



Villavicencio, primero (01) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES
COLECTIVOS (ACCIÓN POPULAR)
DEMANDANTE: HENRY HERRERA PADILLA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE ACACIAS E INSTITUTO DE
TRANSITO Y TRANSPORTE DE ACACIAS
EXPEDIENTE: 50001-33-33-008-2019-00318-00

El señor Henry Herrera Padilla en nombre propio² presenta acción popular contra el Municipio de Acacias y el Instituto de Tránsito y Transporte de Acacias (ITTA), con el fin de que sean protegidos los derechos constitucionales colectivos al goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público y la defensa del patrimonio público.

Por lo que el Despacho procederá a resolver lo pertinente a la admisibilidad de la presente acción constitucional, así:

CONSIDERACIONES

En lo que tiene que ver con el agotamiento de jurisdicción en materia de acciones populares, el Honorable Consejo de Estado, mediante providencia del 11 de septiembre de 2012, preferida dentro del asunto de radicación 2009-00030-01, con ponencia de la doctora Susana Buitrago Valencia, al unificar jurisprudencia al respecto, precisó:

"3.- De la creación jurisprudencial y de su aplicación

La figura es de creación jurisprudencial por el Consejo de Estado. Se remonta al auto del 18 de octubre de 1986 en el cual la Sección Quinta luego de negar la acumulación de dos procesos electorales por tener la misma causa petendi e idénticas peticiones, expresó que cuando los particulares acuden al juez para que haga operar el servicio de justicia a un caso concreto, con la puesta en marcha del respectivo proceso que se promueva se agota la jurisdicción frente a dicho asunto o controversia. Para estos efectos la jurisdicción es entendida como la activación del aparato de justicia. Significa que llevarle de nuevo el mismo reclamo de protección de iguales derechos, en el caso de la nulidad electoral, derechos a la preservación de la legalidad en abstracto, afectados por causa idéntica, no es un racional ejercicio del derecho de acción. Que en tal caso el proceso que se inicie con posterioridad a otro que ya se encuentra en curso y que se instauró por los mismos hechos y derechos está viciado de nulidad "por agotamiento de jurisdicción". Que a tal conclusión se arriba porque si el proceso es nulo cuando corresponde a distinta jurisdicción, también lo es cuando la jurisdicción se ha consumado por haberse aceptado dar trámite a la demanda y estar ya en trámite otro proceso sobre la misma materia¹

¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 18 de octubre de 1986, rad. E-10, M.P. Simón Rodríguez Rodríguez



La Sala comienza el análisis partiendo de la preceptiva que establece el 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.

Precisamente la razón esencial de negar la acumulación de una nueva demanda cuando se trate del mismo reclamo de protección fundado en igual situación fáctica a la que inspiró la instauración de un proceso que ya está en curso, descansa en los parámetros de celeridad, eficacia y de economía procesal, 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.

Con la primera persona que ejerce el derecho de acción en calidad de miembro de la comunidad, no para propender por derechos subjetivos sino de los que incumben a todos los habitantes, iniciado el trámite de este proceso a partir de la admisión de la demanda, se garantiza el acceso a la justicia, a través del control judicial que se impartirá a la actividad o a la omisión de la autoridad pública y/o del particular, respecto de la protección de los derechos colectivos que se consideran amenazados o vulnerados por los mismos hechos y respecto de los mismos demandados.

El actor popular que demanda lo que otra persona ya trajo a la justicia, es decir "que repite" lo ya "denunciado", bien puede constituirse en coadyuvante de ese primer proceso en trámite. Porque carece de sentido lógico y no consulta la racionalización de recursos integralmente considerados que implica la tramitación de un proceso, ni consulta el principio de eficacia que también rige la función judicial, el que paralela y simultáneamente se adelanta hasta cierta etapa un nuevo proceso, otro proceso, siendo que deriva de una demanda popular que se funda en los mismos hechos, contra el mismo demandado y que aspira a amparar iguales derechos de naturaleza colectiva, y que si el primero va más avanzado, de a esperar a que los demás se hallen en la misma etapa para poderlos acumular al inicial.

Como se sabe, en estas acciones cualquier persona en defensa del derecho "difuso", denominado así por la doctrina por ser el que no se radica en específico en nadie, sino que pertenece a todos, está habilitado para promover esta acción que, por tanto, no tiene exigencia de legitimación en la causa por activa, más que el ser persona. Esta acción o mecanismo judicial de protección de derechos colectivos, se insiste, no opera por la amenaza o la lesión de un derecho subjetivo.

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 populares², 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.

² Aunados a los de concentración, eventualidad e informalidad como principios generales del C. de P. C.



(...)

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 adopta, constituye pleno desarrollo de los principios que orientan la función judicial en el trámite de las acciones populares."

De la misma manera, nuestro órgano de cierre en providencia del 7 de marzo de 2013, proferida con ponencia de la doctora María Elizabeth García González, dentro del asunto de radicación 17001-23-31-000-2010-00498-01, precisó respecto a la configuración del agotamiento de jurisdicción por cosa juzgada en acciones populares lo siguiente:

"Es importante resaltar que aunque el proceso primigenio no fue iniciado por el mismo actor, ni era parte la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS - CORPOCALDAS-, ello no es óbice para considerar que no se reúne el presupuesto de identidad de partes que se exige para la configuración de la cosa juzgada, pues, como ya se indicó, en materia de acciones populares, la excepción de cosa juzgada respecto de las partes ocurre aunque ellas no sean idénticas en los procesos que se cotejan, pues lo relevante es que, "los responsables por la afectación al derecho colectivo invocado sean los mismos, y que no obstante la calidad difusa de la comunidad titular del derecho, el grupo -determinado o determinable- afectado con la amenaza o vulneración de los derechos colectivos comprometidos, también sea el mismo" y, en este caso, los responsables de la vulneración de los derechos colectivos que invoca el demandante como habitante del Municipio de Villamaría, con ocasión del deterioro de la vía interveredal, son los mismos, es decir, el Departamento de Caldas y el Municipio de Villamaría, y es respecto de ellos únicamente que se extienden los efectos de cosa juzgada cuya declaratoria se confirmará en esta instancia.

(...)

*En lo que respecta a la figura del **agotamiento de la Jurisdicción** por cosa juzgada, debe precisarse que en principio no había uniformidad en el tratamiento jurisprudencial, por parte de los diferentes órganos que integran la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, incluso, en el Consejo de Estado.*

De ahí que fuera necesario que la Sala Plena de la Corporación, mediante providencia de 11 de septiembre de 2012 (Expediente núm. 2009-00030-01, Consejera ponente: doctora Susana Buitrago Valencia), unificara la posición que sobre la materia venían exponiendo las Secciones Tercera y Primera de la Corporación y concluyera lo siguiente:

*"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 populares³], 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.

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.

(...)

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... 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.

Es de aclarar que cuando el a quo resolvió la solicitud de agotamiento de la jurisdicción elevada por el Departamento de Caldas, aún no se había proferido la transcrita providencia de unificación; no obstante, es menester instar a los Jueces de lo Contencioso Administrativo para que, en adelante, procedan a estudiar la viabilidad del agotamiento de la jurisdicción por el acaecimiento del fenómeno de la cosa juzgada, en la etapa procesal pertinente, esto es, al momento de admitir la demanda y constatar la existencia de una providencia en firme con identidad de causa y objeto, o en el instante en el que el demandado la propone como excepción en la contestación de la demanda, para, en ese caso, declarar la nulidad de lo actuado y rechazar la respectiva demanda."

CASO CONCRETO

De conformidad con los antecedentes jurisprudenciales citados párrafos atrás, se tiene que ante la prueba de la existencia de una decisión judicial en firme mediante la cual se hayan definido los supuestos que en un nuevo proceso se ponen de presente, el juez popular puede rechazar la demanda al constatar la ocurrencia del fenómeno de agotamiento de jurisdicción por cosa juzgada, dando aplicación a los principios de celeridad y economía procesal.

Así entonces dentro de la acción popular de radicación 50001 23 31 002 2009 00182 00, a través de la cual se pretendía garantizar los derechos e intereses colectivos de los

³ [3] Aunados a los de concentración, eventualidad e informalidad como principios generales del C. de P. C.



33

habitantes del Municipio de Acacias, en razón a la no vigilancia ni control de los sitios donde funcionan los paraderos de los vehículos de servicio público intermunicipal, a la invasión del espacio público, además de la construcción de un terminal, impetrada por JUAN ALEJANDRO GÓMEZ SÁNCHEZ, fue emitida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el día 12 de septiembre de 2011, en los términos del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la sentencia mediante la cual resolvió:

"(...)

SEGUNDO: DECLARAR vulnerado por el Municipio de Acacias el derecho e interés colectivo del literal d) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 – d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, conforme a las razones expuestas en la parte motiva.

TERCERO: En orden a mitigar la vulneración del Derecho e Interés Colectivo, la Accionada deberá: 1.- Recuperar el uso y goce del espacio público de las vías del Municipio de Acacias en donde se estacionen, parquee o lugares que utilicen como paraderos las empresas de servicios público terrestre intermunicipal. 2. – Obligar a las empresas públicas de transporte público terrestre intermunicipal e interdepartamental a estacionar en sitios que no estén comprendidos dentro de los bienes de uso público. 3.- Para ejecutar los numerales 1 y 2, se concede al Representante Legal del Municipio de Acacias tres (3) meses para cumplir, tiempo que se inicia a contar a partir de la firmeza del presente fallo. 4.- Si una vez vencido el plazo dado al ente territorial, éste no ha cumplido, el Municipio en cabeza de su Representante Legal, dará inicio a efectuar los estudios y diseños de un Terminal de Transporte para Acacias, para lo cual se concede un término de dos (2) años, plazo que se inicia vencido el anterior.

"...)"

Y en segunda instancia, el Tribunal Administrativo del Meta, en decisión de fecha 06 de septiembre de 2012, dispuso:

"(...)

SEGUNDO: CONFIRMAR los numerales **PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO**, (este en sus numerales 1, 2 y 3) **CUARTO, QUINTO, SEXTO, SEPTIMO OCTAVO, NOVENO, DECIMO, DECIMO PRIMERO**, de la decisión tomada por el **JUEZ SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, el 12 de septiembre de 2011, mediante la cual se declaró vulnerado por el **MUNICIPIO DE ACACIAS** el derecho e interés colectivo del literal d) del artículo 4, de la Ley 472 de 1998 – d) el goce del espacio público y la utilización de los bienes de uso público.

TERCERO: MODIFICAR el ordinal **TERCERO. Numeral 4)** y en su lugar se **DISPONE:**

"TERCERO: (...)

4) Una vez notificado de esta providencia, el representante legal del **MUNICIPIO DE ACACIAS**, dará inicio al estudio de viabilidad y diseño del **TERMINAL DE TRANSPORTE DE ACACIAS**, para lo cual se dará un plazo de 1 año, y vencido este, tiene 1 año y 6 meses, para que realice la construcción del **TERMINAL DE TRANSPORTE DE ACACIAS**, y para el cumplimiento de estos términos el **COMITÉ DE VERIFICACIÓN** realizará verificación de dichos plazos."

"...)"



Así las cosas, resulta claro que la sentencia proferida dentro del asunto referenciado definió todos los supuestos de hecho y las pretensiones esbozadas en la demanda que dio lugar a este proceso, lo que conlleva la configuración del fenómeno de agotamiento de jurisdicción por cosa juzgada, circunstancia que a todas luces impone el rechazo de la demanda.

Si bien, en principio, la fuerza vinculante de la cosa juzgada se encuentra limitada a quienes trabaron la litis como partes o intervinientes dentro del proceso, es decir, produce efecto inter partes, excepcionalmente el ordenamiento jurídico le impone a ciertas decisiones efecto erga omnes, es decir, que el valor de cosa juzgada de una providencia obliga en general a la comunidad, tal y como lo indica el contenido del artículo 35 de la ley 472 de 1998, establece que las sentencias dictadas en el trámite de las acciones populares tendrán efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general.

Por lo anterior para el despacho es claro que los hechos y pretensiones planteados por el aquí accionante en la acción popular que ahora ocupa nuestra atención, se enmarcan dentro de los presupuestos de las sentencias de primera y segunda instancia proferidas dentro de la acción popular No. 50001 23 31 002 2009 00182 00, que como ya se dijo se ocupaba del mismo objeto y causa que gobernaron la impetración del presente asunto.

Concluyendo así el despacho que en el sub examine se encuentran más que probados los elementos descritos jurisprudencialmente para la configuración del fenómeno jurídico denominado agotamiento de jurisdicción por cosa juzgada, por lo que es claro que este despacho perdió competencia para conocer de cualquier otra acción popular que se adelante busquen acciones o soluciones para mitigar las consecuencias a la no vigilancia ni control de los sitios donde funcionan los paraderos de los vehículos de servicio público intermunicipal, a la invasión del espacio público, además de la construcción de un terminal; para en su lugar proceder con el rechazo de la demanda por las razones esbozadas en la presente providencia.

En mérito de lo expuesto el **Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio,**

RESUELVE

PRIMERO: Rechazar la demanda de protección de los derechos e intereses colectivos impetrada por HENRY HERRERA PADILLA contra EL MUNICIPIO DE ACACIAS, por encontrarse configurado y probado el fenómeno jurídico del agotamiento de jurisdicción.



SEGUNDO: En firme este proveído, devuélvase la demanda junto con sus anexos sin necesidad de desglose, luego archívese el expediente.

TERCERO: Por secretaría, déjense las constancias de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚPLASE,

ANGELA MARÍA TRUJILLO DÍAZ-GRANADOS

Jueza



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL
DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

La providencia calendada **01 de noviembre de 2019**, se notifica por anotación en Estado Electrónico N° **51** del **05 de noviembre de 2019**.

LAUREN SOFÍA TOLOZA FERNÁNDEZ
Secretaria del Circuito

