

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

Tunja, 23 de septiembre de 2020

Medio de Control : **Popular**  
Demandante : **Yesid Figueroa García**  
Demandado : **Municipio de Tunja**  
Expediente : **15001-33-33-013-2020-00025-01**

Magistrado Ponente : **Luís Ernesto Arciniegas Triana**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el actor popular, contra el auto del 12 de marzo de 2020, mediante el cual se rechaza la demanda de la referencia.

**I. EL AUTO APELADO**

El Juzgado Trece Administrativo Oral del Circuito de Tunja mediante auto del 12 de marzo de 2020 declara agotada la jurisdicción frente a la acción popular 2007-242, tramitada ante el Juzgado Primero Administrativo de Tunja, y rechaza la demanda interpuesta por el actor en contra del municipio de Tunja.

A dicha determinación llega después de revisar la demanda que dio origen a la sentencia dentro de la acción popular n°. 2007-00242 en contraste con los argumentos y supuestos que se pretenden debatir con la acción de la referencia, por cumplirse los siguientes requisitos:

Indica frente a la *causa petendi* que en las dos acciones, se relata a la autoridad judicial, la falta de andenes en la Avenida Universitaria de la Ciudad de Tunja, por tratarse de una zona con amplio flujo vehicular que genera riesgo a quienes

Medio de Control	:	Popular
Demandante	:	Yesid Figueroa García
Demandado	:	Municipio de Tunja
Expediente	:	15001-33-33-013-2020-00025-01

transitan por el sector, diferenciándose en que la presente acción demarca la zona desde la calle 41 (Centro Comercial Unicentro) hasta la calle 50 (Centro Comercial Viva), mientras que en la popular tramitada por el Juzgado Primero Administrativo de Tunja comprende incluso un área mayor (Avenida Olímpica-cercanías de la casa fiscal del Gobernador de Boyacá) hasta la carrera 2 Este (cerca al barrio la arboleda).

Aduce que el objeto de las dos acciones populares, es conseguir la construcción de andenes en las zonas ya expuestas, con el fin de proteger el derecho al goce del espacio público y garantizar la seguridad de los transeúntes.

Indica que las pretensiones de la acción popular radicada con el número 2007-242 exceden las del presente trámite, toda vez, que la acción de la referencia se señala que la responsabilidad para la construcción de los andenes en la Avenida Universitaria corresponde a la administración municipal y no a los propietarios de los inmuebles aledaños, advirtiendo que esa situación ya fue objeto de debate en el proceso tramitado en el Juzgado Primero Administrativo de Tunja, donde se resolvió que el Municipio de Tunja y/o los propietarios debían efectuar todas las actuaciones administrativas, presupuestales y contractuales pertinentes a efectos de construir los andenes faltantes en la Avenida Universitaria, conforme a los parámetros del POT.

Sobre la *identidad de objeto* afirma que el fin último que persiguen las dos acciones es que el municipio de Tunja y los propietarios de los predios aledaños a la avenida universitaria garanticen el goce del espacio público, la seguridad y la prevención de desastres, solicitando la intervención administrativa para la construcción de andenes o zonas peatonales en la referida Avenida Universitaria, desde la calle 41 hasta la calle 50.

Precisa que el objeto o causa de la presente acción se satisface con la sentencia proferida en el proceso 2007-00242, en la cual se ampararon los derechos

Medio de Control	:	Popular
Demandante	:	Yesid Figueroa García
Demandado	:	Municipio de Tunja
Expediente	:	15001-33-33-013-2020-00025-01

colectivos al goce del espacio público y a la seguridad ciudadana por la falta de construcción de los andenes en la avenida universitaria, en la que se ordenó al Municipio de Tunja y a los propietarios de los predios aledaños a la Avenida Universitaria, para que en un término máximo de diez (10) meses se adelantaran todas las actuaciones administrativas, presupuestales y contractuales pertinentes, a efectos de construir los andenes faltantes en la zona descrita, conforme a los parámetros del POT, por lo que advierte que con dicha decisión se conjuró la vulneración de los derechos invocados en la presente acción.

Infiere que las órdenes que se emitieron en la acción radicada con el n° 2007-242 abarcan la totalidad de la zona.

Dice que no afecta la decisión tomada el hecho de que la acción popular presentada ante el Juzgado Primero Administrativo de Tunja involucre otros derechos colectivos o pretensiones que excedan las del caso bajo estudio, pues ello no desdibuja la identidad en cuanto se refiere al objeto pretendido, pues no son los derechos colectivos invocados los que determinan el fin pretendido sino fundamentalmente la causa de la posible vulneración.

Expresa que en ambas acciones existe identidad en el sujeto pasivo, este es, el Municipio de Tunja, y comprobada dicha exigencia procede dar aplicación a la figura del agotamiento de jurisdicción.

Así mismo, aclara que si bien en la primera acción popular el Juez de conocimiento vinculó a los propietarios de los inmuebles aledaños, esto no altera el análisis antedicho, por cuanto de continuarse con este trámite, podría eventualmente decretarse dicha vinculación.

Manifiesta que al haberse proferido sentencia favorable a las pretensiones, dentro de la acción popular más antigua, la n° 2007-242, debe entenderse que dicha decisión surte efectos erga omnes, lo que implica que es obligatoria,

Medio de Control	:	Popular
Demandante	:	Yesid Figueroa García
Demandado	:	Municipio de Tunja
Expediente	:	15001-33-33-013-2020-00025-01

general y oponible a todos los integrantes de la comunidad y no simplemente inter partes, máxime cuando el área de protección de la acción 2007-242 es mayor a la ahora pretendida por el actor popular.

Aduce que resulta vedado al juez popular emitir decisión de fondo sobre un asunto que ha sido decidido en otro proceso de iguales contornos, ya que el juez popular también está llamado a reconocer y acatar la decisión previamente adoptada por otro fallador, en la misma sede colectiva, además de respetar y hacer respetar la fuerza obligatoria de dicha sentencia que hace tránsito a cosa juzgada y sus efectos jurídicos que es preciso cumplir.

Por último, reitera que su homólogo emitió una orden general que abarca a toda la avenida universitaria.

## **2. RECURSO DE APELACIÓN**

El actor popular apela el auto proferido por el Juzgado Trece Administrativo Oral de Tunja, mediante el cual se rechaza la demanda de la referencia, con el fin de que se revoque y se le dé trámite al medio de control.

Manifiesta que el *a-quo* al rechazar la demanda por agotamiento de jurisdicción, está desconociendo la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa, en relación con el límite objetivo que tiene la cosa juzgada, ya que con la aparición de nuevos hechos que cambian el objeto de la acción, no se puede declarar la configuración de dicho fenómeno jurídico.

Sostiene que el paso del tiempo genera que el objeto -que hace relación a los fácticos de la acción- cambie, y, por ende, no es factible determinar la cosa juzgada cuando las condiciones en que se inició la otra acción en parangón a las nuevas, son diversas y obedecen a una nueva realidad fáctica.

Medio de Control	:	Popular
Demandante	:	Yesid Figueroa García
Demandado	:	Municipio de Tunja
Expediente	:	15001-33-33-013-2020-00025-01

Advierte que la acción popular 2007-242 fue admitida el 7 de diciembre 2007 en relación con la inexistencia de andenes en la avenida universitaria, carrera segunda Este hasta la avenida Olímpica, y que, desde dicha fecha hasta el 12 de marzo del 2020, han transcurrido 12 años, indicando que las circunstancias fácticas han cambiado por el mismo paso del tiempo.

Que en la demanda de la referencia la falta de andenes oscila entre la avenida universitaria desde la calle 41, sector del centro comercial Unicentro hasta el centro comercial VIVA.

Afirma que, frente a la identidad de partes demandadas, en la primera acción popular se demandó al Municipio de Tunja y a los propietarios de los inmuebles de la avenida universitaria desde la carrera 2 Este hasta la Avenida Olímpica, mientras que en la presente acción se demanda únicamente al municipio de Tunja.

Así mismo, expresa que la obligación y mantenimiento de los andenes, corresponde al ente territorial donde se encuentran éstos.

Señala respecto a la identidad de causa, que la acción primigenia obedeció a situaciones fácticas de vulneración de derechos colectivos que se presentaban para la época de su interposición y admisión, es decir, diciembre de 2007, mientras que la presente acción está describiendo una situación actual de presunta vulneración de derechos, diversa a la que se presentaba hace más de doce años, esto es la derivada de la expansión urbanística por el incremento de la construcción de edificios sobre la avenida universitaria, pero que no se han construido los respectivos andenes desde la calle 41 hasta el centro comercial Viva, *“zona inferior a la que cubrió la primigenia acción popular puesto que en algunas de las zonas se han ido construyendo estas áreas públicas pero no en la totalidad de la avenida, faltando el sector mentado en la demanda rechazada”*.

Medio de Control	:	Popular
Demandante	:	Yesid Figueroa García
Demandado	:	Municipio de Tunja
Expediente	:	15001-33-33-013-2020-00025-01

Resalta que la primera acción popular identifica el área de intervención para la construcción de andenes entre la carrera 2 Este hasta la avenida universitaria, empero, “*la nueva acción contempla la construcción de andenes entre la calle 41 hasta el actual centro comercial Viva*”.

Aunado a ello, expresa que la primera acción popular está archivada, y tanto el actor de la misma, los miembros del comité y la autoridad judicial no atendieron a la situación de vulneración de derechos y no obedecieron a la orden impartida. Indica que dicho proceso se encuentra archivado según lo ordenado en auto de 10 de mayo de 2017, proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Tunja el cual consagra lo siguiente:

“...el término de los 10 meses otorgado para el cumplimiento de las órdenes impartidas, el cual sobra señalar se encuentra ampliamente superado a la fecha, ya que desde la ejecutoria han transcurrido más de 2 años... ahora con fundamento a lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia se concluye que este despacho ha perdido competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas en razón al fenómeno del fenecimiento del plazo concedido para ello, dado que ninguna decisión carácter judicial puede tomarse para ello”.

Luego, expresa que pese al incumplimiento de las órdenes dadas en la sentencia de primera instancia en el proceso 2017-242, el juez decide terminar el proceso, sin que efectivamente se atendiera y resolviera de fondo la vulneración de los derechos colectivos, por la falta de andenes en la Avenida Universitaria, quedando en vilo la prevalencia del principio de efectividad de los derechos amparados.

Frente a la identidad de objeto, indica que este es similar en ambas acciones, sin embargo, considera que el *a quo* no tuvo en cuenta que la acción primigenia obedeció a situaciones fácticas acaecidas desde hace doce años, mientras que la presente acción pretende atender situaciones fácticas actuales de vulneración de derechos colectivos que han permanecido a lo largo del tiempo, por cuanto, no se han ejecutado las obras de construcción de los andenes que demanda la expansión urbana y comercial del sector.

Medio de Control	:	Popular
Demandante	:	Yesid Figueroa García
Demandado	:	Municipio de Tunja
Expediente	:	15001-33-33-013-2020-00025-01

Por último, estima que la autoridad judicial “*no debe cerrar de forma definitiva la puerta, para que otro ciudadano comprometido con la vigencia de los derechos colectivos*” logre la adopción de nuevas medidas de protección que lleven a la real construcción de andenes en el respectivo sector, teniendo en cuenta que existe una nueva situación fáctica y que la decisión tomada en la primera acción popular no ha sido obedecida por el competente.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Procedencia del recurso de apelación contra el rechazo de la demanda

El artículo 36 de la Ley 472 de 1998, establece que contra los autos dictados durante el trámite de la acción popular procede el recurso de reposición, el cual será interpuesto de acuerdo con los presupuestos del Código de Procedimiento Civil, en la actualidad CGP; ésta disposición se ha interpretado entendiendo que frente a los autos dictados dentro del trámite de este proceso, sólo procede el recurso de reposición, por lo que éstos no son objeto del recurso de apelación.

La Ley 472 de 1998 señaló respecto del recurso de apelación, lo siguiente:

“Artículo 37º.- Recurso de Apelación. El recurso de apelación procederá contra la sentencia que se dicte en primera instancia, en la forma y oportunidad señalada en el Código de Procedimiento Civil, y deberá ser resuelto dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir de la radicación del expediente en la Secretaría del Tribunal competente.

...”.

Las normas transcritas, son claras en señalar que el recurso de apelación procede contra la sentencia que se dicte en primera instancia (art. 37) y el de reposición contra los autos dictados durante el trámite de la acción popular (art. 36).

Así mismo, es procedente el recurso de apelación contra el auto que decrete las medidas cautelares, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26 de la Ley

Medio de Control	:	Popular
Demandante	:	Yesid Figueroa García
Demandado	:	Municipio de Tunja
Expediente	:	15001-33-33-013-2020-00025-01

472 de 1998. Igualmente, frente al que rechaza la demanda de acción popular, según criterio jurisprudencial.

El Consejo de Estado en múltiples pronunciamientos<sup>1</sup> ha dicho que el auto que ordena el rechazo de la demanda sí es susceptible del recurso de alzada, puesto que la naturaleza jurídica de este auto no es igual a la de los referidos en el mencionado artículo 36, es decir, aquellos que se dictan dentro del trámite regular de las acciones populares, por cuanto el auto que rechaza la demanda “*FRUSTRA el inicio del proceso (al rechazar la demanda se está afectando directamente la existencia del proceso)*”.

En esta medida, se ha dicho que este auto no es objeto de regulación por parte de la Ley 472 de 1998, por lo que se debe acudir entonces a su artículo 44, según el cual, las posibles lagunas que puedan presentarse se solucionarán aplicando las disposiciones del Código de Procedimiento Civil o el Código Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda.

En el presente caso el recurrente interpuso en término recurso de apelación contra el auto que rechazó la demanda. En este orden de ideas, resulta procedente y oportuno, con fundamento en los artículos 243 y 244 del CPACA, **decidir de plano el citado recurso.**

## **2. Problema jurídico**

En esta oportunidad le corresponde a esta Corporación determinar si el Juzgado Trece Administrativo Oral de Tunja hizo bien en rechazar la demanda por configurarse el agotamiento de jurisdicción por la existencia de cosa juzgada absoluta, frente a la acción popular n°. 2007- 242, tramitada por el Juzgado Primero Administrativo de Tunja, o si por el contrario debía admitirse.

---

<sup>1</sup> Autos dictados al respecto: 1) Sección Tercera. Auto del 5 de agosto de 2004. Exp. AP-070. Actor: Sergio Sánchez. Consejero Ponente: María Elena Giraldo Gómez. 2) Sección Tercera. Auto del 28 de julio de 2000. Exp. AP-070. Actor: Luis Enrique Montenegro Sánchez y otros. Consejero Ponente: Daniel Enrique Guzmán. 3) Sección Tercera. Auto del 16 de agosto de 2001. Exp. AP-143. Actor: Francisco Eduardo Rojas Quintero. Consejero Ponente: María Elena Giraldo Gómez.

Medio de Control	:	Popular
Demandante	:	Yesid Figueroa García
Demandado	:	Municipio de Tunja
Expediente	:	15001-33-33-013-2020-00025-01

### 3. Cosa juzgada en las acciones populares

La Ley 472 de 1998, desarrolla la materia en el artículo 23, cuando preceptúa:

“En la contestación de la demanda sólo podrá proponerse las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia...”

De acuerdo a lo expresado por la sección primera del H. Consejo de Estado, en providencia de 30 de junio de 2011, CP.: María Elizabeth García González, expediente 15001-23-31-000-2004-01190-01(AP), la cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Sus efectos están concebidos para alcanzar un estado de seguridad jurídica.

La prosperidad de la excepción de cosa juzgada exige que entre la acción que se tramita y la ya fallada exista identidad de objeto y de causa. La identidad de objeto exige que la petición en los dos procesos sea la misma, y la identidad de causa implica que los fundamentos fácticos y jurídicos de la pretensión sean los mismos<sup>2</sup>.

Para la configuración de la cosa juzgada en materia de acciones populares *“... no se requiere que se presente identidad absoluta de las partes, pues en estos procesos el actor y los titulares del interés protegido no necesariamente coinciden. El otro elemento para que opere la cosa juzgada es la identidad de causa, el cual ha sido entendido por la doctrina como “la razón por la cual se demanda; los motivos que se tienen para pedir al Estado determinada sentencia”; dichos motivos están contenidos en los hechos de la demanda, pues son éstos, los que dan origen a su interposición y a la formulación de las*

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, CP.: María Claudia Rojas Lasso, sentencia de 29 de abril de 2010, Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00519-01(AP).

Medio de Control	:	Popular
Demandante	:	Yesid Figueroa García
Demandado	:	Municipio de Tunja
Expediente	:	15001-33-33-013-2020-00025-01

pretensiones. Y finalmente, la configuración de la cosa juzgada requiere también que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, que, según el dicho de la Corte Suprema de Justicia, “consiste en las prestaciones o declaraciones que se reclaman a la justicia”<sup>3</sup>.

Así mismo, en sentencia proferida por la sección tercera del Consejo de Estado, el 8 de julio de 2009, CP.: Enrique Gil Botero, se consideró que la cosa juzgada en acciones populares no sólo debe analizarse desde la perspectiva de la identidad de partes, de objeto y causa, sino que, de forma adicional, será necesario determinar lo decidido en los casos previos, “...como quiera que si se accede a las pretensiones, la misma será de tipo absoluto, mientras que si la sentencia es desestimatoria, aquélla será de tipo relativo y, por consiguiente, sólo quedarán cobijados por la inmutabilidad y definitividad los aspectos de la causa petendi que fueron abordados en la respectiva decisión; por ende, frente a los nuevos argumentos, no habrá cosa juzgada y se podrá decidir sin limitación alguna, puesto que sobre ellos no ha recaído pronunciamiento judicial<sup>4</sup>” (subrayado fuera de texto )

Asimismo, en el citado fallo se consagra también que para que no se predique la cosa juzgada, en eventos similares a los analizados, es necesario “que la parte demandante en el nuevo proceso haya expuesto y desarrollado particularmente una argumentación del por qué considera trasgredidos los nuevos derechos – es decir, los que no fueron estudiados en el proceso anterior–, puesto que si se limita a formular una argumentación genérica en similar o idéntico sentido al de la demanda del proceso previo..., la cosa juzgada será predicable en el segundo proceso en relación con las entidades que estuvieron vinculadas en el primer proceso ya decidido” (subrayado fuera de texto).

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, CP.: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, sentencia de 9 de agosto de 2007, Radicación número: 73001-23-31-000-2004-00007-01(AP).

<sup>4</sup> Radicación número: 25000-23-26-000-2005-01006-01(AP)

Medio de Control	:	Popular
Demandante	:	Yesid Figueroa García
Demandado	:	Municipio de Tunja
Expediente	:	15001-33-33-013-2020-00025-01

#### 4. El agotamiento de jurisdicción en acciones populares

El H. Consejo de Estado ha definido el agotamiento de jurisdicción como una *“figura procesal que opera de pleno derecho en las acciones populares, aunque para su formalización requiera pronunciamiento judicial y, en términos generales, se presenta en aquellos eventos en que existe ausencia absoluta de jurisdicción para definir un determinado asunto jurídico sustancial, en tanto sobre los mismos derechos, objeto y causa, ya son materia de un proceso inicial con antelación, o que ya se encuentra fallado, circunstancia por la cual no es posible que se dé un segundo proceso o un nuevo pronunciamiento sobre la misma materia”*<sup>5</sup>.

Así mismo, en la citada providencia se sostuvo que la mencionada figura se da sólo para el caso de las acciones populares, por su naturaleza, contenido y alcance, pues al tener rango constitucional y ser creada para la protección de los derechos colectivos *“que prima facie, se encuentran en cabeza de toda la colectividad (conglomerado social)”* una vez *“interpuesta la acción popular, sobre determinados hechos y derechos, a través de persona –natural o jurídica- o ciudadano, éste representa a toda la colectividad en el proceso, sin que sea viable que se presenten nuevas demandas, quedando a salvo la posibilidad de que cualquier tercero intervenga como coadyuvante, en los términos del artículo 24 de la Ley 472 de 1998”* (Subrayado fuera de texto).

De igual forma, en la mencionada providencia se sostiene que el agotamiento de jurisdicción tiene como objeto evitar que se tramiten, en forma paralela, procesos que se refieran a los mismos hechos, objeto y causa, en acciones de naturaleza pública, *“en donde la primera persona que ejerce el derecho, para*

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto de 12 de diciembre de 2007, CP.: Enrique Gil Botero. Exp. AP 2005-01856-01. Ver sentencia 17 de mayo de 2007, CP.: Ruth Stella Correa Palacio. Exp.: 25000-23-26-000-2003-01042-01(AP)

Medio de Control	:	Popular
Demandante	:	Yesid Figueroa García
Demandado	:	Municipio de Tunja
Expediente	:	15001-33-33-013-2020-00025-01

*controvertir la respectiva situación, lo hace en representación de los demás miembros de la sociedad y, por consiguiente, dirige toda la actividad jurisdiccional al caso concreto, de tal suerte que el juez, al asumir el conocimiento del proceso, restringe la jurisdicción y la competencia de los demás funcionarios judiciales para conocer del mismo o similar asunto”.*

Por ende, si se verifica que en un caso ha acaecido el agotamiento de jurisdicción, “se debe proceder a anular todo lo actuado en el respectivo proceso, si hay lugar ello, y, consecuentemente, rechazar la demanda que verse sobre asuntos ya debatidos” (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, en auto de 15 de marzo de 2006, estimó que el agotamiento de la jurisdicción tiene dos consecuencias, dependiendo del momento procesal en que este sea verificado por el juez, “la primera, es cuando se presenta una demanda de AP ya existiendo otra con la misma causa petendi, caso en el cual debe ser rechazada la demanda posterior por agotamiento de jurisdicción; la segunda, se da cuando se admiten varias acciones populares con idéntica causa petendi, por lo que debe declararse la nulidad de todo lo actuado y en su lugar ordenar el rechazo de la demanda”<sup>6</sup>. (Subrayado fuera de texto)

El H. Consejo de Estado, Sección Tercera, en relación con el agotamiento de jurisdicción, en auto de 17 de mayo de 2007, CP.: Ruth Stella Correa Palacio, consideró lo siguiente:

“Cuando en una acción popular se persiga, el mismo objeto que contra el mismo demandado se ha perseguido en otra acción de la misma naturaleza, cabe predicar la existencia de la figura del agotamiento de jurisdicción, cuya estructuración requiere identidad en las partes demandante y demandada, en

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto de 15 de marzo de 2006, CP.: Ramiro Saavedra Becerra. Exp. 2004-01209-01(AP).

Medio de Control	:	Popular
Demandante	:	Yesid Figueroa García
Demandado	:	Municipio de Tunja
Expediente	:	15001-33-33-013-2020-00025-01

las pretensiones y en la causa petendi. En relación con la identidad en el accionante, se tiene que ésta se da con independencia del nombre de quien acude a promover la acción por cuanto conforme al artículo 35<sup>7</sup> de la Ley 472 de 1998, los efectos de la sentencia en acciones populares cobijan no sólo a quienes directamente intervinieron en el proceso sino también a toda la comunidad habida consideración al hecho de ser una acción pública que busca la preservación de los intereses y derechos colectivos. Súmase a lo anterior, que toda la colectividad queda vinculada a la acción dada la obligación que tiene el actor de informar<sup>8</sup> a toda la comunidad de la admisión de la acción popular a través de cualquier medio masivo de comunicación, siendo éste el instrumento para que los ciudadanos puedan participar en la misma como coadyuvantes<sup>9</sup> o enterados de la existencia de la acción deban abstenerse de presentar frente a la jurisdicción una nueva acción popular que recaiga sobre el mismo objeto y se funde en las mismas causas de la que se encuentra en trámite, en atención al principio de economía procesal y con el fin de propugnar por la aplicación de la justicia, evitando que se produzcan decisiones contradictorias que generen inseguridad jurídica.

La identidad jurídica de objeto involucra realizar un análisis que conduzca a concluir que la nueva demanda impetrada ante la jurisdicción contiene las mismas pretensiones o declaraciones<sup>10</sup>. Por consiguiente, para identificar si existe identidad de objeto se deben estudiar los hechos y las pretensiones para confrontarlas con los hechos y pretensiones planteadas en el nuevo proceso.<sup>11</sup> En otras palabras, la identidad de objeto exige que la petición en ambos procesos sea la misma.

La identidad de causa jurídica o causa petendi juzgada, se concreta en los motivos o razones que deben aparecer puntualizados a lo largo de la demanda y que surgen de los diferentes hechos narrados, por cuanto del análisis de éstos, es como verdaderamente se puede saber si los fundamentos jurídicos de las pretensiones son idénticos.”<sup>12</sup>(Subrayado fuera de texto)

El H. Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en relación con el agotamiento de jurisdicción y cosa juzgada en acciones populares, en providencia de 11 de septiembre de 2012, CP.: Susana Buitrago Valencia, estimó lo siguiente:

“procede ante la imposibilidad de acumular dos o más procesos simultáneos y que cuando ya exista fallo por los mismos hechos y derechos debe analizarse desde la óptica de la cosa juzgada (8 de julio de 2009, rad. 2005-1006, MP. Enrique Gil Botero).

<sup>7</sup> “Efectos de la Sentencia. La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general.”

<sup>8</sup> Artículo 21 de la Ley 472 de 1998.

<sup>9</sup> Artículo 24 Ibídem.

<sup>10</sup> Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 9 de mayo de 1952. Gaceta Judicial, t. LXXII, pág. 86.

<sup>11</sup> LOPEZ BLANCO Hernán Fabio, *Instituciones de Derecho Procesal Colombiano*, Tomo I, Bogotá, Edit. Dupre, 2005.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto de 24 de enero de 2007. Exp. No. Ap-907-2004.

Medio de Control	:	Popular
Demandante	:	Yesid Figueroa García
Demandado	:	Municipio de Tunja
Expediente	:	15001-33-33-013-2020-00025-01

...

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

Así mismo, indicó que, si la sentencia fue estimatoria de las pretensiones de una acción popular, hace tránsito a cosa juzgada con efectos erga omnes. Pero si fue denegatoria, sólo hará tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente respecto de los hechos que dieron lugar a su instauración. Por último, cuando el fallo ejecutoriado negó las pretensiones de la demanda por falta de pruebas, esa sentencia nunca hace tránsito a cosa juzgada.

Igualmente, la Sala también unificó la tesis sobre la viabilidad del rechazo de la demanda de acción popular cuando exista cosa juzgada con efectos absolutos y generales (erga omnes), proveniente de sentencia estimatoria, o cuando se esté en presencia de cosa juzgada relativa, porque, aunque siendo la sentencia anterior debidamente ejecutoriada denegatoria de las pretensiones de la demanda, de nuevo se instaura otra por los mismos hechos, para la protección de iguales derechos colectivos, con fundamento en las mismas pruebas, y contra el mismo accionado o accionados.

Aclaró que a fin de darle cabal aplicación a los principios que se consagran en el artículo 5° de la Ley 472 de 1998, es preciso que igualmente se aplique la figura del agotamiento de jurisdicción para aquellos eventos cuando se esté en presencia de una nueva demanda y de entrada el juez constata que existe cosa juzgada general o absoluta: sentencia estimatoria debidamente ejecutoriada y

Medio de Control	:	Popular
Demandante	:	Yesid Figueroa García
Demandado	:	Municipio de Tunja
Expediente	:	15001-33-33-013-2020-00025-01

por tanto con efectos erga omnes, y que ahora se promueve idéntica petición judicial fundada en los mismos supuestos fácticos y jurídicos y respecto del mismo demandado; o también, cuando existe sentencia ejecutoriada que si bien es denegatoria de las pretensiones y por tanto hizo tránsito a cosa juzgada relativa, es decir sólo frente a esos hechos y a esas pruebas, lo cierto es que la nueva demanda coincide plenamente en estar fundada en esos mismos supuestos fácticos y probatorios.

La H. Corte Constitucional en Sentencia SU-658 de 2015, MP. Alberto Rojas Ríos, consideró sobre el particular que:

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

Así pues, y dando aplicación al criterio unificado del Consejo de Estado, se aplicará en el presente caso la posibilidad de aplicar el agotamiento de jurisdicción por la existencia de cosa juzgada, procediendo el rechazo de la nueva demanda de acción popular, dependiendo del fallo anterior dictado en el proceso relativo a derechos colectivos.

## **5. Solución del recurso**

En este orden de ideas, la Sala determinará si el Juzgado Trece Administrativo Oral de Tunja hizo bien en rechazar la demanda por configurarse el agotamiento

Medio de Control	:	Popular
Demandante	:	Yesid Figueroa García
Demandado	:	Municipio de Tunja
Expediente	:	15001-33-33-013-2020-00025-01

de jurisdicción por la existencia de cosa juzgada absoluta, frente a la acción popular N.º. 2007- 242, tramitada por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Tunja, o si por el contrario debía admitirse.

Por ende, corresponde a la Sala analizar si la demanda de la referencia 2020-00025 obedece a los mismos hechos, causas y pretensiones que fueron decididas por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Tunja en la sentencia de 30 de abril de 2014, dictada en el proceso 2007-0242, como comparativamente se hace a continuación:

<b>Radicado</b>	<b>Acción popular No. 2007- 00242 Demanda N.º 1</b>	<b>Acción popular No. 2020- 00025 Demanda nº 2</b>
<b>ACTOR</b>	Luis Horacio Rosero Obando	Yesid Figueroa García
<b>ACCIONADO</b>	Municipio de Tunja Vinculados por el juez: Particulares	Municipio de Tunja
<b>DERECHOS</b>	- Al goce del espacio público -Seguridad pública y prevención de desastres previsibles técnicamente -Realización de construcciones respetando las disposiciones jurídicas	- Al goce del espacio público, su utilización y la defensa de los bienes de uso público. - Derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.
<b>HECHOS</b>	Sostuvo que <u>es deber de la administración municipal de Tunja</u> realizar las gestiones administrativas necesarias para colocar, instalar, o construir <u>andenes en las vías existentes</u> , para evitar exponer a un peligro <u>contingente a los peatones que se movilizan por dichas vías</u> , y no sean objeto de atropellamientos por los vehículos que también transitan por esas vías.  Indicó que en Tunja existe una <u>vía llamada Universitaria</u> , que va por el costado oriental de la ciudad, atravesándola de norte a sur y viceversa, <b>la cual parte de la carrera 2º Este, cerca del barrio la arboleda y va hasta la avenida Olímpica, cerca de la Casa Fiscal del Gobernador.</b>  Señala que dicha vía <u>fue construida como consecuencia del desarrollo urbanístico que ha tenido la ciudad de Tunja</u> , e igualmente ha impulsado el progreso de la misma en ese	Manifiesta que la ciudad de Tunja en las dos últimas décadas ha tenido una <u>expansión urbanística considerable al haberse incrementado la construcción de edificios</u> en diversas zonas que han conllevado surgimiento de nuevas áreas de hábitat, entre ellas la zona norte de la ciudad y en forma específica <u>la Avenida Universitaria.</u>  Dice que la avenida Universitaria en su costado oriental y occidental a lo largo de la <b>calle 41, sector del centro comercial Unicentro hasta el Centro Comercial Viva (calle 50)</b> , la mayoría de recorrido <u>no ostenta zonas para el tránsito seguro de peatones, andenes, vía pública</u> por la cual transita un alto volumen de vehículos, estando expuesto el ciudadano a accidentes y riesgos al tener que arribar a la avenida para transitar por el sector.  Expresa que el municipio de Tunja tiene la obligación de garantizar espacios públicos para

Medio de Control	:	Popular
Demandante	:	Yesid Figueroa García
Demandado	:	Municipio de Tunja
Expediente	:	15001-33-33-013-2020-00025-01

	<p>sector, tanto así que recientemente <u>se inauguró el centro comercial Unicentro Tunja</u>, además que se han construido urbanizaciones hasta su orilla o sitio permitido, como es el caso del conjunto cerrado Rincón de la Mesopotamia, el barrio Terrazas de Santa Inés. Igualmente se han construido colegios como es el caso del Colegio Militar Coronel Juan José Rondón y <u>el colegio Cristo Rey</u>, de la misma manera se construyó <u>la sede del Campus deportivo de la universidad Santo Tomás Tunja, la clínica SaludCoop</u>, la sede del instituto de cancerología y otros conjuntos cerrados.</p> <p>Que, en todas las construcciones referenciadas atrás, hay andenes que permiten el desplazamiento seguro de los peatones por la avenida Universitaria Tunja, no obstante, denunció que, en la gran mayoría de dicha avenida, <u>no existen andenes que permitan el desplazamiento seguro de los peatones, por lo que quienes transitan por allí habitualmente se vean expuestos a peligros</u>, dado que tienen que caminar por la zona vehicular.</p> <p>Adujo que en la avenida universitaria y la carrera 2a Este no hay señalización que advierta a los conductores y a los peatones que no hay andenes.</p>	<p>el tránsito seguro de los peatones y habitantes de la <b>avenida Universitaria, desde la calle 41 hasta el centro comercial Viva (Calle 50)</b>, obligación que viene <u>omitiendo al no llevarse a cabo la construcción de andenes</u> que son esenciales para un sector en plena expansión urbanística y comercial.</p>
<p><b>OBJETO</b></p>	<p>En el evento en que los propietarios de los inmuebles que carecen de andenes aledaños a la Avenida Universitaria de Tunja, no construyan los andenes objeto de esta acción popular, <u>el Municipio de Tunja en un término no mayor a 4 meses</u> a partir del vencimiento de los términos anteriores, proceda de manera directa o por medio de licitación <u>a la construcción de los andenes faltantes en los inmuebles aledaños a la Avenida Universitaria</u>, los cuales deberán ser del tamaño y material que para el efecto señale el Señor Secretario de Infraestructura del Municipal de Tunja(...).</p>	<p><u>Ordenar al representante legal del municipio de Tunja a que lleve a cabo una visita por personal técnico de la sectorial de infraestructura con el objeto determinar la presencia y la <u>necesidad de construcción de andenes en la Avenida Universitaria</u> en costado oriental y occidental a lo largo de la calle 41 (Unicentro) hasta el centro comercial Viva, calle 50 (...)</u></p> <p>Ordenar al representante legal del municipio de Tunja <u>contrate y ejecute los estudios y diseños de construcción de andenes sobre la Avenida Universitaria</u> en costado oriental y occidental a lo largo de la calle 41 (Unicentro) hasta el centro comercial Viva, calle 50 (...)</p> <p>Ordenar al representante legal del municipio de Tunja que, <u>una vez ejecutado los estudios y diseños, se lleve a cabo las obras de construcción hasta su terminación de andenes sobre la Avenida Universitaria</u> en costado oriental y occidental a lo largo de la calle 41 (Unicentro) hasta el centro comercial Viva, calle 50 (...)</p>

Mediante sentencia, de 30 de abril de 2014, el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Tunja concedió el amparo de los derechos

Medio de Control	:	Popular
Demandante	:	Yesid Figueroa García
Demandado	:	Municipio de Tunja
Expediente	:	15001-33-33-013-2020-00025-01

colectivos al goce del espacio público y a la seguridad ciudadana por falta de construcción de los andenes en la avenida universitaria de Tunja. En consecuencia, ordenó al municipio de Tunja y a los propietarios, para que a su costa o a cargo futuro, según coordinación de estos, que, en un término máximo de 10 meses, adelantaran todas las actuaciones administrativas, presupuestales y contractuales pertinentes, a efectos de **construir los andenes faltantes en la avenida Universitaria**, conforme a los parámetros del POT.

Luego, se conformó el comité de verificación integrado por el actor popular, el alcalde del municipio de Tunja, el secretario de infraestructura del municipio de Tunja, el defensor del pueblo, el personero municipal de Tunja y el representante delegado del Ministerio Público ante esa instancia, para que se encargaran de comprobar el cumplimiento de lo ordenado en ese fallo, y enviaran un informe bimensual al despacho sobre el avance en el cumplimiento de dicho fallo.

Como se mencionó en las consideraciones, es viable la aplicación de la figura del agotamiento de jurisdicción para aquellos eventos cuando se esté en presencia de una nueva demanda y de entrada el juez constata que existe cosa juzgada absoluta, por haberse proferido sentencia estimatoria, y la misma esté debidamente ejecutoriada, siempre y cuando se constate que se promueve idéntica petición judicial fundada en los mismos supuestos fácticos y jurídicos y respecto del mismo demandado.

Por ende, se pasará a verificar cada uno de esos presupuestos para la configuración del agotamiento de jurisdicción por la existencia de cosa juzgada:

**a. Que versen sobre los mismos hechos y causa petendi:**

Medio de Control	:	Popular
Demandante	:	Yesid Figueroa García
Demandado	:	Municipio de Tunja
Expediente	:	15001-33-33-013-2020-00025-01

Si bien los hechos no son narrados de la misma forma, ni referidos cronológicamente igual, sí poseen coincidencias notorias, como que i) el desarrollo urbanístico de la ciudad ha generado la existencia de nuevas zonas y mayor tránsito vehicular y peatonal por las mismas; ii) Que una de esas zonas es la relacionada con la avenida universitaria, la que no cuenta con andenes, es decir, con zonas para el tránsito seguro de peatones, lo cual genera que las personas que transitan por allí se vean expuestas a peligros, por cuanto es una zona de alto flujo vehicular; y iii) el municipio de Tunja tiene la obligación de garantizar espacios públicos para el tránsito seguro de los peatones y habitantes, obligación que omite al no construir andenes en la zona referida.

Así mismo, frente a la *causa petendi* se aprecia que en ambas acciones se invoca como vulnerados los mismos derechos colectivos y se persigue el mismo objeto, esto es, que el Municipio de Tunja proceda a la construcción de los andenes faltantes sobre la Avenida Universitaria.

#### **b. Que se dirija contra el mismo demandado:**

Como se observa en las acciones populares atrás relacionadas, la parte demandada coincide, ya que las dos se interponen en contra del municipio de Tunja. Cabe resaltar que, en la primigenia, el juzgado de conocimiento, mediante providencia del 11 de febrero de 2009<sup>13</sup>, ordenó vincular a los propietarios de los bienes inmuebles aledaños a la Avenida Universitaria, sin embargo, en principio, la demanda fue dirigida exclusivamente en contra del referido ente territorial.

En este orden de ideas, considera la Sala que los hechos alegados en la demanda de la referencia fueron dirimidos en el caso radicado con el N.º. 2007-0242, ya

---

<sup>13</sup> Fl. 32 del expediente Digital denominado “Requerimiento Previo a la Admisión”

Medio de Control	:	Popular
Demandante	:	Yesid Figueroa García
Demandado	:	Municipio de Tunja
Expediente	:	15001-33-33-013-2020-00025-01

que obedece a los mismos hechos, causas y pretensiones que fueron decididas por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Tunja en sentencia de 30 de abril de 2014.

Por consiguiente, al existir un fallo por los mismos derechos, hechos y pretensiones y al ser la sentencia estimatoria de las pretensiones de la acción popular, es evidente que hay cosa juzgada absoluta, que produce efectos erga omnes, siendo procedente por lo mismo el rechazo de la acción popular, tal y como lo hizo el *a quo*.

Por lo anterior, se concluye que las pretensiones del presente caso se han extinguido, no solo por la existencia de un fallo, sino porque no se plantean hechos nuevos contrario a lo alegado por el actor popular, pues pese a que la primera demanda data del 2007, la problemática es la misma, pues claramente **en la zona de la avenida universitaria hacen falta bastantes andenes que permitan el tránsito seguro de los peatones.**

Por lo tanto, y acatando los principios consignados en el artículo 5° de la Ley 472 de 1998, en el presente caso, era preciso aplicar la figura de agotamiento de jurisdicción por la existencia de cosa juzgada absoluta, y el consecuente rechazo de la demanda, tal y como lo hizo el *a quo*, razón por la que se procederá a confirmar el auto apelado.

Por otro lado, y en vista de que la citada sentencia se ha desacatado, corresponde a los miembros del comité de verificación, poner tal circunstancia en conocimiento del Juzgado Primero Administrativo de Tunja, se desarchive el proceso y se adelante un eventual **incidente de desacato**, pero en todo caso, es improcedente iniciar una nueva acción popular por hechos ya dilucidados mediante sentencia estimatoria, lo que tiene como objetivo evitar que se produzcan decisiones contradictorias que generen inseguridad jurídica.

Medio de Control	:	Popular
Demandante	:	Yesid Figueroa García
Demandado	:	Municipio de Tunja
Expediente	:	15001-33-33-013-2020-00025-01

De conformidad con el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, al juez le corresponde la obligación de verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas en el respectivo fallo o pacto de cumplimiento y, por ende, conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia siempre y cuando subsista la posible vulneración de los respectivos derechos colectivos.

En este orden de ideas, la conformación del comité de verificación debe entenderse como un mecanismo de control para garantizar el cumplimiento de la sentencia en las acciones populares, el cual permite un espacio para la elaboración y discusión de las diferentes alternativas para efectivizar ese mandato judicial, lo cual podría dar lugar a que se promueva un eventual incidente de desacato.

En consecuencia, se exhortará al Juzgado Primero Administrativo de Tunja para que convoque al comité de verificación de la sentencia proferida dentro de la acción popular 2007- 242, con la finalidad de que rindan los informes de verificación de cumplimiento respectivos y una vez recibidos, evalúe la posibilidad de abrir un incidente de desacato por la falta de construcción de los andenes peatonales faltantes en la avenida universitaria de la ciudad de Tunja, lo anterior con fundamento en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

Por las razones expuestas se,

### **RESUELVE**

**PRIMERO. CONFIRMAR** el auto proferido por el Juzgado Trece Administrativo Oral de Tunja el 12 de marzo de 2020, mediante el cual se rechazó la demanda de la referencia, por las razones expuestas.

**SEGUNDO. EXHORTAR** al Juzgado Primero Administrativo de Tunja para que convoque al comité de verificación de la sentencia proferida

Medio de Control	:	Popular
Demandante	:	Yesid Figueroa García
Demandado	:	Municipio de Tunja
Expediente	:	15001-33-33-013-2020-00025-01

**dentro de la acción popular 2007- 242**, con la finalidad de que rindan los informes de verificación de cumplimiento respectivos y una vez recibidos, evalúe la posibilidad de abrir un incidente de desacato por la falta de construcción de los andenes peatonales faltantes en la avenida universitaria de la ciudad de Tunja, conforme con el artículo **34 de la Ley 472 de 1998**.

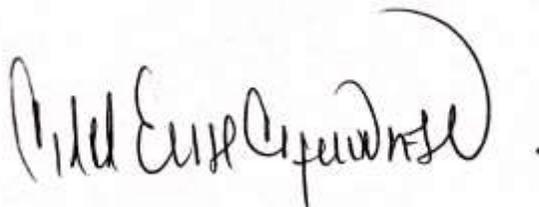
**TERCERO.** En firme esta providencia, por Secretaría devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

Este proyecto fue estudiado y aprobado en Sala de decisión No. 2 de la fecha.

Notifíquese y Cúmplase



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA  
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ  
Magistrada

Medio de Control : Popular  
Demandante : Yesid Figueroa García  
Demandado : Municipio de Tunja  
Expediente : 15001-33-33-013-2020-00025-01



**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado