiciales que protegieron los derechos e intereses colectivos tienen efectos inmutables, vinculantes y definitivos frente al objeto y causa petendi que se estudia en el presente caso, relacionado con la movilidad peatonal del sector de la glorieta norte de la ciudad de Tunja.

En estas condiciones, esta Corporación no puede estudiar nuevamente un caso que ya ha sido resuelto por la vía judicial, respecto del INVIAS, municipio de Tunja, y el consorcio Solarte Solarte; en consecuencia, se revocará la sentencia proferida, en primera instancia y, en su lugar, la Sala declarará probada la excepción de cosa juzgada.

Contrario a lo manifestó por el juez de instancia, que sostuvo que el tiempo transcurrido entre cada una de las acciones (13 años), generó **diferencias fácticas y probatorias** en cada uno de los procesos, así como la delimitación del sector, impedían la configuración del fenómeno de cosa juzgada; se tiene que la problemática que se presenta en el sector de la glorieta norte, será definida con ocasión de la acción popular 2004-02740, que busca la implementación de una alternativa que dé solución a la movilidad peatonal con seguridad.

Independientemente del tiempo transcurrido entre una y otra acción, lo cierto es que, las autoridades responsables de proteger los derechos colectivos, con ocasión de la problemática que se presenta, ya fueron objeto de la orden de construir las obras que darán solución a la movilidad peatonal con seguridad en la glorieta norte de Tunja, por lo tanto, las medidas tendientes a la protección de los derechos están siendo definidas en la acción popular que se adelanta en el juzgado tercero administrativo de Tunja.

8. CONCLUSIONES

La Sala declarará probada la excepción de cosa juzgada y revocará la sentencia proferida, en primera instancia, comoquiera que el proceso identificado con el NUR 15000-2331-000-2004-02740-00 tiene identidad de partes demandadas, de objeto y de causa petendi con el presente proceso.



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

En efecto, las decisiones judiciales proferidas, tanto en primera como en segunda instancia, **tienen incidencia** sobre el sector de la glorieta norte de Tunja y que abarca la **carrera 6ª entre la avenida olímpica y las calles 33 y 34**, vía objeto de la presente acción popular.

Precisamente, el objeto y la *causa petendi* de los dos procesos están relacionados con el **riesgo que afrontan los peatones** que transitan por glorieta norte de Tunja; sumado al hecho que la decisión jurisdiccional antecedente, también se refirió a la solución de la problemática vehicular.

De acuerdo con las pruebas, los efectos de las sentencias proferidas, abarcan el sector aledaño denominado carrera 6ª entre la avenida olímpica y las calles 33 y 34, colindante con el parque recreacional de la ciudad de Tunja, de modo que, las órdenes establecidas y que han dado como resultado la suscripción de los **convenios interadministrativos No 001 de 2015 y 00412 de 2017**, comprenden la solución a la problemática **vehicular y peatonal** que se presenta en la vía objeto de la presente acción popular.

9. COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA.

Sobre este asunto en particular, la Sala Especial de Decisión No. 27, en providencia de 6 de agosto de 2019, unificó la jurisprudencia del Consejo de Estado en relación con la **condena en costas procesales en acciones populares** y señaló:

“6.4.1 Reglas de unificación

(...)

165. Sólo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último actuó temerariamente o de mala fe, caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. No hay lugar a condenarlo cuando la demanda le sea decidida en contra. En este evento la condena en costas sólo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas, pues al tenor del artículo 364 del Código General del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan en relación con los auxiliares de la justicia.”

Así entonces, se advierte que la actuación promovida por el actor popular, se fundó en la transgresión de los derechos colectivos de los transeúntes



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

del sector de la glorieta norte de Tunja y que abarca la carrera 6ª entre la avenida olímpica y las calles 33 y 34.

Si bien lo anterior, dicha situación será definida con ocasión de la acción popular que cursa en el juzgado tercero administrativo de Tunja; de modo que, no se avizora una actuación temeraria o de mala fe por parte de aquel que implique la condena en costas a favor de la parte demandada.

Por lo tanto, no se dispondrá la condena en costas a la parte vencida.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión N° 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida el 14 de diciembre de 2018 por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Tunja y en su lugar disponer:

***PRIMERO:** Declarar probada la excepción de cosa juzgada en relación a la acción popular radicada bajo el No 15000-2331-000-2004-02740-00 cursada en el juzgado tercero administrativo de Tunja.*

SEGUNDO: Sin costas en esta instancia.

TERCERO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Despacho de origen, dejando las anotaciones que sean del caso.

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



Accionante: Yesid Figueroa García
Accionado: Municipio de Tunja y Otros
Expediente: 15001-3333-005-2017-00044-01
Acción Popular- 2ª instancia

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado