



**REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
TUNJA**

Tunja, once (11) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

**ACCION POPULAR**

**ACTOR: YESID FIGUEROA GARCÍA**

**DEMANDADO: MUNICIPIO DE TUNJA**

**RADICACION: 150013333001201800148 00**

En virtud del informe secretarial que antecede (fl.44), procede el Despacho a rechazar la demanda de la referencia, previas las siguientes

**CONSIDERACIONES**

**1.- De la demanda**

En ejercicio de la acción popular el ciudadano YESID FIGUEROA GARCÍA, acude ante esta jurisdicción en procura de obtener la defensa y protección de los derechos colectivos al goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público y defensa del patrimonio cultural, arquitectónico y arqueológico de la Nación, que aduce están siendo vulnerados por el Municipio de Tunja debido a su omisión en la intervención y mantenimiento del parque Bosque de la República, situación que ha generado daños y detrimentos severos en el lugar.

**2. - Del agotamiento de jurisdicción en materia de acciones populares.**

En relación con el agotamiento de jurisdicción en materia de acciones populares, mediante auto de 15 de marzo de 2006, dictado en el trámite del expediente AP 01209-01, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con ponencia del Dr. Ramiro Saavedra Becerra, dijo lo siguiente:

*“Cuando un ciudadano interpone una AP, le solicita a la administración de justicia que impida la vulneración o amenaza de un derecho o interés colectivo que está afectando a sus titulares, es decir, a la sociedad en general, cuya representación se agota en aquella persona que movida por la solidaridad, asume la defensa de estos derechos.*

*(...)*

*De esta forma, en el momento en que el juez asume la competencia para conocer de una AP, es decir de unos hechos y unas pretensiones que tienen como fundamento la vulneración o amenaza de derechos o intereses colectivos, termina cualquier posibilidad de que otro juez conozca de esta misma causa, puesto que de existir otras pretensiones u otros hechos*

relacionados con ésta, es necesario que se sumen a los ya propuestos, ya que en el primer proceso se entienden representados y defendidos todos los titulares de los derechos o intereses colectivos vulnerados o amenazados.

Esta situación se ha llamado AGOTAMIENTO DE JURISDICCIÓN, que se presenta porque la administración de justicia, al momento de avocar el conocimiento de una AP, pierde la competencia funcional para conocer de otra AP con identidad conceptual en los hechos y las pretensiones, máxime cuando, de no ser así, se estaría desconociendo el principio de economía procesal y **podría llevar a decisiones contradictorias.** (Subraya fuera de texto).

Más adelante, éste tema fue objeto de unificación por el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, indicando lo siguiente:

*“El proceso de acción popular no consiste en estricto sentido en una controversia con presencia de “partes” opuestas entre sí y donde exista “litis”. Es más un reclamo de protección para la garantía de derechos colectivos cuya existencia no es materia de debate, lo que discute el actor popular es que dichos derechos están siendo amenazados o vulnerados por la accionada.*

*De esta manera, la Sala Plena del Consejo de Estado unifica su postura sobre la materia, en el sentido de determinar que, con apoyo en los principios de economía, de celeridad y de eficacia que rigen la función judicial, y que por expresa disposición del artículo 5° de la Ley 472 de 1998 deben orientar el trámite de las acciones populares<sup>2</sup>, cuando se esté ante demandas de acción popular en las cuales se persiga igual causa petendi, basada en los mismos hechos, y contra igual demandado, lo que procede es dar aplicación a la figura del agotamiento de jurisdicción.”*

De acuerdo a la jurisprudencia en cita, cuando existan hechos, pretensiones y parte demandada, iguales a los una acción popular interpuesta anteriormente, lo procedente es dar aplicación a la figura de agotamiento de jurisdicción. En la misma providencia el Consejo de Estado se ocupó de estudiar la aplicabilidad de la figura de agotamiento de jurisdicción en los casos en que opera el fenómeno de cosa juzgada, al respecto sostuvo –in extenso- que:

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

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala Plena, Decisión del 11 de septiembre de 2012. Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia. Radicado: 41001-33-31-004-2009-00030-01(AP)REV

<sup>2</sup> Cita propia de la providencia: Aunados a los de concentración, eventualidad e informalidad como principios generales del C. de P. C

*Respecto de la cosa juzgada alegada por el demandado a título de excepción en la contestación de la demanda o hallada de oficio por el juez, la Sección Primera ha señalado que es medio exceptivo de carácter "mixto", pues pese a tener una naturaleza perentoria, recibe tratamiento procesal de excepción de mérito<sup>3</sup>. Por su parte, la Sección Tercera es del criterio que en el trámite de la acción popular no cabe, en estricto sentido, planteamiento de excepciones previas o mixtas, pues estima que siempre deben ser decididas en la sentencia, lo cual finalmente las convierte en perentorias, en el sentido de que constituyen impeditivos para la prosperidad de la pretensión o para su formulación<sup>4</sup>.*

*Entonces, ambas Secciones coinciden en que la cosa juzgada que se plantee como excepción en las acciones populares, se resuelve en la sentencia, y que también es así, cuando el juez, de oficio, la encuentra probada. Así mismo estas dos Secciones están de acuerdo en que los efectos de la cosa juzgada dependen de lo que se haya resuelto en la sentencia anterior que cobró ejecutoria. Si fue estimatoria de las pretensiones de una acción popular, hace tránsito a cosa juzgada erga omnes. Pero si fue denegatoria, sólo hará tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente respecto de los hechos que dieron lugar a su instauración. Por último, cuando el fallo ejecutoriado negó las pretensiones de la demanda por falta de pruebas, esa sentencia nunca hace tránsito a cosa juzgada<sup>5</sup>.*

*De esta manera, y como ya atrás se advirtió que las dos Secciones del Consejo de Estado que venían conociendo de la segunda instancia de las acciones populares no consideraban la posibilidad de decretar el agotamiento de jurisdicción ante la existencia de cosa juzgada en ninguno de los eventos antes descritos, pues han estimado que se trata de una excepción que se define en la sentencia; pero conociendo esta Sala Plena que pese a ser ello así, algunos Tribunales Administrativos sí han aplicado esta figura ante la ocurrencia de algunas de las modalidades de cosa juzgada, se impone que la Sala en esta oportunidad también unifique tesis sobre la viabilidad del rechazo de la demanda de acción popular cuando exista cosa juzgada con efectos absolutos y generales (erga omnes), proveniente de sentencia estimatoria, o cuando se esté en presencia de cosa juzgada relativa, porque, aunque siendo la sentencia anterior debidamente ejecutoriada denegatoria de las pretensiones de la demanda, de nuevo se instaure 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<sup>6</sup>.*

<sup>3</sup> Cita propia de la providencia: Sección Primera, sentencia del 18 de abril de 2007, rad. 2005-00118-01, MP. Rafael Ostau de Lafont Pianeta.

<sup>4</sup> Cita propia de la providencia: Sección Tercera, sentencia del 8 de julio de 2009, rad. 2005-01006, MP. Enrique Gil Botero.

<sup>5</sup> Cita propia de la providencia: Sentencias citadas.

<sup>6</sup> Cita propia de la providencia: Consejo de Estado, Sección Primera, entre otras muchas, sentencias del 12 de mayo de 2011, rad. 2002-00035-02, MP. María Elizabeth García González y del 17 de junio de 2010, rad. 2005-01783, MP. Rafael Ostau de Lafont Pianeta; Sección Tercera, entre otras, sentencias del 8 de julio de 2009, rad. 2005-01006-01 y del 19 de agosto de 2009, rad. 2003-01663-01, MP. Enrique Gil Botero.

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

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

Así las cosas, la figura de agotamiento de jurisdicción también debe ser aplicada en aquellos eventos en que exista cosa juzgada absoluta (sentencia estimatoria) o relativa (sentencia denegatoria), por ende, debe declararse la nulidad de lo actuado, si es del caso, y proceder con el rechazo de la demanda.

De otro lado, la Corte Constitucional<sup>7</sup>, al pronunciarse en sede tutela contra providencia judicial, en relación al agotamiento de la Jurisdicción según los criterios adoptados por el Consejo de Estado, señaló:

*“Con el fin de afianzar la seguridad jurídica y la igualdad, afectadas por la existencia de las dos posiciones opuestas (agotamiento de jurisdicción y acumulación de acciones populares), mediante sentencia del 11 de septiembre de 2012, la Sala Plena del Consejo de Estado decidió unificar la jurisprudencia adoptando la tesis del agotamiento de jurisdicción en las acciones populares, y sobre sus consecuencias.”*<sup>8</sup>

*La Sala Plena partió del análisis del artículo 5° de la Ley 472 de 1998 acorde con el cual las acciones populares se tramitarán atendiendo a los principios de economía, celeridad y eficacia. Manifestó que la razón para negar la acumulación de una nueva demanda a otra ya en curso, descansa en esos*

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-658 de 2015. MP. ALBERTO ROJAS RÍOS

<sup>8</sup> Cita propia de la providencia: Consejo de Estado. Sala Plena, Decisión del 11 de septiembre de 2012. Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia. Radicado: 41001-33-31-004-2009-00030-01(AP)REV

*principios, en tanto propende por racionalizar la justicia en demandas de acción popular que se refieran a los mismos hechos, objeto y causa, dirigidas contra igual demandado.*

(...)

*Concluye esa Corporación que, en aquellos supuestos en que se esté ante demandas de acción popular en las cuales se persigan las mismas pretensiones, estén basadas en la misma causa petendi, y dirigida contra iguales demandados, lo que procede es dar aplicación a la figura del agotamiento de jurisdicción.* (Subrayado fuera de texto)

Corolario de lo expuesto, en virtud de los principios de economía, celeridad y eficacia, en las acciones populares que presenten identidad de hechos y pretensiones a la de acciones presentadas con anterioridad, debe rechazarse la demanda en aplicación de la figura de agotamiento de jurisdicción.

El Tribunal Administrativo de Boyacá, ha acogido el criterio del Consejo de Estado en relación al agotamiento de jurisdicción en diferentes pronunciamientos, entre los cuales se destaca la providencia de 11 de marzo de 2009, M.P. Dr. JORGE ELIECER FANDIÑO GALLO, dentro de los procesos de acción popular radicados y acumulados bajo los números 2004-2740, 2004-2899, 2005-0694 siendo demandados el CONSORCIO SOLARTE SOLARTE, NACION - MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTE, INVIAS, MUNICIPIO DE TUNJA. En este último caso, el Tribunal Administrativo de Boyacá declaró la nulidad de lo actuado por esa misma Corporación frente a la orden de acumulación de la acción popular 2004-2899 y ordenó su rechazo, junto con la No. 2005-0694, apreciando que existían tres acciones populares dirigidas a proteger derechos colectivos frente a obras -de distinta naturaleza- en la Glorieta Norte de Tunja, lo que resulta acorde al referente transcrito, en tanto evita el riesgo de decisiones judiciales eventualmente contradictorias frente a una misma situación fáctica. En posterior providencia de 3 de septiembre de 2013<sup>9</sup>, el Tribunal declaró nulidad de lo actuado y en su lugar rechazó la acción popular, decisión que fue confirmada por el Consejo de Estado el 20 de febrero de 2014<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ. Providencia de tres (3) de septiembre de dos mil trece (2013). Acción popular No. 15001-3333-013-2017-00037-01. MP. CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ.

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Veinte (20) de febrero de dos mil catorce (2014), Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00149-02(AP). Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ.

### 3.- El caso concreto

3.1. Conforme al precedente jurisprudencial establecido por la Sección Tercera y por la Sala Plena del Consejo de Estado se tiene que en materia de acciones populares no es procedente la acumulación de procesos, puesto que una vez interpuesta la demanda de acción popular por cualquier ciudadano, la comunidad ya se encuentra representada para defender los derechos e intereses colectivos de que se trate.

En virtud de lo anterior, **una vez admitida una demanda de acción popular, aquellas que se presenten posteriormente con misma causa petendi, objeto y demandado deben ser rechazadas por agotamiento de jurisdicción** o en caso tal de que la demanda posterior sea admitida, debe declararse la nulidad de todo lo actuado y, consecuentemente, disponer el rechazo del libelo. En este caso, se tendrá como único proceso aquel en donde primero se haya notificado la demanda a los accionados.

3.2. Se advierte en esta instancia, que revisado el Sistema de Información Judicial SIGLO XXI se encontró que ante el Tribunal Administrativo de Boyacá se adelantó la acción popular No. 15000233100020040046300 siendo demandante el señor Jaime Ruiz Ojeda en contra del Municipio de Tunja, en dicho proceso mediante sentencia de 29 de octubre de 2004 se aprobó el acuerdo logrado en audiencia de pacto de cumplimiento celebrada el 28 de septiembre del mismo año, en que se acordó:

*“PRIMERO: El municipio de Tunja acometerá la recuperación de áreas correspondientes al Bosque de la República en lo que toca en el mantenimiento de los prados, población vegetal, depósitos de agua, recuperación de la cerca y de los cerramientos de acceso al parque. Esta actividad se realizará cuarenta y cinco (45) días después de aprobado el Pacto de Cumplimiento.*

*SEGUNDO: El municipio dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de ejecutoria del fallo que apruebe el pacto de cumplimiento reinstalará en el sitio que le corresponde el Busto del prócer JUAN Nepomuceno Niño (Pedestal del Bosque de la República anexo al Paredón de los Mártires)*

*TERCERO: Una vez en firme el Pacto de Cumplimiento el Municipio de Tunja adelantará las diligencias administrativas para que el concesionario encargado de la limpieza de la ciudad intensifique el cuidado y aseo de las áreas correspondientes al Bosque de la República a fin de lograr una óptima presentación de dicho sitio.*

*CUARTO: El municipio una vez en firme la sentencia que apruebe este Pacto tomará las providencias para que la Policía Nacional preste la vigilancia que garantice la seguridad tanto de las instalaciones del Bosque de la República como de los habitantes que se encuentren allí.*

*QUINTO: El municipio con el compromiso de la Junta local del sector antiguo, de las universidades que funcionan en la ciudad (facultades de arquitectura) promoverá la elaboración de un proyecto de recuperación, conservación y enlucimiento de los monumentos históricos que hacen parte del patrimonio declarado patrimonio nacional y que tienen relación con el Bosque de la República. El Ministerio de la Cultura en cumplimiento de las funciones de orden legal prestará la asesoría para la elaboración y terminación del proyecto en mención.”*

Es de resaltar que la providencia en cita fue apelada por el Municipio de Tunja únicamente en lo que respecta al incentivo económico reconocido al actor al actor en el numeral segundo de la misma<sup>11</sup>, aspecto que fue objeto de estudio por el Consejo de Estado, quien en sentencia de 18 de mayo de 2006 revocó el numeral segundo de la sentencia de primera instancia y mantuvo incólume la decisión de aprobar el acuerdo logrado.

Ahora, de la transcripción efectuada por el Despacho se advierte que lo decidido por el Tribunal Administrativo de Boyacá en el proceso No. 2004-00463 se relaciona íntimamente con lo ahora pretendido por el accionante, esto es, el mantenimiento y recuperación del parque Bosque de la República, justamente en acatare de pretensiones se relacionan las siguientes:

*(...)2. Ordene al Representante Legal o quien haga sus veces del Municipio de Tunja desarrollar, diseñar y EJECUTAR un proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado integral del monumento Bosque de la República que permita la superación y atención de los daños y afectaciones severas que ostenta, fíjese para el efecto un término perentorio.*

*3. Ordene a los Representantes Legales o quienes hagan sus veces del Municipio de Tunja y del Ministerio de la Cultura adelantan las gestiones y actuaciones administrativas que sean necesarias con el objeto de coordinar y recibir la asesoría humana, técnica y financiera para el desarrollo y ejecución del proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado integral del monumento Bosque de la República que permita la superación y atención de los daños y afectaciones severas que ostenta.*

*4. Ordene a los Representantes Legales o quienes hagan sus veces del Municipio de Tunja y del Ministerio de la Cultura lleven a cabo un estudio y valoración técnica pormenorizada y detallada de los daños, afectaciones y detrimentos que ostenta el monumento Bosque de la República, con el objeto de que sirva de fundamento al proyecto de intervención, recuperación, preservación y cuidado integral de este.*

*5. Ordene al Representante Legal o quien haga sus veces del Ministerio de la Cultura en el marco de sus atribuciones y competencias financie el proyecto*

---

<sup>11</sup> Numeral segundo de la sentencia de 29 de octubre de 2004 “SEGUNDO: reconocese a favor del actor popular, como incentivo el equivalente a Diez (10) salarios mínimos mensuales vigentes, a cargo del Municipio de Tunja.”

*de intervención, recuperación, preservación y cuidado integral del monumento Bosque de la República. (...)*”

Así las cosas, es evidente que en el caso objeto de examen se configuró el fenómeno de agotamiento de jurisdicción, toda vez que en el momento en que el Tribunal Administrativo de Boyacá asumió la competencia para conocer de la citada acción popular No. 2004-00463, terminó cualquier posibilidad de que otro juez conozca de un proceso de acción popular que se relacione de manera directa con dicha *causa petendi*, máxime cuando al momento de presentación de la demanda del señor YESID FIGUEROA GARCÍA 26 de junio de 2018, ya existía una sentencia en firme a favor de los derechos colectivos al interior del proceso 2004-00463, circunstancia que dar lugar al rechazo de la demanda por agotamiento de jurisdicción por cosa juzgada absoluta.

En efecto, se advierte que la parte demandada, en las acciones populares cotejadas es la misma – Municipio de Tunja; aunado a que las demandas se fundamentan en similar causa pretendí, es decir, la intervención del ente territorial en el manteamiento y conservación del parque Bosque de la República, aspecto que se reitera ya fue valorado por el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia de 29 de octubre de 2004.

Es de resaltar que el actor popular tiene pleno conocimiento de la existencia de la acción popular 2004-00463, toda vez que mediante autos de 28 de febrero de 2017, 15 de enero de 2018, 22 de mayo de 2018 el Tribunal Administrativo de Boyacá con ponencia del Dr. Luis Ernesto Arciniegas Triana resolvió no dar trámite a la solicitud de incidente de desacato presentada por el señor YESID FIGUEROA GARCÍA, quien en la presente acción es el actor popular.

En estas condiciones, se encuentran plenamente configurados los supuestos establecidos en el precedente jurisprudencial arriba referenciado, razón por la cual se considera viable el rechazo de plano de la demanda por agotamiento de jurisdicción por cosa juzgada.

Por lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Tunja;

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** Rechazar la demanda de acción popular interpuesta por el ciudadano YESID FIGUEROA GARCÍA en contra del MUNICIPIO DE TUNJA, por encontrarse configurado y probado el fenómeno de agotamiento de la jurisdicción por cosa juzgada.

**SEGUNDO:** Remítase copia de este auto al Defensor Regional del Pueblo, para que disponga sobre su inscripción en el registro público de acciones populares y de grupo, de que trata el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**TERCERO:** Una vez en firme esta providencia archívese el expediente, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor en el sistema de información judicial.

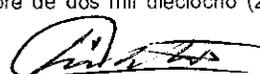
**CUARTO:** De conformidad con lo dispuesto en el art. 201 de la ley 1437 de 2011, por secretaria envíese correo electrónico de la parte actora, que informe de la publicación de estado en la página web.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**AUGUSTO LLANOS RUIZ**  
JUEZ

JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL  
CIRCUITO DE TUNJA  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO

La anterior providencia se notifica por estado electrónico No. 36, publicado en el portal web de la rama judicial hoy 12 de septiembre de dos mil dieciocho (2018) a las 8:00 a.m.

  
LILIANA COLMENARES TAPIERO  
SECRETARIA

CO

