



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE DUITAMA**

Duitama, cuatro (04) de noviembre de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL:	ACCIÓN POPULAR
ACTOR:	JOSÉ FERNANDO GUALDRÓN TORRES
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE PAIPA
RADICACIÓN:	1523383333003-2020-00098-00

En virtud del informe secretarial que antecede, 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 JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES acudió ante esta jurisdicción en procura de obtener la defensa y protección de los derechos colectivos relacionados con la realización de construcciones, edificaciones y desarrollo urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna que están siendo presuntamente vulnerados por la omisión de implementar el servicio de interprete o guía en los programas de atención al usuario del Municipio demandado.

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

En relación con el tema de agotamiento de jurisdicción en materia de acciones populares, sea lo primero indicar que es una figura de creación jurisprudencial, la cual fue aplicada, en un primer momento, en procesos de naturaleza electoral¹ y, posteriormente, en asuntos relacionados con la protección de derechos colectivos, con alcances distintos por las Secciones Primera y Tercera del Consejo de Estado², de tal modo que en el año 2012, la Sala Plena del Consejo de Estado decidió unificar su posición en los siguientes términos:

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Auto del 18 de octubre de 1986, Radicación No. E-10, Consejero Ponente: Simón Rodríguez Rodríguez.

² La Sección Tercera del Consejo de Estado, en un primer momento, aceptó la procedencia de la acumulación de procesos en acción popular. Sin embargo, a partir del año 2004, esta sección comenzó a aplicar la figura del agotamiento de jurisdicción. Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado, ha considerado que las acciones populares son susceptibles de acumulación con fundamento en la aplicación de las reglas contenidas en el Código Contencioso Administrativo, como consecuencia de la remisión de que trata el artículo 44 de la Ley 472 de 1998. Por tal motivo, se apartó de la aplicación de la figura del agotamiento de jurisdicción.

“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, deba 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 populares, 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 jurisdicción³ (Subrayas y negrillas del Despacho)

En dicha providencia, la Sala Plena también se pronunció sobre los dos (2) tipos de efectos de cosa juzgada que producen las sentencias y que dan lugar al agotamiento de jurisdicción. Se sostuvo en esa oportunidad:

“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*⁴. (Subrayas del Despacho)

Ahora bien, la anterior decisión definió la aplicabilidad de la figura del agotamiento de jurisdicción en las acciones populares, tal como se vio; sin embargo no estableció los parámetros que se deben tener en cuenta para su procedencia. En tal sentido, la Sección Primera del H. Consejo de estado, en providencia del 1 de marzo de 2018, estableció que como la Sala Plena unificó la jurisprudencia en el sentido de acoger la postura de la Sección Tercera, ésta debía hacerse de forma integral, y de acuerdo con ella, el proceso que agota jurisdicción es aquel en el que primero se notifica la demanda a los demandados. En consecuencia se dijo:

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 11 de septiembre de 2012, Radicación No. 41001333100420090003001(AP), Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia.

⁴ Ibidem.

“Ahora, la Sala advierte que en la providencia antes referida, la Sala Plena no especificó expresamente qué parámetros debía tener en cuenta el juez para establecer cuál acción popular agotaba la jurisdicción.

Siendo ello así, comoquiera que en dicha oportunidad se optó por el criterio de la Sección Tercera de esta Corporación, la cual sostenía que el proceso que agotó la jurisdicción era en el que primero se notificó la demanda, por cuanto con este acto se trababa la litis, es del caso dar aplicación a este parámetro.”⁵

En igual sentido, el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia de fecha 14 de junio de 2018, dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, con numero de radicación 15001-3333-013-2017-00037-01, precisó lo siguiente:

“Teniendo en cuenta lo anterior, es claro 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.

Sobre este punto, valga precisar que el alcance de las 'identidades procesales' fue explicado por la Corte Constitucional en la sentencia C-774 de 2001, en los siguientes términos:

Identidad de objeto, "es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente".

Identidad de causa petendi, "es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa".

Identidad de partes, "es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada. Cuando la cosa juzgada exige que se presente la identidad de partes, no reclama la identidad física sino la identidad jurídica".

Así las cosas, definidas estas reglas, procederá esta instancia a la verificación de la viabilidad de adelantar el estudio concreto de acuerdo con los presupuestos vistos.

3.- El caso concreto

Conforme a la jurisprudencia citada, se tiene que en materia de acciones populares, ante la existencia de dos acciones populares que guardan identidad de hechos, objeto, causa e igual demandado, el juez, en aras de evitar el desgaste de la administración de justicia, debe establecer

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 1 de marzo de 2018, expediente 08001233300020170089602 (AP). Consejera Ponente María Elizabeth García González

cuál de ellas agotó la jurisdicción, lo cual puede ser constatado al determinar en qué procedimiento había sido notificada primero la demanda a los accionados, pues es a partir de ese momento que se puede predicar la existencia de un proceso.

Por tanto, una vez admitida una demanda de acción popular, en criterio de esta judicatura aquellas que se presenten posteriormente fundadas en la misma causa petendi, petitum e idéntico 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 por el mismo fenómeno 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 demandados.

Ahora bien, en caso de haberse proferido sentencia, los efectos resolutorios de estas producen dos tipos de cosa juzgada dando lugar al agotamiento de jurisdicción, es así que: i) la cosa juzgada absoluta se predica cuando la sentencia fue estimatoria de las pretensiones de la demanda, haciendo que el fallo haga tránsito a cosa juzgada con efecto erga omnes, y la, ii) Cosa Juzgada Relativa cuando la sentencia niega las pretensiones de la demanda y se vuelve a ejercer la acción con la misma fundamentación fáctica, causa petendi y parte demandada.

Para el caso concreto, consultado entonces el texto de la demanda que dio origen a la acción popular número 2008-0161, adelantada por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo (fls. 22 a 25), observa el Despacho que comparte causa petendi⁶ (hechos que les sirven de fundamento) y tiene pretensiones afines con las que se esbozan en el libelo que ahora se estudia, por lo que se encuentra plenamente configurado el fenómeno del agotamiento de jurisdicción. Para mayor precisión se tiene:

ACCIÓN POPULAR	2020-0098	2008-00161
DEMANDADOS	MUNICIPIO DE PAIPA	MUNICIPIO DE PAIPA
CAUSA PETENDI	Se origina por la ausencia de la implementación por parte del Municipio de Paipa del interprete y guía para personas sordos y	Se origina por la obligación que en los términos de ley se tiene entre otros de la implementación dentro de

⁶ Ha dicho el Consejo de Estado que en aras al debido proceso, la *causa petendi* no es modificable por el Juez Popular, a pesar de sus amplios poderes en estos procesos: "La Sala tiene determinado que el juez popular debe respetar el principio de consonancia o congruencia que debe informar todo fallo judicial, en tanto la imparcialidad del juzgamiento exige identidad entre lo decidido y el petitum (las pretensiones) y la **causa petendi (los hechos que le sirven de fundamento)**, aunque también lo ha resaltado- en sede popular no reviste el carácter absoluto que por regla general tiene, en razón de la naturaleza de la acción y al particular carácter de los derechos objeto de amparo. **En cuanto hace específicamente a la causa petendi esta Sala recientemente señaló que el fallador en sede popular, no obstante sus amplios poderes, tiene restricciones fundadas en el respeto al debido proceso, pues aunque puede pronunciarse sobre el curso que los hechos vayan tomando mientras se tramita el proceso, lo que no le está permitido es invocar otros hechos distintos a los expuestos en el escrito de demanda**, pues ello nada menos que significa modificar motu proprio la conducta trasgresora en franca violación del derecho fundamental al debido proceso, a las garantías procesales y al equilibrio entre las partes, que en sede popular están expresamente protegidos por el artículo 5º de la ley 472". (Subraya no es textual). CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá, D. C., diecinueve (19) de junio de dos mil ocho (2008). Radicación número: 19001-23-31-000-2005-00005-01(AP). Actor: JAIRO VARGAS LONDOÑO. Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA. Referencia: ACCION POPULAR-APELACION DE SENTENCIA

	<p>sordociegas, aunado a que no ha determinado específicamente los lugares donde podrán ser atendidas las personas discapacitadas.</p>	<p>los programas de atención al cliente de intérprete y guía, entre otras exigencias. Por lo cual la ausencia de la implementación de los programas a través de los cuales las personas sordas y sordociegas pueden acceder a todos los servicios que como ciudadanos les otorga la Constitución.</p> <p>Indicó que no se ha dado cumplimiento a las previsiones de la Ley 982 de 2005, lo cual conlleva a la trasgresión del artículo 4 literal j) y l) de la Ley 472 de 1998, en lo relacionado con el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.</p>
--	--	---

<p>OBJETO DE LA LITIS – PRETENSIONES:</p>	<p>El amparo de los siguientes derechos colectivos: el artículo 4 literales M y J de la Ley 472 de 1998.</p> <p>i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p> <p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna</p> <p>Y para el efecto formuló las siguientes pretensiones:</p> <p>“(…)</p> <p>PRIMERA. DECLARAR que el MUNICIPIO DE PAIPA ha vulnerado los derechos e intereses colectivos</p> <p>i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p> <p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (...) por la omisión en la implementación de los servicios de interprete y guía interprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario.</p> <p>SEGUNDO.- ORDENAR, al MUNICIPIO DE PAIPA- BOYACÁ vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de lengua se señas Colombia-LSE- Idóneo que garantice los interés colectivos i) La</p>	<p>La protección de los siguientes derechos colectivos:</p> <p>Los previstos en el artículo 4 literales J,L y M de la Ley 472 de 1998</p> <p>Y para el efecto formuló las siguientes pretensiones:</p> <p>“(…)</p> <p>PRIMERO: Se disponga Ordenar al ente accionado, para que adecue las instalaciones del Palacio Municipal en cumplimiento de los deberes ordenados en la Ley 982 de 2005.</p> <p>SEGUNDO.- Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice todas las acciones tendientes a focalizar en el territorio de su jurisdicción, a las personas que tienen limitaciones auditivas o sonoras ya adelantar programas para su protección.</p> <p>TERCERO.- Se disponga ordenar al ente accionado para que realice las gestiones tendientes a facilitar a las personas sordas, sordo ciegas e hipo acusicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, para lo cual deberá contar con señalización, avisos, información visual y sistemas de alarmas aptas para su reconocimiento, por</p>
---	---	--

	<p>realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p> <p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (...)</p>	<p>este tipo de personas con limitaciones físicas.</p> <p>CUARTO.- Ordenar al ente accionando, para que en adelante un plan de desarrollo de carácter municipal a efectos de proteger con planes a corto, mediano y largo plazo a las personas señaladas en esta demanda popular (...)</p>
--	---	--

Del anterior análisis comparativo, resulta evidente que, existe identidad y afinidad en el petitum entre los procesos bajo estudio, toda vez que, en las dos acciones populares se persigue que cese la presunta afectación de los derechos colectivos con motivo de la falta de adecuación de las edificaciones del Municipio demandado, así como la implementación de interprete para las personas sordas y sordociegas, conforme lo exige la Ley 982 de 2005.

Se afirma en las dos acciones populares que con la omisión que se imputa a la accionada, se afecta a las personas sordas y sordociegas y vulnera los derechos colectivos consagrados en los literales j), l), m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

En este orden de ideas, en el asunto bajo análisis, es claro que se presenta la figura del agotamiento de jurisdicción y, por tanto, resulta procedente rechazar la acción popular promovida por el señor JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES al encontrarse 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.

En mérito de lo expuesto, el Juez Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Duitama.

RESUELVE

PRIMERO: Rechazar la demanda de acción popular interpuesta por el ciudadano JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES en contra del MUNICIPIO DE PAIPA, por encontrarse configurado y probado el fenómeno de agotamiento de la jurisdicción.

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: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, por secretaría envíese correo electrónico a la parte accionante que informe de la publicación del estado en la página Web.

CUARTO: En caso de que se haya manifestado expresamente, notifíqueseles por secretaría la presente providencia a través de correo electrónico, de conformidad con el artículo 205 de la Ley 1437 de 2011.

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

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Firmado Por:

NILSON IVAN JIMENEZ LIZARAZO

JUEZ

**JUEZ - JUZGADO 003 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE DUITAMA-
BOYACA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

77a502d3792ba682d597908a88ee4e1c104d12f60184615f03e63fb9b5c99cc3

Documento generado en 04/12/2020 04:06:04 p.m.

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE DUITAMA**

Duitama, cuatro (04) de diciembre de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL:	ACCIÓN POPULAR
ACTOR:	JOSÉ FERNANDO GUALDRÓN TORRES
DEMANDADO:	MUNICIPIO DEL COCUY
RADICACIÓN:	1523383333003-2020-00099-00

En virtud del informe secretarial que antecede, 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 JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES, acudió ante esta jurisdicción en procura de obtener la defensa y protección de los derechos colectivos relacionados con la realización de construcciones, edificaciones y desarrollo urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, que están siendo presuntamente vulnerados por la omisión de implementar el servicio de interprete o guía en los programas de atención al usuario del Municipio demandado.

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

En relación con el tema de agotamiento de jurisdicción en materia de acciones populares, sea lo primero indicar que es una figura de creación jurisprudencial, la cual fue aplicada, en un primer momento, en procesos de naturaleza electoral¹ y, posteriormente, en asuntos relacionados con la protección de derechos colectivos, con alcances distintos por las

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Auto del 18 de octubre de 1986, Radicación No. E-10, Consejero Ponente: Simón Rodríguez Rodríguez.

Secciones Primera y Tercera del Consejo de Estado², de tal modo que en el año 2012, la Sala Plena del Consejo de Estado decidió unificar su posición en los siguientes términos:

“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, deba 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.

² La Sección Tercera del Consejo de Estado, en un primer momento, aceptó la procedencia de la acumulación de procesos en acción popular. Sin embargo, a partir del año 2004, esta sección comenzó a aplicar la figura del agotamiento de jurisdicción. Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado, ha considerado que las acciones populares son susceptibles de acumulación con fundamento en la aplicación de las reglas contenidas en el Código Contencioso Administrativo, como consecuencia de la remisión de que trata el artículo 44 de la Ley 472 de 1998. Por tal motivo, se apartó de la aplicación de la figura del agotamiento de jurisdicción.

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, 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 jurisdicción³ (Subrayas y negrillas del Despacho)

En dicha providencia, la Sala Plena también se pronunció sobre los dos (2) tipos de efectos de cosa juzgada que producen las sentencias y que dan lugar al agotamiento de jurisdicción. Se sostuvo en esa oportunidad:

“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

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 11 de septiembre de 2012, Radicación No. 41001333100420090003001(AP), Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia.

demanda), cuando se esté en la oportunidad procesal de decidir sobre la admisión⁴.
(Subrayas del Despacho)

Ahora bien, la anterior decisión definió la aplicabilidad de la figura del agotamiento de jurisdicción en las acciones populares, tal como se vio; sin embargo no estableció los parámetros que se deben tener en cuenta para su procedencia. En tal sentido, la Sección Primera del H. Consejo de estado, en providencia del 1 de marzo de 2018, estableció que como la Sala Plena unificó la jurisprudencia en el sentido de acoger la postura de la Sección Tercera, ésta debía hacerse de forma integral, y de acuerdo con ella, el proceso que agota jurisdicción es aquel en el que primero se notifica la demanda a los demandados. En consecuencia se dijo:

“Ahora, la Sala advierte que en la providencia antes referida, la Sala Plena no especificó expresamente qué parámetros debía tener en cuenta el juez para establecer cuál acción popular agotaba la jurisdicción.

*Siendo ello así, comoquiera que en dicha oportunidad se optó por el criterio de la Sección Tercera de esta Corporación, la cual sostenía que el proceso que agotó la jurisdicción era en el que primero se notificó la demanda, por cuanto con este acto se trababa la litis, es del caso dar aplicación a este parámetro.”*⁵

En igual sentido, el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia de fecha 14 de junio de 2018, dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, con número de radicación 15001-3333-013-2017-00037-01, precisó lo siguiente:

“Teniendo en cuenta lo anterior, es claro 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.

Sobre este punto, valga precisar que el alcance de las 'identidades procesales' fue explicado por la Corte Constitucional en la sentencia C-774 de 2001, en los siguientes términos:

Identidad de objeto, "es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente".

⁴ Ibidem.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 1 de marzo de 2018, expediente 08001233300020170089602 (AP). Consejera Ponente María Elizabeth García González

Identidad de causa petendi, "es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa".

Identidad de partes, "es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada. Cuando la cosa juzgada exige que se presente la identidad de partes, no reclama la identidad física sino la identidad jurídica".

Así las cosas, definidas estas reglas, procederá esta instancia a la verificación de la viabilidad de adelantar el estudio concreto de acuerdo con los presupuestos vistos.

3.- El caso concreto

Conforme a la jurisprudencia citada, se tiene que en materia de acciones populares, ante la existencia de dos acciones populares que guardan identidad de hechos, objeto, causa e igual demandado, el juez, en aras de evitar el desgaste de la administración de justicia, debe establecer cuál de ellas agotó la jurisdicción, lo cual puede ser constatado al determinar en qué procedimiento había sido notificada primero la demanda a los accionados, pues es a partir de ese momento que se puede predicar la existencia de un proceso.

Por tanto, una vez admitida una demanda de acción popular, en criterio de esta judicatura aquellas que se presenten posteriormente fundadas en la misma causa petendi, petitum e idéntico 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 por el mismo fenómeno 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 demandados.

Ahora bien, en caso de haberse proferido sentencia, los efectos resolutorios de estas producen dos tipos de cosa juzgada dando lugar al agotamiento de jurisdicción, es así que: i) la cosa juzgada absoluta se predica cuando la sentencia fue estimatoria de las pretensiones de la demanda, haciendo que el fallo haga tránsito a cosa juzgada con efecto erga omnes, y la, ii) Cosa Juzgada Relativa cuando la sentencia niega las pretensiones de la demanda y se vuelve a ejercer la acción con la misma fundamentación fáctica, causa petendi y parte demandada.

Para el caso concreto, consultado entonces el texto de la demanda que dio origen a la acción popular número 2008-0185, adelantada por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo (Archivo ANEXO RTA_JUZ 01 ADM

DUITAMA_OFICIO POPULARES J3_ 2008-0185 EL COCUY_ Archivo 01.-2008-0185 (1-4) DEMANDA), observa el Despacho que comparte causa petendi⁶ (hechos que les sirven de fundamento) y tiene pretensiones afines con las que se esbozan en el libelo que ahora se estudia, por lo que se encuentra plenamente configurado el fenómeno del agotamiento de jurisdicción. Para mayor precisión se tiene:

ACCIÓN POPULAR	2020-0099	2008-0185
DEMANDADOS	MUNICIPIO DEL COCUY	MUNICIPIO DEL COCUY
CAUSA PETENDI	Se origina por la ausencia de la implementación por parte del Municipio del COCUY del interprete y guía para personas sordos y sordociegas, aunado a que no ha determinado específicamente los lugares donde podrán ser atendidas las personas discapacitadas.	Se origina por la obligación que en los términos de ley se tiene entre otros de la implementación dentro de los programas de atención al cliente de intérprete y guía, entre otras exigencias. Por lo cual la ausencia de la implementación de los programas a través de los cuales las personas sordas y sordociegas pueden acceder a todos los servicios que como ciudadanos les otorga la Constitución.

⁶ Ha dicho el Consejo de Estado que en aras al debido proceso, la *causa petendi* no es modificable por el Juez Popular, a pesar de sus amplios poderes en estos procesos: “La Sala tiene determinado que el juez popular debe respetar el principio de consonancia o congruencia que debe informar todo fallo judicial, en tanto la imparcialidad del juzgamiento exige identidad entre lo decidido y el *petitum* (las pretensiones) y la **causa petendi (los hechos que le sirven de fundamento)**, aunque también lo ha resaltado- en sede popular no reviste el carácter absoluto que por regla general tiene, en razón de la naturaleza de la acción y al particular carácter de los derechos objeto de amparo. **En cuanto hace específicamente a la causa petendi esta Sala recientemente señaló que el fallador en sede popular, no obstante sus amplios poderes, tiene restricciones fundadas en el respeto al debido proceso, pues aunque puede pronunciarse sobre el curso que los hechos vayan tomando mientras se tramita el proceso, lo que no le está permitido es invocar otros hechos distintos a los expuestos en el escrito de demanda**, pues ello nada menos que significa modificar motu proprio la conducta trasgresora en franca violación del derecho fundamental al debido proceso, a las garantías procesales y al equilibrio entre las partes, que en sede popular están expresamente protegidos por el artículo 5º de la ley 472”. (Subraya no es textual). CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá, D. C., diecinueve (19) de junio de dos mil ocho (2008). Radicación número: 19001-23-31-000-2005-00005-01(AP). Actor: JAIRO VARGAS LONDOÑO. Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA. Referencia: ACCION POPULAR-APELACION DE SENTENCIA

		<p>Indicó que no se ha dado cumplimiento a las previsiones de la Ley 982 de 2005, lo cual conlleva a la trasgresión del artículo 4 literal j) y l) de la Ley 472 de 1998, en lo relacionado con el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.</p>
<p>OBJETO DE LA LITIS – PRETENSIONES:</p>	<p>El amparo de los siguientes derechos colectivos: el artículo 4 literales M y J de la Ley 472 de 1998.</p> <p>i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p> <p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna</p> <p>Y para el efecto formuló las siguientes pretensiones:</p> <p>“(…)</p> <p><i>PRIMERA. DECLARAR que el MUNICIPIO DE EL COCUY ha vulnerado los derechos e intereses colectivos</i></p>	<p>La protección de los siguientes derechos colectivos:</p> <p>Los previstos en el artículo 4 literales j, l y m de la Ley 472 de 1998</p> <p>Y para el efecto formuló las siguientes pretensiones:</p> <p>“(…)</p> <p><i>PRIMERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que adecue las instalaciones del Palacio Municipal en cumplimiento de los deberes ordenados en la Ley 982 de 2005.</i></p> <p><i>SEGUNDO.- Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice todas las acciones tendientes a focalizar en el territorio de</i></p>

	<p>i) <i>La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</i></p> <p>ii) <i>El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (...) por la omisión en la implementación de los servicios de interprete y guía interprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario.</i></p> <p><i>SEGUNDO.- ORDENAR, al MUNICIPIO DE EL COCUY - BOYACÁ vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de lengua se ñas Colombia-LSE- Idóneo que garantice los interés colectivos i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</i></p> <p>ii) <i>El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (...)” (fl.3)</i></p>	<p><i>su jurisdicción, a las personas que tienen limitaciones auditivas o sonoras ya adelantar programas para su protección.</i></p> <p><i>TERCERO.- Se disponga ordenar al ente accionado para que realice las gestiones tendientes a facilitar a las personas sordas, sordo ciegas e hipo acusicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, para lo cual deberá contar con señalización, avisos, información visual y sistemas de alarmas aptas para su reconocimiento, por este tipo de personas con limitaciones físicas.</i></p> <p><i>CUARTO.- Ordenar al ente accionando, para que en adelante un plan de desarrollo de carácter municipal a efectos de proteger con planes a corto, mediano y largo plazo a las personas señaladas en esta demanda popular (...)”</i></p>
--	--	--

Del anterior análisis comparativo, resulta evidente que, existe identidad y afinidad en el petitum entre los procesos bajo estudio, toda vez que, en las dos acciones populares se

persigue que cese la presunta afectación de los derechos colectivos con motivo de la falta de adecuación de las edificaciones del Municipio demandado, así como la implementación de interprete para las personas sordas y sordociegas, conforme lo exige la Ley 982 de 2005.

Se afirma en las dos acciones populares que con la omisión que se imputa a la accionada, se afecta a las personas sordas y sordociegas y vulnera los derechos colectivos consagrados en los literales j), l), m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

En este orden de ideas, en el asunto bajo análisis, es claro que se presenta la figura del agotamiento de jurisdicción y, por tanto, resulta procedente rechazar la acción popular promovida por el señor JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES al encontrarse 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.

En mérito de lo expuesto, el Juez Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Duitama.

RESUELVE

PRIMERO: Rechazar la demanda de acción popular interpuesta por el ciudadano JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES en contra del MUNICIPIO DEL COCUY, por encontrarse configurado y probado el fenómeno de agotamiento de la jurisdicción.

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: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, por secretaría envíese correo electrónico a la parte accionante que informe de la publicación del estado en la página Web.

CUARTO: En caso de que se haya manifestado expresamente, notifíqueseles por secretaría la presente providencia a través de correo electrónico, de conformidad con el artículo 205 de la Ley 1437 de 2011.

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

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

NILSON IVAN JIMENEZ LIZARAZO
JUEZ
JUEZ - JUZGADO 003 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE DUITAMA-
BOYACA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

358a6f7d90b021dcf2a1608ae3704d7a8340d1464466ad94d51f7aad3410997e

Documento generado en 04/12/2020 04:06:05 p.m.

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
DUITAMA

Duitama, cuatro (4) de diciembre de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL:	ACCIÓN POPULAR
ACTOR:	JOSÉ FERNANDO GUALDRÓN TORRES
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE PANQUEBA
RADICACIÓN:	152383333003-2020-00100-00

En virtud del informe secretarial que antecede, 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 JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES acudió ante esta jurisdicción en procura de obtener la defensa y protección de los derechos colectivos relacionados con la realización de construcciones, edificaciones y desarrollo urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna que están siendo presuntamente vulnerados por la omisión de implementar el servicio de interprete o guía en los programas de atención al usuario del Municipio demandado.

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

En relación con el tema de agotamiento de jurisdicción en materia de acciones populares, sea lo primero indicar que es una figura de creación jurisprudencial, la cual fue aplicada, en un primer momento, en procesos de naturaleza electoral¹ y, posteriormente, en asuntos relacionados con la protección de derechos colectivos, con alcances distintos por las Secciones Primera y Tercera del Consejo de Estado², de tal modo que en el año 2012, la Sala Plena del Consejo de Estado decidió unificar su posición en los siguientes términos:

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Auto del 18 de octubre de 1986, Radicación No. E-10, Consejero Ponente: Simón Rodríguez Rodríguez.

² La Sección Tercera del Consejo de Estado, en un primer momento, aceptó la procedencia de la acumulación de procesos en acción popular. Sin embargo, a partir del año 2004, esta sección comenzó a aplicar la figura del agotamiento de jurisdicción.

“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, deba 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

Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado, ha considerado que las acciones populares son susceptibles de acumulación con fundamento en la aplicación de las reglas contenidas en el Código Contencioso Administrativo, como consecuencia de la remisión de que trata el artículo 44 de la Ley 472 de 1998. Por tal motivo, se apartó de la aplicación de la figura del agotamiento de jurisdicción.

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, 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 jurisdicción³ (Subrayas y negrillas del Despacho)

En dicha providencia, la Sala Plena también se pronunció sobre los dos (2) tipos de efectos de cosa juzgada que producen las sentencias y que dan lugar al agotamiento de jurisdicción. Se sostuvo en esa oportunidad:

“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*⁴.
(Subrayas del Despacho)

Ahora bien, la anterior decisión definió la aplicabilidad de la figura del agotamiento de jurisdicción en las acciones populares, tal como se vio; sin embargo no estableció los

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 11 de septiembre de 2012, Radicación No. 41001333100420090003001(AP), Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia.

⁴ *Ibidem*.

parámetros que se deben tener en cuenta para su procedencia. En tal sentido, la Sección Primera del H. Consejo de estado, en providencia del 1 de marzo de 2018, estableció que como la Sala Plena unificó la jurisprudencia en el sentido de acoger la postura de la Sección Tercera, ésta debía hacerse de forma integral, y de acuerdo con ella, el proceso que agota jurisdicción es aquel en el que primero se notifica la demanda a los demandados. En consecuencia se dijo:

“Ahora, la Sala advierte que en la providencia antes referida, la Sala Plena no especificó expresamente qué parámetros debía tener en cuenta el juez para establecer cuál acción popular agotaba la jurisdicción.

Siendo ello así, comoquiera que en dicha oportunidad se optó por el criterio de la Sección Tercera de esta Corporación, la cual sostenía que el proceso que agotó la jurisdicción era en el que primero se notificó la demanda, por cuanto con este acto se trababa la litis, es del caso dar aplicación a este parámetro.”⁵

En igual sentido, el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia de fecha 14 de junio de 2018, dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, con numero de radicación 15001-3333-013-2017-00037-01, precisó lo siguiente:

“Teniendo en cuenta lo anterior, es claro 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.

Sobre este punto, valga precisar que el alcance de las 'identidades procesales' fue explicado por la Corte Constitucional en la sentencia C-774 de 2001, en los siguientes términos:

Identidad de objeto, "es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente".

Identidad de causa petendi, "es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa".

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 1 de marzo de 2018, expediente 08001233300020170089602 (AP). Consejera Ponente María Elizabeth García González

Identidad de partes, "es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada. Cuando la cosa juzgada exige que se presente la identidad de partes, no reclama la identidad física sino la identidad jurídica".

Así las cosas, definidas estas reglas, procederá esta instancia a la verificación de la viabilidad de adelantar el estudio concreto de acuerdo con los presupuestos vistos.

3.- El caso concreto

Conforme a la jurisprudencia citada, se tiene que en materia de acciones populares, ante la existencia de dos acciones populares que guardan identidad de hechos, objeto, causa e igual demandado, el juez, en aras de evitar el desgaste de la administración de justicia, debe establecer cuál de ellas agotó la jurisdicción, lo cual puede ser constatado al determinar en qué procedimiento había sido notificada primero la demanda a los accionados, pues es a partir de ese momento que se puede predicar la existencia de un proceso.

Por tanto, una vez admitida una demanda de acción popular, en criterio de esta judicatura aquellas que se presenten posteriormente fundadas en la misma causa petendi, petitum e idéntico 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 por el mismo fenómeno 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 demandados.

Ahora bien, en caso de haberse proferido sentencia, los efectos resolutorios de estas producen dos tipos de cosa juzgada dando lugar al agotamiento de jurisdicción, es así que: i) la cosa juzgada absoluta se predica cuando la sentencia fue estimatoria de las pretensiones de la demanda, haciendo que el fallo haga tránsito a cosa juzgada con efecto erga omnes, y la, ii) Cosa Juzgada Relativa cuando la sentencia niega las pretensiones de la demanda y se vuelve a ejercer la acción con la misma fundamentación fáctica, causa petendi y parte demandada.

Para el caso concreto, consultado entonces el texto de la demanda que dio origen a la acción popular número 2008-0162, adelantada por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo (ANEXO RTA_JUZ 02 ADM DUITAMA_POPULARES PARA INFORME_2008-00162-PANQUEBA), observa el Despacho que comparte causa petendi⁶ (hechos que les sirven de fundamento) y tiene

⁶ Ha dicho el Consejo de Estado que en aras al debido proceso, la causa petendi no es modificable por el Juez Popular, a pesar de sus amplios poderes en estos procesos: "La Sala tiene determinado que el juez popular debe respetar el principio de consonancia o congruencia que debe informar todo fallo judicial, en tanto la imparcialidad del juzgamiento exige identidad entre lo decidido y el petitum (las pretensiones) y la **causa petendi (los hechos que le sirven de fundamento)**, aunque también lo ha resaltado- en sede popular no reviste el carácter absoluto que por regla general tiene, en razón de la naturaleza

pretensiones afines con las que se esbozan en el libelo que ahora se estudia, por lo que se encuentra plenamente configurado el fenómeno del agotamiento de jurisdicción. Para mayor precisión se tiene:

ACCIÓN POPULAR	2020-00100	2008-00162
DEMANDADOS	MUNICIPIO DE PANQUEBA	MUNICIPIO DE PANQUEBA
CAUSA PETENDI	Se origina por la ausencia de la implementación por parte del MUNICIPIO DE PANQUEBA del interprete y guía para personas sordos y sordociegas, aunado a que no ha determinado específicamente los lugares donde podrán ser atendidas las personas discapacitadas.	Se origina por la obligación que en los términos de ley se tiene entre otros de la implementación dentro de los programas de atención al cliente de interprete y guía, entre otras exigencias. Por lo cual la ausencia de la implementación de los programas a través de los cuales las personas sordas y sordociegas pueden acceder a todos los servicios que como ciudadanos les otorga la Constitución. Indicó que no se ha dado cumplimiento a las previsiones de la Ley 982 de 2005, lo cual conlleva a la trasgresión del artículo 4 literal j), l) y m) de la Ley 472 de 1998, en lo

de la acción y al particular carácter de los derechos objeto de amparo. **En cuanto hace específicamente a la causa petendi esta Sala recientemente señaló que el fallador en sede popular, no obstante sus amplios poderes, tiene restricciones fundadas en el respeto al debido proceso, pues aunque puede pronunciarse sobre el curso que los hechos vayan tomando mientras se tramita el proceso, lo que no le está permitido es invocar otros hechos distintos a los expuestos en el escrito de demanda**, pues ello nada menos que significa modificar motu proprio la conducta trasgresora en franca violación del derecho fundamental al debido proceso, a las garantías procesales y al equilibrio entre las partes, que en sede popular están expresamente protegidos por el artículo 5° de la ley 472". (Subraya no es textual). CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá, D. C., diecinueve (19) de junio de dos mil ocho (2008). Radicación número: 19001-23-31-000-2005-00005-01(AP). Actor: JAIRO VARGAS LONDOÑO. Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA. Referencia: ACCION POPULAR-APELACION DE SENTENCIA

		<p>relacionado con el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.</p>
<p>OBJETO DE LA LITIS – PRETENSIONES:</p>	<p>El amparo de los siguientes derechos colectivos: el artículo 4 literales M y J de la Ley 472 de 1998.</p> <p>i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p> <p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna</p> <p>Y para el efecto formuló las siguientes pretensiones:</p> <p>“(…)</p> <p>PRIMERA. DECLARAR que el MUNICIPIO DE PANQUEBA ha vulnerado los derechos e intereses colectivos</p> <p>i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p>	<p>La protección de los siguientes derechos colectivos:</p> <p>Los previstos en el artículo 4 literales J,L y M de la Ley 472 de 1998</p> <p>Y para el efecto formuló las siguientes pretensiones:</p> <p>“(…)</p> <p>PRIMERO: Se disponga Ordenar al ente accionado, para que adecue las instalaciones del Palacio Municipal en cumplimiento de los deberes ordenados en la Ley 982 de 2005.</p> <p>SEGUNDO.- Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice todas las acciones tendientes a focalizar en el territorio de su jurisdicción, a las personas que tienen limitaciones auditivas o sonoras ya adelantar programas para su protección.</p>

	<p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (...) por la omisión en la implementación de los servicios de interprete y guía interprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario.</p> <p>SEGUNDO.- ORDENAR, al MUNICIPIO DE PANQUEBA-BOYACÁ vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de lengua se señas Colombia-LSE- Idóneo que garantice los interés colectivos i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p> <p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (...)</p>	<p>TERCERO.- Se disponga ordenar al ente accionado para que realice las gestiones tendientes a facilitar a las personas sordas, sordo ciegas e hipo acusicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, para lo cual deberá contar con señalización, avisos, información visual y sistemas de alarmas aptas para su reconocimiento, por este tipo de personas con limitaciones físicas.</p> <p>CUARTO.- Ordenar al ente accionando, para que en adelante un plan de desarrollo de carácter municipal a efectos de proteger con planes a corto, mediano y largo plazo a las personas señaladas en esta demanda popular (...)</p>
--	---	--

Del anterior análisis comparativo, resulta evidente que, existe identidad y afinidad en el petitum entre los procesos bajo estudio, toda vez que, en las dos acciones populares se

persigue que cese la presunta afectación de los derechos colectivos con motivo de la falta de adecuación de las edificaciones del Municipio demandado, así como la implementación de interprete para las personas sordas y sordociegas, conforme lo exige la Ley 982 de 2005.

Se afirma en las dos acciones populares que con la omisión que se imputa a la accionada, se afecta a las personas sordas y sordociegas y vulnera los derechos colectivos consagrados en los literales j), l), m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

En este orden de ideas, en el asunto bajo análisis, es claro que se presenta la figura del agotamiento de jurisdicción tan es así que en el fallo proferido en el proceso acción popular número 2008-0162 se ordenó la implementación del servicio de interprete y, por tanto, resulta procedente rechazar la acción popular promovida por el señor JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES al encontrarse 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.

En mérito de lo expuesto, el Juez Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Duitama.

RESUELVE

PRIMERO: Rechazar la demanda de acción popular interpuesta por el ciudadano JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES en contra del MUNICIPIO DE PANQUEBA, por encontrarse configurado y probado el fenómeno de agotamiento de la jurisdicción.

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: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, por secretaría envíese correo electrónico a la parte accionante que informe de la publicación del estado en la página Web.

CUARTO: En caso de que se haya manifestado expresamente, notifíqueseles por secretaría la presente providencia a través de correo electrónico, de conformidad con el artículo 205 de la Ley 1437 de 2011.

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

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Firmado Por:

MEDIO DE CONTROL: ACCIÓN POPULAR
ACTOR: JOSÉ FERNANDO GUALDRÓN TORRES
DEMANDADO: MUNICIPIO DE PANQUEBA
RADICACIÓN: 1523383333003-2020-00100-00

NILSON IVAN JIMENEZ LIZARAZO
JUEZ
JUEZ - JUZGADO 003 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE DUITAMA-BOYACA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

139195785b9ea4c5ba8c2aed3cac3267d2061bffc0d111eaae1a2960bad159b

Documento generado en 04/12/2020 04:06:07 p.m.

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE DUITAMA**

Duitama, cuatro (04) de diciembre de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL:	ACCIÓN POPULAR
ACTOR:	JOSÉ FERNANDO GUALDRÓN TORRES
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SAN MATEO – BOYACÁ
RADICACIÓN:	1523383333003-2020-00101-00

En virtud del informe secretarial que antecede, 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 JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES acudió ante esta jurisdicción en procura de obtener la defensa y protección de los derechos colectivos relacionados con la realización de construcciones, edificaciones y desarrollo urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna que están siendo presuntamente vulnerados por la omisión de implementar el servicio de interprete o guía en los programas de atención al usuario del Municipio demandado.

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

En relación con el tema de agotamiento de jurisdicción en materia de acciones populares, sea lo primero indicar que es una figura de creación jurisprudencial, la cual fue aplicada, en un primer momento, en procesos de naturaleza electoral¹ y, posteriormente, en asuntos relacionados con la protección de derechos colectivos, con alcances distintos por las Secciones Primera y Tercera del Consejo de Estado², de tal modo que en el año 2012, la Sala Plena del Consejo de Estado decidió unificar su posición en los siguientes términos:

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Auto del 18 de octubre de 1986, Radicación No. E-10, Consejero Ponente: Simón Rodríguez Rodríguez.

² La Sección Tercera del Consejo de Estado, en un primer momento, aceptó la procedencia de la acumulación de procesos en acción popular. Sin embargo, a partir del año 2004, esta sección comenzó a aplicar la figura del agotamiento de jurisdicción. Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado, ha considerado que las acciones populares son susceptibles de acumulación con fundamento en la aplicación de las reglas contenidas en el Código Contencioso Administrativo, como consecuencia de la remisión de que trata el artículo 44 de la Ley 472 de 1998. Por tal motivo, se apartó de la aplicación de la figura del agotamiento de jurisdicción.

“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, deba 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 populares, 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 jurisdicción³ (Subrayas y negrillas del Despacho)

En dicha providencia, la Sala Plena también se pronunció sobre los dos (2) tipos de efectos de cosa juzgada que producen las sentencias y que dan lugar al agotamiento de jurisdicción. Se sostuvo en esa oportunidad:

“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*⁴.
(Subrayas del Despacho)

Ahora bien, la anterior decisión definió la aplicabilidad de la figura del agotamiento de jurisdicción en las acciones populares, tal como se vio; sin embargo no estableció los parámetros que se deben tener en cuenta para su procedencia. En tal sentido, la Sección Primera del H. Consejo de estado, en providencia del 1 de marzo de 2018, estableció que como la Sala Plena unificó la jurisprudencia en el sentido de acoger la postura de la Sección Tercera, ésta debía hacerse de forma integral, y de acuerdo con ella, el proceso que agota jurisdicción es aquel en el que primero se notifica la demanda a los demandados. En consecuencia se dijo:

“Ahora, la Sala advierte que en la providencia antes referida, la Sala Plena no especificó expresamente qué parámetros debía tener en cuenta el juez para establecer cuál acción popular agotaba la jurisdicción.

Siendo ello así, comoquiera que en dicha oportunidad se optó por el criterio de la Sección Tercera de esta Corporación, la cual sostenía que el proceso que agotó la

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 11 de septiembre de 2012, Radicación No. 41001333100420090003001(AP), Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia.

⁴ Ibidem.

jurisdicción era en el que primero se notificó la demanda, por cuanto con este acto se trababa la litis, es del caso dar aplicación a este parámetro.”⁵

En igual sentido, el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia de fecha 14 de junio de 2018, dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, con numero de radicación 15001-3333-013-2017-00037-01, precisó lo siguiente:

“Teniendo en cuenta lo anterior, es claro 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.

Sobre este punto, valga precisar que el alcance de las 'identidades procesales' fue explicado por la Corte Constitucional en la sentencia C-774 de 2001, en los siguientes términos:

Identidad de objeto, "es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente".

Identidad de causa petendi, "es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa".

Identidad de partes, "es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada. Cuando la cosa juzgada exige que se presente la identidad de partes, no reclama la identidad física sino la identidad jurídica".

Así las cosas, definidas estas reglas, procederá esta instancia a la verificación de la viabilidad de adelantar el estudio concreto de acuerdo con los presupuestos vistos.

3.- El caso concreto

Conforme a la jurisprudencia citada, se tiene que en materia de acciones populares, ante la existencia de dos acciones populares que guardan identidad de hechos, objeto, causa e igual demandado, el juez, en aras de evitar el desgaste de la administración de justicia, debe establecer cuál de ellas agotó la jurisdicción, lo cual puede ser constatado al determinar en qué procedimiento había sido notificada primero la demanda a los accionados, pues es a partir de ese momento que se puede predicar la existencia de un proceso.

Por tanto, una vez admitida una demanda de acción popular, en criterio de esta judicatura aquellas que se presenten posteriormente fundadas en la misma causa petendi, petitum e idéntico demandado, deben ser rechazadas por agotamiento de jurisdicción o en caso tal

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 1 de marzo de 2018, expediente 08001233300020170089602 (AP). Consejera Ponente María Elizabeth García González

de que la demanda posterior sea admitida, debe declararse la nulidad de todo lo actuado por el mismo fenómeno 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 demandados.

Ahora bien, en caso de haberse proferido sentencia, los efectos resolutorios de estas producen dos tipos de cosa juzgada dando lugar al agotamiento de jurisdicción, es así que: i) la cosa juzgada absoluta se predica cuando la sentencia fue estimatoria de las pretensiones de la demanda, haciendo que el fallo haga tránsito a cosa juzgada con efecto erga omnes, y la, ii) Cosa Juzgada Relativa cuando la sentencia niega las pretensiones de la demanda y se vuelve a ejercer la acción con la misma fundamentación fáctica, causa petendi y parte demandada.

Para el caso concreto, consultado entonces el texto de la demanda que dio origen a la acción popular número 2008-148, adelantada por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo (fls. 38 a 41 y anexo RTA_JUZ01ADM DUITAMA), observa el Despacho que comparte causa petendi⁶ (hechos que les sirven de fundamento) y tiene pretensiones afines con las que se esbozan en el libelo que ahora se estudia, por lo que se encuentra plenamente configurado el fenómeno del agotamiento de jurisdicción. Para mayor precisión se tiene:

ACCIÓN POPULAR	2020-00101	2008-00148
DEMANDADOS	MUNICIPIO DE SAN MATEO	MUNICIPIO DE SAN MATEO
CAUSA PETENDI	Se origina por la ausencia de la implementación por parte del Municipio de San Mateo del interprete y guía para personas sordos y sordociegas, aunado a que no ha determinado específicamente los lugares donde podrán ser atendidas las personas discapacitadas.	Se origina por la obligación que en los términos de ley se tiene entre otros de la implementación dentro de los programas de atención al cliente de interprete y guía, entre otras exigencias. Por lo cual la ausencia de la implementación de los

⁶ Ha dicho el Consejo de Estado que en aras al debido proceso, la *causa petendi* no es modificable por el Juez Popular, a pesar de sus amplios poderes en estos procesos: “La Sala tiene determinado que el juez popular debe respetar el principio de consonancia o congruencia que debe informar todo fallo judicial, en tanto la imparcialidad del juzgamiento exige identidad entre lo decidido y el petitum (las pretensiones) y la **causa petendi (los hechos que le sirven de fundamento)**, aunque también lo ha resaltado- en sede popular no reviste el carácter absoluto que por regla general tiene, en razón de la naturaleza de la acción y al particular carácter de los derechos objeto de amparo. **En cuanto hace específicamente a la causa petendi esta Sala recientemente señaló que el fallador en sede popular, no obstante sus amplios poderes, tiene restricciones fundadas en el respeto al debido proceso, pues aunque puede pronunciarse sobre el curso que los hechos vayan tomando mientras se tramita el proceso, lo que no le está permitido es invocar otros hechos distintos a los expuestos en el escrito de demanda**, pues ello nada menos que significa modificar motu proprio la conducta trasgresora en franca violación del derecho fundamental al debido proceso, a las garantías procesales y al equilibrio entre las partes, que en sede popular están expresamente protegidos por el artículo 5º de la ley 472”. (Subraya no es textual). CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá, D. C., diecinueve (19) de junio de dos mil ocho (2008). Radicación número: 19001-23-31-000-2005-00005-01(AP). Actor: JAIRO VARGAS LONDOÑO. Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA. Referencia: ACCION POPULAR-APELACION DE SENTENCIA

		<p>programas a través de los cuales las personas sordas y sordociegas pueden acceder a todos los servicios que como ciudadanos les otorga la Constitución.</p> <p>Indicó que no se ha dado cumplimiento a las previsiones de la Ley 982 de 2005, lo cual conlleva a la trasgresión del artículo 4 literal j) y l) de la Ley 472 de 1998, en lo relacionado con el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.</p>
<p>OBJETO DE LA LITIS – PRETENSIONES:</p>	<p>El amparo de los siguientes derechos colectivos: el artículo 4 literales M y J de la Ley 472 de 1998.</p> <p>i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p> <p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna</p> <p>Y para el efecto formuló las siguientes pretensiones:</p> <p>“(…)</p> <p>PRIMERA. DECLARAR que el MUNICIPIO DE SAN MATEO ha vulnerado los derechos e intereses colectivos</p> <p>i) La realización de las construcciones, edificaciones y</p>	<p>La protección de los siguientes derechos colectivos:</p> <p>Los previstos en el artículo 4 literales J,L y M de la Ley 472 de 1998</p> <p>Y para el efecto formuló las siguientes pretensiones:</p> <p>“(…)</p> <p>PRIMERO: Se disponga Ordenar al ente accionado, para que adecue las instalaciones del Palacio Municipal en cumplimiento de los deberes ordenados en la Ley 982 de 2005.</p> <p>SEGUNDO.- Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice todas las acciones tendientes a focalizar en el territorio de</p>

	<p>desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p> <p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (...) por la omisión en la implementación de los servicios de interprete y guía interprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario.</p> <p>SEGUNDO.- ORDENAR, al MUNICIPIO DE SAN MATEO - BOYACÁ vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de lengua se señas Colombia-LSE- Idóneo que garantice los interés colectivos i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p> <p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (...)</p>	<p>su jurisdicción, a las personas que tienen limitaciones auditivas o sonoras ya adelantar programas para su protección.</p> <p>TERCERO.- Se disponga ordenar al ente accionado para que realice las gestiones tendientes a facilitar a las personas sordas, sordo ciegas e hipoacusicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, para lo cual deberá contar con señalización, avisos, información visual y sistemas de alarmas aptas para su reconocimiento, por este tipo de personas con limitaciones físicas.</p> <p>CUARTO.- Ordenar al ente accionando, para que en adelante un plan de desarrollo de carácter municipal a efectos de proteger con planes a corto, mediano y largo plazo a las personas señaladas en esta demanda popular (...)</p>
--	--	---

Del anterior análisis comparativo, resulta evidente que, existe identidad y afinidad en el petitum entre los procesos bajo estudio, toda vez que, en las dos acciones populares se persigue que cese la presunta afectación de los derechos colectivos con motivo de la falta

de adecuación de las edificaciones del Municipio demandado, así como la implementación de interprete para las personas sordas y sordociegas, conforme lo exige la Ley 982 de 2005.

Se afirma en las dos acciones populares que con la omisión que se imputa a la accionada, se afecta a las personas sordas y sordociegas y vulnera los derechos colectivos consagrados en los literales j), l), m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

En este orden de ideas, en el asunto bajo análisis, es claro que se presenta la figura del agotamiento de jurisdicción y, por tanto, resulta procedente rechazar la acción popular promovida por el señor JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES al encontrarse 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.

En mérito de lo expuesto, el Juez Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Duitama.

RESUELVE

PRIMERO: Rechazar la demanda de acción popular interpuesta por el ciudadano JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES en contra del MUNICIPIO DE SAN MATEO, por encontrarse configurado y probado el fenómeno de agotamiento de la jurisdicción.

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: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, por secretaría envíese correo electrónico a la parte accionante que informe de la publicación del estado en la página Web.

CUARTO: En caso de que se haya manifestado expresamente, notifíqueseles por secretaría la presente providencia a través de correo electrónico, de conformidad con el artículo 205 de la Ley 1437 de 2011.

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

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Firmado Por:

NILSON IVAN JIMENEZ LIZARAZO
JUEZ
JUEZ - JUZGADO 003 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE DUITAMA-BOYACA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: 45b1c7123c4c087df5d522d952c6e684ff76db21d300424631d8d743c87089f9
Documento generado en 04/12/2020 04:06:08 p.m.

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
DUITAMA

Duitama, cuatro (04) de diciembre de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL:	ACCIÓN POPULAR
ACTOR:	JOSÉ FERNANDO GUALDRÓN TORRES
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SATIVANORTE
RADICACIÓN:	152383333003-2020-00103-00

En virtud del informe secretarial que antecede, 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 JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES acudió ante esta jurisdicción en procura de obtener la defensa y protección de los derechos colectivos relacionados con la realización de construcciones, edificaciones y desarrollo urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna que están siendo presuntamente vulnerados por la omisión de implementar el servicio de interprete o guía en los programas de atención al usuario del Municipio demandado.

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

En relación con el tema de agotamiento de jurisdicción en materia de acciones populares, sea lo primero indicar que es una figura de creación jurisprudencial, la cual fue aplicada, en un primer momento, en procesos de naturaleza electoral¹ y, posteriormente, en asuntos relacionados con la protección de derechos colectivos, con alcances distintos por las Secciones Primera y Tercera del Consejo de Estado², de tal modo que en el año 2012, la Sala Plena del Consejo de Estado decidió unificar su posición en los siguientes términos:

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Auto del 18 de octubre de 1986, Radicación No. E-10, Consejero Ponente: Simón Rodríguez Rodríguez.

² La Sección Tercera del Consejo de Estado, en un primer momento, aceptó la procedencia de la acumulación de procesos en acción popular. Sin embargo, a partir del año 2004, esta sección comenzó a aplicar la figura del agotamiento de jurisdicción. Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado, ha considerado que las acciones populares son susceptibles de acumulación con fundamento en la aplicación de las reglas contenidas en el Código Contencioso Administrativo, como

“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, deba 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.

consecuencia de la remisión de que trata el artículo 44 de la Ley 472 de 1998. Por tal motivo, se apartó de la aplicación de la figura del agotamiento de jurisdicción.

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, 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 jurisdicción³ (Subrayas y negrillas del Despacho)

En dicha providencia, la Sala Plena también se pronunció sobre los dos (2) tipos de efectos de cosa juzgada que producen las sentencias y que dan lugar al agotamiento de jurisdicción. Se sostuvo en esa oportunidad:

“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*⁴.
(Subrayas del Despacho)

Ahora bien, la anterior decisión definió la aplicabilidad de la figura del agotamiento de jurisdicción en las acciones populares, tal como se vio; sin embargo no estableció los parámetros que se deben tener en cuenta para su procedencia. En tal sentido, la Sección Primera del H. Consejo de estado, en providencia del 1 de marzo de 2018, estableció que

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 11 de septiembre de 2012, Radicación No. 41001333100420090003001(AP), Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia.

⁴ *Ibidem*.

como la Sala Plena unificó la jurisprudencia en el sentido de acoger la postura de la Sección Tercera, ésta debía hacerse de forma integral, y de acuerdo con ella, el proceso que agota jurisdicción es aquel en el que primero se notifica la demanda a los demandados. En consecuencia se dijo:

“Ahora, la Sala advierte que en la providencia antes referida, la Sala Plena no especificó expresamente qué parámetros debía tener en cuenta el juez para establecer cuál acción popular agotaba la jurisdicción.

Siendo ello así, comoquiera que en dicha oportunidad se optó por el criterio de la Sección Tercera de esta Corporación, la cual sostenía que el proceso que agotó la jurisdicción era en el que primero se notificó la demanda, por cuanto con este acto se trababa la litis, es del caso dar aplicación a este parámetro.”⁵

En igual sentido, el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia de fecha 14 de junio de 2018, dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, con numero de radicación 15001-3333-013-2017-00037-01, precisó lo siguiente:

“Teniendo en cuenta lo anterior, es claro 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.

Sobre este punto, valga precisar que el alcance de las 'identidades procesales' fue explicado por la Corte Constitucional en la sentencia C-774 de 2001, en los siguientes términos:

Identidad de objeto, "es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente".

Identidad de causa petendi, "es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa".

Identidad de partes, "es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada. Cuando la cosa juzgada exige que se presente la identidad de partes, no reclama la identidad física sino la identidad jurídica".

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 1 de marzo de 2018, expediente 08001233300020170089602 (AP). Consejera Ponente María Elizabeth García González

Así las cosas, definidas estas reglas, procederá esta instancia a la verificación de la viabilidad de adelantar el estudio concreto de acuerdo con los presupuestos vistos.

3.- El caso concreto

Conforme a la jurisprudencia citada, se tiene que en materia de acciones populares, ante la existencia de dos acciones populares que guardan identidad de hechos, objeto, causa e igual demandado, el juez, en aras de evitar el desgaste de la administración de justicia, debe establecer cuál de ellas agotó la jurisdicción, lo cual puede ser constatado al determinar en qué procedimiento había sido notificada primero la demanda a los accionados, pues es a partir de ese momento que se puede predicar la existencia de un proceso.

Por tanto, una vez admitida una demanda de acción popular, en criterio de esta judicatura aquellas que se presenten posteriormente fundadas en la misma causa petendi, petitum e idéntico 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 por el mismo fenómeno 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 demandados.

Ahora bien, en caso de haberse proferido sentencia, los efectos resolutorios de estas producen dos tipos de cosa juzgada dando lugar al agotamiento de jurisdicción, es así que: i) la cosa juzgada absoluta se predica cuando la sentencia fue estimatoria de las pretensiones de la demanda, haciendo que el fallo haga tránsito a cosa juzgada con efecto erga omnes, y la, ii) Cosa Juzgada Relativa cuando la sentencia niega las pretensiones de la demanda y se vuelve a ejercer la acción con la misma fundamentación fáctica, causa petendi y parte demandada.

Para el caso concreto, consultado entonces el texto de la demanda que dio origen a la acción popular número 2008-0171, adelantada por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo (ANEXO RTA_JUZ 01 ADM DUITAMA_OFICIO POPULARES J3_2008-00171-SATIVANORTE), observa el Despacho que comparte causa petendi⁶ (hechos que les sirven de fundamento) y tiene pretensiones afines con las que se

⁶ *Ha dicho el Consejo de Estado que en aras al debido proceso, la causa petendi no es modificable por el Juez Popular, a pesar de sus amplios poderes en estos procesos: "La Sala tiene determinado que el juez popular debe respetar el principio de consonancia o congruencia que debe informar todo fallo judicial, en tanto la imparcialidad del juzgamiento exige identidad entre lo decidido y el petitum (las pretensiones) y la **causa petendi (los hechos que le sirven de fundamento)**, aunque también lo ha resaltado- en sede popular no reviste el carácter absoluto que por regla general tiene, en razón de la naturaleza de la acción y al particular carácter de los derechos objeto de amparo. **En cuanto hace específicamente a la causa petendi esta Sala recientemente señaló que el fallador en sede popular, no obstante sus amplios poderes, tiene restricciones fundadas en el respeto al debido proceso, pues aunque puede pronunciarse sobre el curso que los hechos vayan tomando mientras se tramita el proceso, lo que no le está permitido es invocar otros hechos distintos a los expuestos en el escrito de demanda**, pues ello nada menos que significa modificar motu proprio la conducta trasgresora en franca*

esbozan en el libelo que ahora se estudia, por lo que se encuentra plenamente configurado el fenómeno del agotamiento de jurisdicción. Para mayor precisión se tiene:

ACCIÓN POPULAR	2020-00103	2008-00171
DEMANDADOS	MUNICIPIO DE SATIVANORTE	MUNICIPIO DE SATIVANORTE
CAUSA PETENDI	Se origina por la ausencia de la implementación por parte del MUNICIPIO DE SATIVANORTE del interprete y guía para personas sordos y sordociegas, aunado a que no ha determinado específicamente los lugares donde podrán ser atendidas las personas discapacitadas.	Se origina por la obligación que en los términos de ley se tiene entre otros de la implementación dentro de los programas de atención al cliente de interprete y guía, entre otras exigencias. Por lo cual la ausencia de la implementación de los programas a través de los cuales las personas sordas y sordociegas pueden acceder a todos los servicios que como ciudadanos les otorga la Constitución. Indicó que no se ha dado cumplimiento a las previsiones de la Ley 982 de 2005, lo cual conlleva a la trasgresión del artículo 4 literal j), l) y m) de la Ley 472 de 1998, en lo relacionado con el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y el

violación del derecho fundamental al debido proceso, a las garantías procesales y al equilibrio entre las partes, que en sede popular están expresamente protegidos por el artículo 5° de la ley 472". (Subraya no es textual). CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá, D. C., diecinueve (19) de junio de dos mil ocho (2008). Radicación número: 19001-23-31-000-2005-00005-01(AP). Actor: JAIRO VARGAS LONDOÑO. Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA. Referencia: ACCION POPULAR-APELACION DE SENTENCIA

		<p>derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.</p>
<p>OBJETO DE LA LITIS – PRETENSIONES:</p>	<p>El amparo de los siguientes derechos colectivos: el artículo 4 literales M y J de la Ley 472 de 1998.</p> <p>i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p> <p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna</p> <p>Y para el efecto formuló las siguientes pretensiones:</p> <p>“(…)</p> <p>PRIMERA. DECLARAR que el MUNICIPIO DE SATIVANORTE ha vulnerado los derechos e intereses colectivos</p> <p>i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p> <p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (...) por la omisión en</p>	<p>La protección de los siguientes derechos colectivos:</p> <p>Los previstos en el artículo 4 literales J,L y M de la Ley 472 de 1998</p> <p>Y para el efecto formuló las siguientes pretensiones:</p> <p>“(…)</p> <p>PRIMERO: Se disponga Ordenar al ente accionado, para que adecue las instalaciones del Palacio Municipal en cumplimiento de los deberes ordenados en la Ley 982 de 2005.</p> <p>SEGUNDO.- Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice todas las acciones tendientes a focalizar en el territorio de su jurisdicción, a las personas que tienen limitaciones auditivas o sonoras ya adelantar programas para su protección.</p> <p>TERCERO.- Se disponga ordenar al ente accionado para que realice las gestiones tendientes a</p>

	<p>la implementación de los servicios de interprete y guía interprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario.</p> <p>SEGUNDO.- ORDENAR, al MUNICIPIO DE SATIVANORTE-BOYACÁ vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de lengua se señas Colombia-LSE- Idóneo que garantice los interés colectivos i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p> <p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (...)</p>	<p>facilitar a las personas sordas, sordo ciegas e hipoacusicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, para lo cual deberá contar con señalización, avisos, información visual y sistemas de alarmas aptas para su reconocimiento, por este tipo de personas con limitaciones físicas.</p> <p>CUARTO.- Ordenar al ente accionando, para que en adelante un plan de desarrollo de carácter municipal a efectos de proteger con planes a corto, mediano y largo plazo a las personas señaladas en esta demanda popular (...)</p>
--	---	---

Del anterior análisis comparativo, resulta evidente que, existe identidad y afinidad en el petitum entre los procesos bajo estudio, toda vez que, en las dos acciones populares se persigue que cese la presunta afectación de los derechos colectivos con motivo de la falta de adecuación de las edificaciones del Municipio demandado, así como la implementación de interprete para las personas sordas y sordociegas, conforme lo exige la Ley 982 de 2005.

Se afirma en las dos acciones populares que con la omisión que se imputa a la accionada, se afecta a las personas sordas y sordociegas y vulnera los derechos colectivos consagrados en los literales j), l), m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

En este orden de ideas, en el asunto bajo análisis, es claro que se presenta la figura del agotamiento de jurisdicción y, por tanto, resulta procedente rechazar la acción popular promovida por el señor JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES al encontrarse 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.

En mérito de lo expuesto, el Juez Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Duitama.

RESUELVE

PRIMERO: Rechazar la demanda de acción popular interpuesta por el ciudadano JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES en contra del MUNICIPIO DE SATIVANORTE, por encontrarse configurado y probado el fenómeno de agotamiento de la jurisdicción.

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: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, por secretaría envíese correo electrónico a la parte accionante que informe de la publicación del estado en la página Web.

CUARTO: En caso de que se haya manifestado expresamente, notifíqueseles por secretaría la presente providencia a través de correo electrónico, de conformidad con el artículo 205 de la Ley 1437 de 2011.

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

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Firmado Por:

NILSON IVAN JIMENEZ LIZARAZO
JUEZ

JUEZ - JUZGADO 003 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE DUITAMA-BOYACA

MEDIO DE CONTROL: ACCIÓN POPULAR
ACTOR: JOSÉ FERNANDO GUALDRÓN TORRES
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SATIVANORTE
RADICACIÓN: 1523383333003-2020-00103-00

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

1aaa6d8c8cc21152d6772582366387ab09c408ab9d00986f5132c4989b6c1af8

Documento generado en 04/12/2020 04:06:09 p.m.

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE DUITAMA**

Duitama, cuatro (04) de diciembre de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL:	ACCIÓN POPULAR
ACTOR:	JOSÉ FERNANDO GUALDRÓN TORRES
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SANTA ROSA DE VITERBO
RADICACIÓN:	1523383333003-2020-00104-00

En virtud del informe secretarial que antecede, 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 JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES acudió ante esta jurisdicción en procura de obtener la defensa y protección de los derechos colectivos relacionados con la realización de construcciones, edificaciones y desarrollo urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna que están siendo presuntamente vulnerados por la omisión de implementar el servicio de interprete o guía en los programas de atención al usuario del Municipio demandado.

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

En relación con el tema de agotamiento de jurisdicción en materia de acciones populares, sea lo primero indicar que es una figura de creación jurisprudencial, la cual fue aplicada, en un primer momento, en procesos de naturaleza electoral¹ y, posteriormente, en asuntos relacionados con la protección de derechos colectivos, con alcances distintos por las Secciones Primera y Tercera del Consejo de Estado², de tal modo que en el año 2012, la Sala Plena del Consejo de Estado decidió unificar su posición en los siguientes términos:

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Auto del 18 de octubre de 1986, Radicación No. E-10, Consejero Ponente: Simón Rodríguez Rodríguez.

² La Sección Tercera del Consejo de Estado, en un primer momento, aceptó la procedencia de la acumulación de procesos en acción popular. Sin embargo, a partir del año 2004, esta sección comenzó a aplicar la figura del agotamiento de jurisdicción. Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado, ha considerado que las acciones populares son susceptibles de acumulación con fundamento en la aplicación de las reglas contenidas en el Código Contencioso Administrativo, como consecuencia de la remisión de que trata el artículo 44 de la Ley 472 de 1998. Por tal motivo, se apartó de la aplicación de la figura del agotamiento de jurisdicción.

“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, deba 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 populares, cuando se esté ante demandas de acción popular en las cuales se persiga igual causa petendí, basada en los mismos hechos, y contra

igual demandado, lo que procede es dar aplicación a la figura del agotamiento de jurisdicción³ (Subrayas y negrillas del Despacho)

En dicha providencia, la Sala Plena también se pronunció sobre los dos (2) tipos de efectos de cosa juzgada que producen las sentencias y que dan lugar al agotamiento de jurisdicción. Se sostuvo en esa oportunidad:

“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”⁴.
(Subrayas del Despacho)

Ahora bien, la anterior decisión definió la aplicabilidad de la figura del agotamiento de jurisdicción en las acciones populares, tal como se vio; sin embargo no estableció los parámetros que se deben tener en cuenta para su procedencia. En tal sentido, la Sección Primera del H. Consejo de estado, en providencia del 1 de marzo de 2018, estableció que como la Sala Plena unificó la jurisprudencia en el sentido de acoger la postura de la Sección Tercera, ésta debía hacerse de forma integral, y de acuerdo con ella, el proceso que agota jurisdicción es aquel en el que primero se notifica la demanda a los demandados. En consecuencia, se dijo:

“Ahora, la Sala advierte que en la providencia antes referida, la Sala Plena no especificó expresamente qué parámetros debía tener en cuenta el juez para establecer cuál acción popular agotaba la jurisdicción.

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 11 de septiembre de 2012, Radicación No. 41001333100420090003001(AP), Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia.

⁴ Ibidem.

Siendo ello así, comoquiera que en dicha oportunidad se optó por el criterio de la Sección Tercera de esta Corporación, la cual sostenía que el proceso que agotó la jurisdicción era en el que primero se notificó la demanda, por cuanto con este acto se trababa la litis, es del caso dar aplicación a este parámetro.”⁵

En igual sentido, el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia de fecha 14 de junio de 2018, dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, con numero de radicación 15001-3333-013-2017-00037-01, precisó lo siguiente:

“Teniendo en cuenta lo anterior, es claro 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.

Sobre este punto, valga precisar que el alcance de las 'identidades procesales' fue explicado por la Corte Constitucional en la sentencia C-774 de 2001, en los siguientes términos:

Identidad de objeto, "es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente".

Identidad de causa petendi, "es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa".

Identidad de partes, "es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada. Cuando la cosa juzgada exige que se presente la identidad de partes, no reclama la identidad física sino la identidad jurídica".

Así las cosas, definidas estas reglas, procederá esta instancia a la verificación de la viabilidad de adelantar el estudio concreto de acuerdo con los presupuestos vistos.

3.- El caso concreto

Conforme a la jurisprudencia citada, se tiene que en materia de acciones populares, ante la existencia de dos acciones populares que guardan identidad de hechos, objeto, causa e igual demandado, el juez, en aras de evitar el desgaste de la administración de justicia, debe establecer cuál de ellas agotó la jurisdicción, lo cual puede ser constatado al determinar en qué procedimiento había sido notificada primero la demanda a los accionados, pues es a partir de ese momento que se puede predicar la existencia de un proceso.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 1 de marzo de 2018, expediente 08001233300020170089602 (AP). Consejera Ponente María Elizabeth García González

Por tanto, una vez admitida una demanda de acción popular, en criterio de esta judicatura aquellas que se presenten posteriormente fundadas en la misma causa petendi, petitum e idéntico 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 por el mismo fenómeno 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 demandados.

Ahora bien, en caso de haberse proferido sentencia, los efectos resolutorios de estas producen dos tipos de cosa juzgada dando lugar al agotamiento de jurisdicción, es así que: i) la cosa juzgada absoluta se predica cuando la sentencia fue estimatoria de las pretensiones de la demanda, haciendo que el fallo haga tránsito a cosa juzgada con efecto erga omnes, y la, ii) Cosa Juzgada Relativa cuando la sentencia niega las pretensiones de la demanda y se vuelve a ejercer la acción con la misma fundamentación fáctica, causa petendi y parte demandada.

Para el caso concreto, consultado entonces el texto de la demanda que dio origen a la acción popular número 2008-0172, adelantada por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, observa el Despacho que comparte causa petendi⁶ (hechos que les sirven de fundamento) y tiene pretensiones afines con las que se esbozan en el libelo que ahora se estudia, por lo que se encuentra plenamente configurado el fenómeno del agotamiento de jurisdicción. Para mayor precisión se tiene:

ACCIÓN POPULAR	2020-00104	2008-00172
DEMANDADOS	MUNICIPIO DE SANTA ROSA DE VITERBO	MUNICIPIO DE SANTA ROSA DE VITERBO
CAUSA PETENDI	Se origina por la ausencia de la implementación por parte del Municipio de Santa Rosa de Viterbo del interprete y guía para personas sordos y sordociegas, aunado a que	Se origina por la obligación que en los términos de ley se tiene entre otros de la implementación dentro de los programas de atención

⁶ Ha dicho el Consejo de Estado que en aras al debido proceso, la *causa petendi* no es modificable por el Juez Popular, a pesar de sus amplios poderes en estos procesos: "La Sala tiene determinado que el juez popular debe respetar el principio de consonancia o congruencia que debe informar todo fallo judicial, en tanto la imparcialidad del juzgamiento exige identidad entre lo decidido y el petitum (las pretensiones) y la **causa petendi (los hechos que le sirven de fundamento)**, aunque también lo ha resaltado- en sede popular no reviste el carácter absoluto que por regla general tiene, en razón de la naturaleza de la acción y al particular carácter de los derechos objeto de amparo. **En cuanto hace específicamente a la causa petendi esta Sala recientemente señaló que el fallador en sede popular, no obstante sus amplios poderes, tiene restricciones fundadas en el respeto al debido proceso, pues aunque puede pronunciarse sobre el curso que los hechos vayan tomando mientras se tramita el proceso, lo que no le está permitido es invocar otros hechos distintos a los expuestos en el escrito de demanda**, pues ello nada menos que significa modificar motu proprio la conducta trasgresora en franca violación del derecho fundamental al debido proceso, a las garantías procesales y al equilibrio entre las partes, que en sede popular están expresamente protegidos por el artículo 5º de la ley 472". (Subraya no es textual). CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá, D. C., diecinueve (19) de junio de dos mil ocho (2008). Radicación número: 19001-23-31-000-2005-00005-01(AP). Actor: JAIRO VARGAS LONDOÑO. Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA. Referencia: ACCION POPULAR-APELACION DE SENTENCIA

	<p>no ha determinado específicamente los lugares donde podrán ser atendidas las personas discapacitadas.</p>	<p>al cliente de interprete y guía, entre otras exigencias. Por lo cual la ausencia de la implementación de los programas a través de los cuales las personas sordas y sordociegas pueden acceder a todos los servicios que como ciudadanos les otorga la Constitución.</p> <p>Indicó que no se ha dado cumplimiento a las previsiones de la Ley 982 de 2005, lo cual conlleva a la trasgresión del artículo 4 literal j) y l) de la Ley 472 de 1998, en lo relacionado con el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.</p>
--	--	---

<p>OBJETO DE LA LITIS – PRETENSIONES:</p>	<p>El amparo de los siguientes derechos colectivos: el artículo 4 literales M y J de la Ley 472 de 1998.</p> <p>i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p> <p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna</p> <p>Y para el efecto formuló las siguientes pretensiones:</p> <p>“(…)</p> <p>PRIMERA. DECLARAR que el MUNICIPIO DE SANTA ROSA DE VITERBO - BOYACÁ ha vulnerado los derechos e intereses colectivos</p> <p>i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p> <p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (...) por la omisión en la implementación de los servicios de interprete y guía interprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario.</p> <p>SEGUNDO.- ORDENAR, al MUNICIPIO DE SANTA ROSA DE VITERBO- BOYACÁ vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de</p>	<p>La protección de los siguientes derechos colectivos:</p> <p>Los previstos en el artículo 4 literales J,L y M de la Ley 472 de 1998</p> <p>Y para el efecto formuló las siguientes pretensiones:</p> <p>“(…)</p> <p>PRIMERO: Se disponga Ordenar al ente accionado, para que adecue las instalaciones del Palacio Municipal en cumplimiento de los deberes ordenados en la Ley 982 de 2005.</p> <p>SEGUNDO.- Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice todas las acciones tendientes a focalizar en el territorio de su jurisdicción, a las personas que tienen limitaciones auditivas o sonoras ya adelantar programas para su protección.</p> <p>TERCERO.- Se disponga ordenar al ente accionado para que realice las gestiones tendientes a facilitar a las personas sordas, sordo ciegas e hipo acusicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, para lo cual deberá contar con señalización, avisos, información visual y sistemas de alarmas aptas</p>
---	--	--

	<p>lengua de señas Colombia-LSE-Idóneo que garantice los interés colectivos i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p> <p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (...)</p>	<p>para su reconocimiento, por este tipo de personas con limitaciones físicas.</p> <p>CUARTO.- Ordenar al ente accionando, para que en adelante un plan de desarrollo de carácter municipal a efectos de proteger con planes a corto, mediano y largo plazo a las personas señaladas en esta demanda popular (...)</p>
--	--	--

Del anterior análisis comparativo, resulta evidente que, existe identidad y afinidad en el petitum entre los procesos bajo estudio, toda vez que, en las dos acciones populares se persigue que cese la presunta afectación de los derechos colectivos con motivo de la falta de adecuación de las edificaciones del Municipio demandado, así como la implementación de interprete para las personas sordas y sordociegas, conforme lo exige la Ley 982 de 2005.

Se afirma en las dos acciones populares que con la omisión que se imputa a la accionada, se afecta a las personas sordas y sordociegas y vulnera los derechos colectivos consagrados en los literales j), l), m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

En este orden de ideas, en el asunto bajo análisis, es claro que se presenta la figura del agotamiento de jurisdicción y, por tanto, resulta procedente rechazar la acción popular promovida por el señor JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES al encontrarse 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.

En mérito de lo expuesto, el Juez Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Duitama.

RESUELVE

PRIMERO: Rechazar la demanda de acción popular interpuesta por el ciudadano JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES en contra del MUNICIPIO DE SANTA ROSA DE

VITERBO, por encontrarse configurado y probado el fenómeno de agotamiento de la jurisdicción.

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: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, por secretaría envíese correo electrónico a la parte accionante que informe de la publicación del estado en la página Web.

CUARTO: En caso de que se haya manifestado expresamente, notifíqueseles por secretaría la presente providencia a través de correo electrónico, de conformidad con el artículo 205 de la Ley 1437 de 2011.

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

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Firmado Por:

NILSON IVAN JIMENEZ LIZARAZO
JUEZ
JUEZ - JUZGADO 003 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE DUITAMA-BOYACA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

adb84bc69053fb2aa89e3eb67aabbd69be26ec44dec708965f6242d133d793b6

Documento generado en 04/12/2020 04:05:57 p.m.

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE DUITAMA

Duitama, cuatro (04) de diciembre de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL:	ACCIÓN POPULAR
ACTOR:	JOSÉ FERNANDO GUALDRÓN TORRES
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE JERICÓ
RADICACIÓN:	1523383333003-2020-00108-00

En virtud del informe secretarial que antecede, 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 JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES, acudió ante esta jurisdicción en procura de obtener la defensa y protección de los derechos colectivos relacionados con la realización de construcciones, edificaciones y desarrollo urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, que están siendo presuntamente vulnerados por la omisión de implementar el servicio de interprete o guía en los programas de atención al usuario del Municipio demandado.

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

En relación con el tema de agotamiento de jurisdicción en materia de acciones populares, sea lo primero indicar que es una figura de creación jurisprudencial, la cual fue aplicada, en un primer momento, en procesos de naturaleza electoral¹ y, posteriormente, en asuntos relacionados con la protección de derechos colectivos, con alcances distintos por las

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Auto del 18 de octubre de 1986, Radicación No. E-10, Consejero Ponente: Simón Rodríguez Rodríguez.

Secciones Primera y Tercera del Consejo de Estado², de tal modo que en el año 2012, la Sala Plena del Consejo de Estado decidió unificar su posición en los siguientes términos:

“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, deba 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.

² La Sección Tercera del Consejo de Estado, en un primer momento, aceptó la procedencia de la acumulación de procesos en acción popular. Sin embargo, a partir del año 2004, esta sección comenzó a aplicar la figura del agotamiento de jurisdicción. Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado, ha considerado que las acciones populares son susceptibles de acumulación con fundamento en la aplicación de las reglas contenidas en el Código Contencioso Administrativo, como consecuencia de la remisión de que trata el artículo 44 de la Ley 472 de 1998. Por tal motivo, se apartó de la aplicación de la figura del agotamiento de jurisdicción.

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, 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 jurisdicción³ (Subrayas y negrillas del Despacho)

En dicha providencia, la Sala Plena también se pronunció sobre los dos (2) tipos de efectos de cosa juzgada que producen las sentencias y que dan lugar al agotamiento de jurisdicción. Se sostuvo en esa oportunidad:

“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*⁴.
(Subrayas del Despacho)

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 11 de septiembre de 2012, Radicación No. 41001333100420090003001(AP), Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia.

⁴ Ibidem.

Ahora bien, la anterior decisión definió la aplicabilidad de la figura del agotamiento de jurisdicción en las acciones populares, tal como se vio; sin embargo no estableció los parámetros que se deben tener en cuenta para su procedencia. En tal sentido, la Sección Primera del H. Consejo de estado, en providencia del 1 de marzo de 2018, estableció que como la Sala Plena unificó la jurisprudencia en el sentido de acoger la postura de la Sección Tercera, ésta debía hacerse de forma integral, y de acuerdo con ella, el proceso que agota jurisdicción es aquel en el que primero se notifica la demanda a los demandados. En consecuencia se dijo:

“Ahora, la Sala advierte que en la providencia antes referida, la Sala Plena no especificó expresamente qué parámetros debía tener en cuenta el juez para establecer cuál acción popular agotaba la jurisdicción.

Siendo ello así, comoquiera que en dicha oportunidad se optó por el criterio de la Sección Tercera de esta Corporación, la cual sostenía que el proceso que agotó la jurisdicción era en el que primero se notificó la demanda, por cuanto con este acto se trababa la litis, es del caso dar aplicación a este parámetro.”⁵

En igual sentido, el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia de fecha 14 de junio de 2018, dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, con número de radicación 15001-3333-013-2017-00037-01, precisó lo siguiente:

“Teniendo en cuenta lo anterior, es claro 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.

Sobre este punto, valga precisar que el alcance de las 'identidades procesales' fue explicado por la Corte Constitucional en la sentencia C-774 de 2001, en los siguientes términos:

Identidad de objeto, "es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente".

Identidad de causa petendi, "es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa".

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 1 de marzo de 2018, expediente 08001233300020170089602 (AP). Consejera Ponente María Elizabeth García González

Identidad de partes, "es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada. Cuando la cosa juzgada exige que se presente la identidad de partes, no reclama la identidad física sino la identidad jurídica".

Así las cosas, definidas estas reglas, procederá esta instancia a la verificación de la viabilidad de adelantar el estudio concreto de acuerdo con los presupuestos vistos.

3.- El caso concreto

Conforme a la jurisprudencia citada, se tiene que en materia de acciones populares, ante la existencia de dos acciones populares que guardan identidad de hechos, objeto, causa e igual demandado, el juez, en aras de evitar el desgaste de la administración de justicia, debe establecer cuál de ellas agotó la jurisdicción, lo cual puede ser constatado al determinar en qué procedimiento había sido notificada primero la demanda a los accionados, pues es a partir de ese momento que se puede predicar la existencia de un proceso.

Por tanto, una vez admitida una demanda de acción popular, en criterio de esta judicatura aquellas que se presenten posteriormente fundadas en la misma causa petendi, petitum e idéntico 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 por el mismo fenómeno 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 demandados.

Ahora bien, en caso de haberse proferido sentencia, los efectos resolutorios de estas producen dos tipos de cosa juzgada dando lugar al agotamiento de jurisdicción, es así que: i) la cosa juzgada absoluta se predica cuando la sentencia fue estimatoria de las pretensiones de la demanda, haciendo que el fallo haga tránsito a cosa juzgada con efecto erga omnes, y la, ii) Cosa Juzgada Relativa cuando la sentencia niega las pretensiones de la demanda y se vuelve a ejercer la acción con la misma fundamentación fáctica, causa petendi y parte demandada.

Para el caso concreto, consultado entonces el texto de la demanda que dio origen a la acción popular número 2008-0127, adelantada por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo (ANEXO RTA_ JUZ 02 ADM DUITAMA_ POPULARES PARA INFORME_ 2008-127- JERICÓ), observa el Despacho que comparte causa petendi⁶ (hechos que les sirven de fundamento) y tiene pretensiones afines con las

⁶ Ha dicho el Consejo de Estado que en aras al debido proceso, la *causa petendi* no es modificable por el Juez Popular, a pesar de sus amplios poderes en estos procesos: "La Sala tiene determinado que el juez popular debe respetar el principio de consonancia o congruencia que debe informar todo fallo judicial, en tanto la imparcialidad del juzgamiento exige identidad entre lo decidido y el petitum (las pretensiones) y la **causa petendi (los hechos que le sirven de fundamento)**, aunque también lo ha resaltado- en sede popular no reviste el carácter absoluto que por regla general tiene, en razón de la naturaleza

que se esbozan en el libelo que ahora se estudia, por lo que se encuentra plenamente configurado el fenómeno del agotamiento de jurisdicción. Para mayor precisión se tiene:

ACCIÓN POPULAR	2020-00108	2008-127
DEMANDADOS	MUNICIPIO DE JERICÓ	MUNICIPIO DE JERICÓ
CAUSA PETENDI	Se origina por la ausencia de la implementación por parte del MUNICIPIO DE JERICÓ del interprete y guía para personas sordos y sordociegas, aunado a que no ha determinado específicamente los lugares donde podrán ser atendidas las personas discapacitadas.	Se origina por la obligación que en los términos de ley se tiene entre otros de la implementación dentro de los programas de atención al cliente de intérprete y guía, entre otras exigencias. Por lo cual la ausencia de la implementación de los programas a través de los cuales las personas sordas y sordociegas pueden acceder a todos los servicios que como ciudadanos les otorga la Constitución. Indicó que no se ha dado cumplimiento a las previsiones de la Ley 982 de 2005, lo cual conlleva a la trasgresión del artículo 4 literal j) y l) de la Ley 472 de 1998, en lo relacionado con el acceso a los servicios

de la acción y al particular carácter de los derechos objeto de amparo. **En cuanto hace específicamente a la causa petendi esta Sala recientemente señaló que el fallador en sede popular, no obstante sus amplios poderes, tiene restricciones fundadas en el respeto al debido proceso, pues aunque puede pronunciarse sobre el curso que los hechos vayan tomando mientras se tramita el proceso, lo que no le está permitido es invocar otros hechos distintos a los expuestos en el escrito de demanda, pues ello nada menos que significa modificar motu proprio la conducta trasgresora en franca violación del derecho fundamental al debido proceso, a las garantías procesales y al equilibrio entre las partes, que en sede popular están expresamente protegidos por el artículo 5º de la ley 472".** (Subraya no es textual). CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá, D. C., diecinueve (19) de junio de dos mil ocho (2008). Radicación número: 19001-23-31-000-2005-00005-01(AP). Actor: JAIRO VARGAS LONDOÑO. Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA. Referencia: ACCION POPULAR-APELACION DE SENTENCIA

		<p>públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.</p>
<p>OBJETO DE LA LITIS – PRETENSIONES:</p>	<p>El amparo de los siguientes derechos colectivos: el artículo 4 literales M y J de la Ley 472 de 1998.</p> <p>i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p> <p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna</p> <p>Y para el efecto formuló las siguientes pretensiones:</p> <p>“(…)</p> <p><i>PRIMERA. DECLARAR que el MUNICIPIO DE JERICÓ ha vulnerado los derechos e intereses colectivos</i></p> <p><i>i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</i></p> <p><i>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna de las personas con limitaciones físicas, por</i></p>	<p>La protección de los siguientes derechos colectivos:</p> <p>Los previstos en el artículo 4 literales j, l y m de la Ley 472 de 1998</p> <p>Y para el efecto formuló las siguientes pretensiones:</p> <p>“(…)</p> <p><i>PRIMERO: Se disponga ordenar al ente accionado, para que adecue las instalaciones del Palacio Municipal en cumplimiento de los deberes ordenados en la Ley 982 de 2005.</i></p> <p><i>SEGUNDO.- Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice todas las acciones tendientes a focalizar en el territorio de su jurisdicción, a las personas que tienen limitaciones auditivas o sonoras ya adelantar programas para su protección.</i></p> <p><i>TERCERO.- Se disponga ordenar al ente accionado para que realice las</i></p>

	<p><i>discapacidad (...) por la omisión en la implementación de los servicios de interprete y guía interprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario.</i></p> <p><i>SEGUNDO.- ORDENAR, al MUNICIPIO DE JERICÓ- BOYACÁ vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de lengua se señas Colombia-LSE- Idóneo que garantice los interés colectivos i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</i></p> <p><i>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (...)” (fl.3)</i></p>	<p><i>gestiones tendientes a facilitar a las personas sordas, sordo ciegas e hipo acusicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, para lo cual deberá contar con señalización, avisos, información visual y sistemas de alarmas aptas para su reconocimiento, por este tipo de personas con limitaciones físicas.</i></p> <p><i>CUARTO.- Ordenar al ente accionando, para que en adelante un plan de desarrollo de carácter municipal a efectos de proteger con planes a corto, mediano y largo plazo a las personas señaladas en esta demanda popular (...)”</i></p>
--	---	--

Del anterior análisis comparativo, resulta evidente que, existe identidad y afinidad en el petitum entre los procesos bajo estudio, toda vez que, en las dos acciones populares se persigue que cese la presunta afectación de los derechos colectivos con motivo de la falta de adecuación de las edificaciones del Municipio demandado, así como la implementación de interprete para las personas sordas y sordociegas, conforme lo exige la Ley 982 de 2005.

Se afirma en las dos acciones populares que con la omisión que se imputa a la accionada, se afecta a las personas sordas y sordociegas y vulnera los derechos colectivos consagrados en los literales j), l), m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

En este orden de ideas, en el asunto bajo análisis, es claro que se presenta la figura del agotamiento de jurisdicción tan es así que en el fallo proferido en segunda instancia en el proceso acción popular número 2008-0127 se garantizó el servicio de interprete a través de la capacitación de los funcionarios que atiendan a esa población en condición de discapacidad y, por tanto, resulta procedente rechazar la acción popular promovida por el señor JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES al encontrarse 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.

En mérito de lo expuesto, el Juez Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Duitama.

RESUELVE

PRIMERO: Rechazar la demanda de acción popular interpuesta por el ciudadano JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES en contra del MUNICIPIO DE JERICÓ, por encontrarse configurado y probado el fenómeno de agotamiento de la jurisdicción.

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: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, por secretaría envíese correo electrónico a la parte accionante que informe de la publicación del estado en la página Web.

CUARTO: En caso de que se haya manifestado expresamente, notifíqueseles por secretaría la presente providencia a través de correo electrónico, de conformidad con el artículo 205 de la Ley 1437 de 2011.

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

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

YSGB

Firmado Por:

NILSON IVAN JIMENEZ LIZARAZO

JUEZ

**JUEZ - JUZGADO 003 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE DUITAMA-
BOYACA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

8a5d6e29b4f78d3d5daa59a72e8cbcfbf02e5723965cbfb4cf00f8e37ab03bb2

Documento generado en 04/12/2020 04:05:59 p.m.

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE DUITAMA

Duitama, cuatro (04) de diciembre de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL:	ACCIÓN POPULAR
ACTOR:	JOSÉ FERNANDO GUALDRÓN TORRES
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SOCHA
RADICACIÓN:	1523383333003-2020-00109-00

En virtud del informe secretarial que antecede, 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 JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES acudió ante esta jurisdicción en procura de obtener la defensa y protección de los derechos colectivos relacionados con la realización de construcciones, edificaciones y desarrollo urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna que están siendo presuntamente vulnerados por la omisión de implementar el servicio de interprete o guía en los programas de atención al usuario del Municipio demandado.

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

En relación con el tema de agotamiento de jurisdicción en materia de acciones populares, sea lo primero indicar que es una figura de creación jurisprudencial, la cual fue aplicada, en un primer momento, en procesos de naturaleza electoral¹ y, posteriormente, en asuntos relacionados con la protección de derechos colectivos, con alcances distintos por las Secciones Primera y Tercera del Consejo de Estado², de tal modo que en el año 2012, la Sala Plena del Consejo de Estado decidió unificar su posición en los siguientes términos:

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Auto del 18 de octubre de 1986, Radicación No. E-10, Consejero Ponente: Simón Rodríguez Rodríguez.

² La Sección Tercera del Consejo de Estado, en un primer momento, aceptó la procedencia de la acumulación de procesos en acción popular. Sin embargo, a partir del año 2004, esta sección comenzó a aplicar la figura del agotamiento de jurisdicción. Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado, ha considerado que las acciones populares son susceptibles de acumulación con fundamento en la aplicación de las reglas contenidas en el Código Contencioso Administrativo, como consecuencia de la remisión de que trata el artículo 44 de la Ley 472 de 1998. Por tal motivo, se apartó de la aplicación de la figura del agotamiento de jurisdicción.

“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, deba 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 populares, 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 jurisdicción³ (Subrayas y negrillas del Despacho)

En dicha providencia, la Sala Plena también se pronunció sobre los dos (2) tipos de efectos de cosa juzgada que producen las sentencias y que dan lugar al agotamiento de jurisdicción. Se sostuvo en esa oportunidad:

“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”*⁴.
(Subrayas del Despacho)

Ahora bien, la anterior decisión definió la aplicabilidad de la figura del agotamiento de jurisdicción en las acciones populares, tal como se vio; sin embargo no estableció los parámetros que se deben tener en cuenta para su procedencia. En tal sentido, la Sección Primera del H. Consejo de estado, en providencia del 1 de marzo de 2018, estableció que como la Sala Plena unificó la jurisprudencia en el sentido de acoger la postura de la Sección Tercera, ésta debía hacerse de forma integral, y de acuerdo con ella, el proceso que agota jurisdicción es aquel en el que primero se notifica la demanda a los demandados. En consecuencia se dijo:

“Ahora, la Sala advierte que en la providencia antes referida, la Sala Plena no especificó expresamente qué parámetros debía tener en cuenta el juez para establecer cuál acción popular agotaba la jurisdicción.

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 11 de septiembre de 2012, Radicación No. 41001333100420090003001(AP), Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia.

⁴ Ibidem.

Siendo ello así, comoquiera que en dicha oportunidad se optó por el criterio de la Sección Tercera de esta Corporación, la cual sostenía que el proceso que agotó la jurisdicción era en el que primero se notificó la demanda, por cuanto con este acto se trababa la litis, es del caso dar aplicación a este parámetro.”⁵

En igual sentido, el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia de fecha 14 de junio de 2018, dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, con número de radicación 15001-3333-013-2017-00037-01, precisó lo siguiente:

“Teniendo en cuenta lo anterior, es claro 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.

Sobre este punto, valga precisar que el alcance de las 'identidades procesales' fue explicado por la Corte Constitucional en la sentencia C-774 de 2001, en los siguientes términos:

Identidad de objeto, "es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente".

Identidad de causa petendi, "es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa".

Identidad de partes, "es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada. Cuando la cosa juzgada exige que se presente la identidad de partes, no reclama la identidad física sino la identidad jurídica".

Así las cosas, definidas estas reglas, procederá esta instancia a la verificación de la viabilidad de adelantar el estudio concreto de acuerdo con los presupuestos vistos.

3.- El caso concreto

Conforme a la jurisprudencia citada, se tiene que en materia de acciones populares, ante la existencia de dos acciones populares que guardan identidad de hechos, objeto, causa e igual demandado, el juez, en aras de evitar el desgaste de la administración de justicia, debe establecer cuál de ellas agotó la jurisdicción, lo cual puede ser constatado al determinar en qué procedimiento había sido notificada primero la demanda a los accionados, pues es a partir de ese momento que se puede predicar la existencia de un proceso.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 1 de marzo de 2018, expediente 08001233300020170089602 (AP). Consejera Ponente María Elizabeth García González

Por tanto, una vez admitida una demanda de acción popular, en criterio de esta judicatura aquellas que se presenten posteriormente fundadas en la misma causa petendi, petitum e idéntico 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 por el mismo fenómeno 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 demandados.

Ahora bien, en caso de haberse proferido sentencia, los efectos resolutorios de estas producen dos tipos de cosa juzgada dando lugar al agotamiento de jurisdicción, es así que: i) la cosa juzgada absoluta se predica cuando la sentencia fue estimatoria de las pretensiones de la demanda, haciendo que el fallo haga tránsito a cosa juzgada con efecto erga omnes, y la, ii) Cosa Juzgada Relativa cuando la sentencia niega las pretensiones de la demanda y se vuelve a ejercer la acción con la misma fundamentación fáctica, causa petendi y parte demandada.

Para el caso concreto, consultado entonces el texto de la demanda que dio origen a la acción popular número 2008-0144, adelantada por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, observa el Despacho que comparte causa petendi⁶ (hechos que les sirven de fundamento) y tiene pretensiones afines con las que se esbozan en el libelo que ahora se estudia, por lo que se encuentra plenamente configurado el fenómeno del agotamiento de jurisdicción. Para mayor precisión se tiene:

ACCIÓN POPULAR	2020-00109	2008-00144
DEMANDADOS	MUNICIPIO DE SOCHA	MUNICIPIO DE SOCHA
CAUSA PETENDI	Se origina por la ausencia de la implementación por parte del Municipio de Socha del interprete y guía para personas sordos y sordociegas, aunado a que no ha determinado específicamente los	Se origina por la obligación que en los términos de ley se tiene entre otros de la implementación dentro de los programas de atención al cliente de interprete y

⁶ Ha dicho el Consejo de Estado que en aras al debido proceso, la *causa petendi* no es modificable por el Juez Popular, a pesar de sus amplios poderes en estos procesos: “La Sala tiene determinado que el juez popular debe respetar el principio de consonancia o congruencia que debe informar todo fallo judicial, en tanto la imparcialidad del juzgamiento exige identidad entre lo decidido y el petitum (las pretensiones) y la **causa petendi (los hechos que le sirven de fundamento)**, aunque también lo ha resaltado- en sede popular no reviste el carácter absoluto que por regla general tiene, en razón de la naturaleza de la acción y al particular carácter de los derechos objeto de amparo. **En cuanto hace específicamente a la causa petendi esta Sala recientemente señaló que el fallador en sede popular, no obstante sus amplios poderes, tiene restricciones fundadas en el respeto al debido proceso, pues aunque puede pronunciarse sobre el curso que los hechos vayan tomando mientras se tramita el proceso, lo que no le está permitido es invocar otros hechos distintos a los expuestos en el escrito de demanda**, pues ello nada menos que significa modificar motu proprio la conducta trasgresora en franca violación del derecho fundamental al debido proceso, a las garantías procesales y al equilibrio entre las partes, que en sede popular están expresamente protegidos por el artículo 5º de la ley 472”. (Subraya no es textual). CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá, D. C., diecinueve (19) de junio de dos mil ocho (2008). Radicación número: 19001-23-31-000-2005-00005-01(AP). Actor: JAIRO VARGAS LONDOÑO. Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA. Referencia: ACCION POPULAR-APELACION DE SENTENCIA

	<p>lugares donde podrán ser atendidas las personas discapacitadas.</p>	<p>guía, entre otras exigencias. Por lo cual la ausencia de la implementación de los programas a través de los cuales las personas sordas y sordociegas pueden acceder a todos los servicios que como ciudadanos les otorga la Constitución.</p> <p>Indicó que no se ha dado cumplimiento a las previsiones de la Ley 982 de 2005, lo cual conlleva a la trasgresión del artículo 4 literal j) y l) de la Ley 472 de 1998, en lo relacionado con el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.</p>
--	--	--

<p>OBJETO DE LA LITIS – PRETENSIONES:</p>	<p>El amparo de los siguientes derechos colectivos: el artículo 4 literales M y J de la Ley 472 de 1998.</p> <p>i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p> <p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna</p> <p>Y para el efecto formuló las siguientes pretensiones:</p> <p>“(…)</p> <p>PRIMERA. DECLARAR que el MUNICIPIO DE SOCHA- BOYACÁ ha vulnerado los derechos e intereses colectivos</p> <p>i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p> <p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (...) por la omisión en la implementación de los servicios de interprete y guía interprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario.</p> <p>SEGUNDO.- ORDENAR, al MUNICIPIO DE SOCHA- BOYACÁ vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de lengua de señas</p>	<p>La protección de los siguientes derechos colectivos:</p> <p>Los previstos en el artículo 4 literales J,L y M de la Ley 472 de 1998</p> <p>Y para el efecto formuló las siguientes pretensiones:</p> <p>“(…)</p> <p>PRIMERO: Se disponga Ordenar al ente accionado, para que adecue las instalaciones del Palacio Municipal en cumplimiento de los deberes ordenados en la Ley 982 de 2005.</p> <p>SEGUNDO.- Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice todas las acciones tendientes a focalizar en el territorio de su jurisdicción, a las personas que tienen limitaciones auditivas o sonoras ya adelantar programas para su protección.</p> <p>TERCERO.- Se disponga ordenar al ente accionado para que realice las gestiones tendientes a facilitar a las personas sordas, sordo ciegas e hipo acusicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, para lo cual deberá contar con señalización, avisos, información visual y sistemas de alarmas aptas</p>
---	---	--

	<p>Colombia-LSE- Idóneo que garantice los interés colectivos i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p> <p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (...)</p>	<p>para su reconocimiento, por este tipo de personas con limitaciones físicas.</p> <p>CUARTO.- Ordenar al ente accionando, para que en adelante un plan de desarrollo de carácter municipal a efectos de proteger con planes a corto, mediano y largo plazo a las personas señaladas en esta demanda popular (...)</p>
--	---	--

Del anterior análisis comparativo, resulta evidente que, existe identidad y afinidad en el petitum entre los procesos bajo estudio, toda vez que, en las dos acciones populares se persigue que cese la presunta afectación de los derechos colectivos con motivo de la falta de adecuación de las edificaciones del Municipio demandado, así como la implementación de interprete para las personas sordas y sordociegas, conforme lo exige la Ley 982 de 2005.

Se afirma en las dos acciones populares que con la omisión que se imputa a la accionada, se afecta a las personas sordas y sordociegas y vulnera los derechos colectivos consagrados en los literales j), l), m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

En este orden de ideas, en el asunto bajo análisis, es claro que se presenta la figura del agotamiento de jurisdicción y, por tanto, resulta procedente rechazar la acción popular promovida por el señor JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES al encontrarse 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.

En mérito de lo expuesto, el Juez Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Duitama.

RESUELVE

PRIMERO: Rechazar la demanda de acción popular interpuesta por el ciudadano JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES en contra del MUNICIPIO DE SOCHA, por encontrarse configurado y probado el fenómeno de agotamiento de la jurisdicción.

MEDIO DE CONTROL: ACCIÓN POPULAR
ACTOR: JOSÉ FERNANDO GUALDRÓN TORRES
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOCHA
RADICACIÓN: 1523383333003-2020-00109-00

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: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, por secretaría envíese correo electrónico a la parte accionante que informe de la publicación del estado en la página Web.

CUARTO: En caso de que se haya manifestado expresamente, notifíqueseles por secretaría la presente providencia a través de correo electrónico, de conformidad con el artículo 205 de la Ley 1437 de 2011.

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

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Firmado Por:

NILSON IVAN JIMENEZ LIZARAZO
JUEZ
JUEZ - JUZGADO 003 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE DUITAMA-BOYACA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
d9913d0c083dad323ce81382de574d1e7fc26f157085d03739a4c019183f6e1d
Documento generado en 04/12/2020 04:06:00 p.m.

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
DUITAMA

Duitama, cuatro (04) de diciembre de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL:	ACCIÓN POPULAR
ACTOR:	JOSÉ FERNANDO GUALDRÓN TORRES
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE COVARACHIA
RADICACIÓN:	152383333003-2020-00110-00

En virtud del informe secretarial que antecede, 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 JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES acudió ante esta jurisdicción en procura de obtener la defensa y protección de los derechos colectivos relacionados con la realización de construcciones, edificaciones y desarrollo urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna que están siendo presuntamente vulnerados por la omisión de implementar el servicio de interprete o guía en los programas de atención al usuario del Municipio demandado.

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

En relación con el tema de agotamiento de jurisdicción en materia de acciones populares, sea lo primero indicar que es una figura de creación jurisprudencial, la cual fue aplicada, en un primer momento, en procesos de naturaleza electoral¹ y, posteriormente, en asuntos relacionados con la protección de derechos colectivos, con alcances distintos por las

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Auto del 18 de octubre de 1986, Radicación No. E-10, Consejero Ponente: Simón Rodríguez Rodríguez.

Secciones Primera y Tercera del Consejo de Estado², de tal modo que en el año 2012, la Sala Plena del Consejo de Estado decidió unificar su posición en los siguientes términos:

“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, deba 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.

² La Sección Tercera del Consejo de Estado, en un primer momento, aceptó la procedencia de la acumulación de procesos en acción popular. Sin embargo, a partir del año 2004, esta sección comenzó a aplicar la figura del agotamiento de jurisdicción. Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado, ha considerado que las acciones populares son susceptibles de acumulación con fundamento en la aplicación de las reglas contenidas en el Código Contencioso Administrativo, como consecuencia de la remisión de que trata el artículo 44 de la Ley 472 de 1998. Por tal motivo, se apartó de la aplicación de la figura del agotamiento de jurisdicción.

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, 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 jurisdicción³ (Subrayas y negrillas del Despacho)

En dicha providencia, la Sala Plena también se pronunció sobre los dos (2) tipos de efectos de cosa juzgada que producen las sentencias y que dan lugar al agotamiento de jurisdicción. Se sostuvo en esa oportunidad:

“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*⁴.
(Subrayas del Despacho)

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 11 de septiembre de 2012, Radicación No. 41001333100420090003001(AP), Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia.

⁴ *Ibidem*.

Ahora bien, la anterior decisión definió la aplicabilidad de la figura del agotamiento de jurisdicción en las acciones populares, tal como se vio; sin embargo no estableció los parámetros que se deben tener en cuenta para su procedencia. En tal sentido, la Sección Primera del H. Consejo de estado, en providencia del 1 de marzo de 2018, estableció que como la Sala Plena unificó la jurisprudencia en el sentido de acoger la postura de la Sección Tercera, ésta debía hacerse de forma integral, y de acuerdo con ella, el proceso que agota jurisdicción es aquel en el que primero se notifica la demanda a los demandados. En consecuencia se dijo:

“Ahora, la Sala advierte que en la providencia antes referida, la Sala Plena no especificó expresamente qué parámetros debía tener en cuenta el juez para establecer cuál acción popular agotaba la jurisdicción.

Siendo ello así, comoquiera que en dicha oportunidad se optó por el criterio de la Sección Tercera de esta Corporación, la cual sostenía que el proceso que agotó la jurisdicción era en el que primero se notificó la demanda, por cuanto con este acto se trababa la litis, es del caso dar aplicación a este parámetro.”⁵

En igual sentido, el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia de fecha 14 de junio de 2018, dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, con numero de radicación 15001-3333-013-2017-00037-01, precisó lo siguiente:

“Teniendo en cuenta lo anterior, es claro 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.

Sobre este punto, valga precisar que el alcance de las 'identidades procesales' fue explicado por la Corte Constitucional en la sentencia C-774 de 2001, en los siguientes términos:

Identidad de objeto, "es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente".

Identidad de causa petendi, "es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 1 de marzo de 2018, expediente 08001233300020170089602 (AP). Consejera Ponente María Elizabeth García González

análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa".

Identidad de partes, "es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada. Cuando la cosa juzgada exige que se presente la identidad de partes, no reclama la identidad física sino la identidad jurídica".

Así las cosas, definidas estas reglas, procederá esta instancia a la verificación de la viabilidad de adelantar el estudio concreto de acuerdo con los presupuestos vistos.

3.- El caso concreto

Conforme a la jurisprudencia citada, se tiene que en materia de acciones populares, ante la existencia de dos acciones populares que guardan identidad de hechos, objeto, causa e igual demandado, el juez, en aras de evitar el desgaste de la administración de justicia, debe establecer cuál de ellas agotó la jurisdicción, lo cual puede ser constatado al determinar en qué procedimiento había sido notificada primero la demanda a los accionados, pues es a partir de ese momento que se puede predicar la existencia de un proceso.

Por tanto, una vez admitida una demanda de acción popular, en criterio de esta judicatura aquellas que se presenten posteriormente fundadas en la misma causa petendi, petitum e idéntico 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 por el mismo fenómeno 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 demandados.

Ahora bien, en caso de haberse proferido sentencia, los efectos resolutorios de estas producen dos tipos de cosa juzgada dando lugar al agotamiento de jurisdicción, es así que: i) la cosa juzgada absoluta se predica cuando la sentencia fue estimatoria de las pretensiones de la demanda, haciendo que el fallo haga tránsito a cosa juzgada con efecto erga omnes, y la, ii) Cosa Juzgada Relativa cuando la sentencia niega las pretensiones de la demanda y se vuelve a ejercer la acción con la misma fundamentación fáctica, causa petendi y parte demandada.

Para el caso concreto, consultado entonces el texto de la demanda que dio origen a la acción popular número 2008-0140, adelantada por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo (ANEXO RTA_JUZ 02 ADM DUITAMA_POPULARES PARA INFORME_2008-00140-COVARACHIA), observa el

Despacho que comparte causa petendi⁶ (hechos que les sirven de fundamento) y tiene pretensiones afines con las que se esbozan en el libelo que ahora se estudia, por lo que se encuentra plenamente configurado el fenómeno del agotamiento de jurisdicción. Para mayor precisión se tiene:

ACCIÓN POPULAR	2020-00110	2008-00140
DEMANDADOS	MUNICIPIO DE COVARACHIA	MUNICIPIO DE COVARACHIA
CAUSA PETENDI	Se origina por la ausencia de la implementación por parte del MUNICIPIO DE COVARACHIA del interprete y guía para personas sordos y sordociegas, aunado a que no ha determinado específicamente los lugares donde podrán ser atendidas las personas discapacitadas.	Se origina por la obligación que en los términos de ley se tiene entre otros de la implementación dentro de los programas de atención al cliente de interprete y guía, entre otras exigencias. Por lo cual la ausencia de la implementación de los programas a través de los cuales las personas sordas y sordociegas pueden acceder a todos los servicios que como ciudadanos les otorga la Constitución. Indicó que no se ha dado cumplimiento a las previsiones de la Ley 982

⁶ Ha dicho el Consejo de Estado que en aras al debido proceso, la causa petendi no es modificable por el Juez Popular, a pesar de sus amplios poderes en estos procesos: "La Sala tiene determinado que el juez popular debe respetar el principio de consonancia o congruencia que debe informar todo fallo judicial, en tanto la imparcialidad del juzgamiento exige identidad entre lo decidido y el petitum (las pretensiones) y la **causa petendi (los hechos que le sirven de fundamento)**, aunque también lo ha resaltado- en sede popular no reviste el carácter absoluto que por regla general tiene, en razón de la naturaleza de la acción y al particular carácter de los derechos objeto de amparo. **En cuanto hace específicamente a la causa petendi esta Sala recientemente señaló que el fallador en sede popular, no obstante sus amplios poderes, tiene restricciones fundadas en el respeto al debido proceso, pues aunque puede pronunciarse sobre el curso que los hechos vayan tomando mientras se tramita el proceso, lo que no le está permitido es invocar otros hechos distintos a los expuestos en el escrito de demanda**, pues ello nada menos que significa modificar motu proprio la conducta trasgresora en franca violación del derecho fundamental al debido proceso, a las garantías procesales y al equilibrio entre las partes, que en sede popular están expresamente protegidos por el artículo 5º de la ley 472". (Subraya no es textual). CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá, D. C., diecinueve (19) de junio de dos mil ocho (2008). Radicación número: 19001-23-31-000-2005-00005-01(AP). Actor: JAIRO VARGAS LONDOÑO. Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA. Referencia: ACCION POPULAR-APELACION DE SENTENCIA

		<p>de 2005, lo cual conlleva a la trasgresión del artículo 4 literal j), l) y m) de la Ley 472 de 1998, en lo relacionado con el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.</p>
<p>OBJETO DE LA LITIS – PRETENSIONES:</p>	<p>El amparo de los siguientes derechos colectivos: el artículo 4 literales M y J de la Ley 472 de 1998.</p> <p>i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p> <p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna</p> <p>Y para el efecto formuló las siguientes pretensiones:</p> <p>“(…)</p> <p>PRIMERA. DECLARAR que el MUNICIPIO DE COVARACHIA ha vulnerado los derechos e intereses colectivos</p> <p>i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al</p>	<p>La protección de los siguientes derechos colectivos:</p> <p>Los previstos en el artículo 4 literales J,L y M de la Ley 472 de 1998</p> <p>Y para el efecto formuló las siguientes pretensiones:</p> <p>“(…)</p> <p>PRIMERO: Se disponga Ordenar al ente accionado, para que adecue las instalaciones del Palacio Municipal en cumplimiento de los deberes ordenados en la Ley 982 de 2005.</p> <p>SEGUNDO.- Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice todas las acciones tendientes a focalizar en el territorio de su jurisdicción, a las personas que tienen limitaciones auditivas o</p>

	<p>beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p> <p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (...) por la omisión en la implementación de los servicios de interprete y guía interprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario.</p> <p>SEGUNDO.- ORDENAR, al MUNICIPIO DE COVARACHIA-BOYACÁ vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de lengua se señas Colombia-LSE- Idóneo que garantice los interés colectivos i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p> <p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (...)</p>	<p>sonoras ya adelantar programas para su protección.</p> <p>TERCERO.- Se disponga ordenar al ente accionado para que realice las gestiones tendientes a facilitar a las personas sordas, sordo ciegas e hipo acusicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, para lo cual deberá contar con señalización, avisos, información visual y sistemas de alarmas aptas para su reconocimiento, por este tipo de personas con limitaciones físicas.</p> <p>CUARTO.- Ordenar al ente accionando, para que en adelante un plan de desarrollo de carácter municipal a efectos de proteger con planes a corto, mediano y largo plazo a las personas señaladas en esta demanda popular (...)</p>
--	--	--

Del anterior análisis comparativo, resulta evidente que, existe identidad y afinidad en el petitum entre los procesos bajo estudio, toda vez que, en las dos acciones populares se persigue que cese la presunta afectación de los derechos colectivos con motivo de la falta de adecuación de las edificaciones del Municipio demandado, así como la implementación de interprete para las personas sordas y sordociegas, conforme lo exige la Ley 982 de 2005.

Se afirma en las dos acciones populares que con la omisión que se imputa a la accionada, se afecta a las personas sordas y sordociegas y vulnera los derechos colectivos consagrados en los literales j), l), m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

En este orden de ideas, en el asunto bajo análisis, es claro que se presenta la figura del agotamiento de jurisdicción y, por tanto, resulta procedente rechazar la acción popular promovida por el señor JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES al encontrarse 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.

En mérito de lo expuesto, el Juez Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Duitama.

RESUELVE

PRIMERO: Rechazar la demanda de acción popular interpuesta por el ciudadano JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES en contra del MUNICIPIO DE COVARACHIA, por encontrarse configurado y probado el fenómeno de agotamiento de la jurisdicción.

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: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, por secretaría envíese correo electrónico a la parte accionante que informe de la publicación del estado en la página Web.

CUARTO: En caso de que se haya manifestado expresamente, notifíqueseles por secretaría la presente providencia a través de correo electrónico, de conformidad con el artículo 205 de la Ley 1437 de 2011.

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

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

MEDIO DE CONTROL: ACCIÓN POPULAR
ACTOR: JOSÉ FERNANDO GUALDRÓN TORRES
DEMANDADO: MUNICIPIO DE COVARACHIA
RADICACIÓN: 1523383333003-2020-00110-00

Firmado Por:

NILSON IVAN JIMENEZ LIZARAZO

JUEZ

JUEZ - JUZGADO 003 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE DUITAMA-BOYACA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

ec2a83c0b80519d3cd36f6651b850c22fe3bbdd592c181e63e8eef3894dcd5d0

Documento generado en 04/12/2020 04:06:01 p.m.

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE DUITAMA

Duitama, cuatro (04) de diciembre de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL:	ACCIÓN POPULAR
ACTOR:	JOSÉ FERNANDO GUALDRÓN TORRES
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE CERINZA – BOYACÁ
RADICACIÓN:	1523383333003-2020-00111-00

En virtud del informe secretarial que antecede, 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 JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES acudió ante esta jurisdicción en procura de obtener la defensa y protección de los derechos colectivos relacionados con la realización de construcciones, edificaciones y desarrollo urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna que están siendo presuntamente vulnerados por la omisión de implementar el servicio de interprete o guía en los programas de atención al usuario del Municipio demandado.

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

En relación con el tema de agotamiento de jurisdicción en materia de acciones populares, sea lo primero indicar que es una figura de creación jurisprudencial, la cual fue aplicada, en un primer momento, en procesos de naturaleza electoral¹ y, posteriormente, en asuntos relacionados con la protección de derechos colectivos, con alcances distintos por las Secciones Primera y Tercera del Consejo de Estado², de tal modo que en el año 2012, la Sala Plena del Consejo de Estado decidió unificar su posición en los siguientes términos:

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Auto del 18 de octubre de 1986, Radicación No. E-10, Consejero Ponente: Simón Rodríguez Rodríguez.

² La Sección Tercera del Consejo de Estado, en un primer momento, aceptó la procedencia de la acumulación de procesos en acción popular. Sin embargo, a partir del año 2004, esta sección comenzó a aplicar la figura del agotamiento de jurisdicción. Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado, ha considerado que las acciones populares son susceptibles de acumulación con fundamento en la aplicación de las reglas contenidas en el Código Contencioso Administrativo, como consecuencia de la remisión de que trata el artículo 44 de la Ley 472 de 1998. Por tal motivo, se apartó de la aplicación de la figura del agotamiento de jurisdicción.

“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, deba 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 populares, 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 jurisdicción³ (Subrayas y negrillas del Despacho)

En dicha providencia, la Sala Plena también se pronunció sobre los dos (2) tipos de efectos de cosa juzgada que producen las sentencias y que dan lugar al agotamiento de jurisdicción. Se sostuvo en esa oportunidad:

“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*⁴.
(Subrayas del Despacho)

Ahora bien, la anterior decisión definió la aplicabilidad de la figura del agotamiento de jurisdicción en las acciones populares, tal como se vio; sin embargo no estableció los parámetros que se deben tener en cuenta para su procedencia. En tal sentido, la Sección Primera del H. Consejo de estado, en providencia del 1 de marzo de 2018, estableció que como la Sala Plena unificó la jurisprudencia en el sentido de acoger la postura de la Sección Tercera, ésta debía hacerse de forma integral, y de acuerdo con ella, el proceso que agota jurisdicción es aquel en el que primero se notifica la demanda a los demandados. En consecuencia se dijo:

“Ahora, la Sala advierte que en la providencia antes referida, la Sala Plena no especificó expresamente qué parámetros debía tener en cuenta el juez para establecer cuál acción popular agotaba la jurisdicción.

Siendo ello así, comoquiera que en dicha oportunidad se optó por el criterio de la Sección Tercera de esta Corporación, la cual sostenía que el proceso que agotó la

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 11 de septiembre de 2012, Radicación No. 41001333100420090003001(AP), Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia.

⁴ Ibidem.

jurisdicción era en el que primero se notificó la demanda, por cuanto con este acto se trababa la litis, es del caso dar aplicación a este parámetro.”⁵

En igual sentido, el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia de fecha 14 de junio de 2018, dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, con numero de radicación 15001-3333-013-2017-00037-01, precisó lo siguiente:

“Teniendo en cuenta lo anterior, es claro 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.

Sobre este punto, valga precisar que el alcance de las 'identidades procesales' fue explicado por la Corte Constitucional en la sentencia C-774 de 2001, en los siguientes términos:

Identidad de objeto, "es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente".

Identidad de causa petendi, "es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa".

Identidad de partes, "es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada. Cuando la cosa juzgada exige que se presente la identidad de partes, no reclama la identidad física sino la identidad jurídica".

Así las cosas, definidas estas reglas, procederá esta instancia a la verificación de la viabilidad de adelantar el estudio concreto de acuerdo con los presupuestos vistos.

3.- El caso concreto

Conforme a la jurisprudencia citada, se tiene que en materia de acciones populares, ante la existencia de dos acciones populares que guardan identidad de hechos, objeto, causa e igual demandado, el juez, en aras de evitar el desgaste de la administración de justicia, debe establecer cuál de ellas agotó la jurisdicción, lo cual puede ser constatado al determinar en qué procedimiento había sido notificada primero la demanda a los accionados, pues es a partir de ese momento que se puede predicar la existencia de un proceso.

Por tanto, una vez admitida una demanda de acción popular, en criterio de esta judicatura aquellas que se presenten posteriormente fundadas en la misma causa petendi, petitum e idéntico 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

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 1 de marzo de 2018, expediente 08001233300020170089602 (AP). Consejera Ponente María Elizabeth García González

por el mismo fenómeno 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 demandados.

Ahora bien, en caso de haberse proferido sentencia, los efectos resolutorios de estas producen dos tipos de cosa juzgada dando lugar al agotamiento de jurisdicción, es así que: i) la cosa juzgada absoluta se predica cuando la sentencia fue estimatoria de las pretensiones de la demanda, haciendo que el fallo haga tránsito a cosa juzgada con efecto erga omnes, y la, ii) Cosa Juzgada Relativa cuando la sentencia niega las pretensiones de la demanda y se vuelve a ejercer la acción con la misma fundamentación fáctica, causa petendi y parte demandada.

Para el caso concreto, consultado entonces el texto de la demanda que dio origen a la acción popular número 2008-169, adelantada por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo (fls. 21 a 27) y anexo RTA_JUZ01ADM DUITAMA), observa el Despacho que comparte causa petendi⁶ (hechos que les sirven de fundamento) y tiene pretensiones afines con las que se esbozan en el libelo que ahora se estudia, por lo que se encuentra plenamente configurado el fenómeno del agotamiento de jurisdicción. Para mayor precisión se tiene:

ACCIÓN POPULAR	2020-00111	2008-00169
DEMANDADOS	MUNICIPIO DE CERINZA	MUNICIPIO DE CERINZA
CAUSA PETENDI	Se origina por la ausencia de la implementación por parte del Municipio de Cerinza del intérprete y guía para personas sordos y sordociegas, aunado a que no ha determinado específicamente los lugares donde podrán ser atendidas las personas discapacitadas.	Se origina por la obligación que en los términos de ley se tiene entre otros de la implementación dentro de los programas de atención al cliente de intérprete y guía, entre otras exigencias. Por lo cual la ausencia de la implementación de los programas a través de los cuales las personas sordas y sordociegas pueden

⁶ Ha dicho el Consejo de Estado que en aras al debido proceso, la *causa petendi* no es modificable por el Juez Popular, a pesar de sus amplios poderes en estos procesos: “La Sala tiene determinado que el juez popular debe respetar el principio de consonancia o congruencia que debe informar todo fallo judicial, en tanto la imparcialidad del juzgamiento exige identidad entre lo decidido y el *petitum* (las pretensiones) y la **causa petendi (los hechos que le sirven de fundamento)**, aunque también lo ha resaltado- en sede popular no reviste el carácter absoluto que por regla general tiene, en razón de la naturaleza de la acción y al particular carácter de los derechos objeto de amparo. **En cuanto hace específicamente a la causa petendi esta Sala recientemente señaló que el fallador en sede popular, no obstante sus amplios poderes, tiene restricciones fundadas en el respeto al debido proceso, pues aunque puede pronunciarse sobre el curso que los hechos vayan tomando mientras se tramita el proceso, lo que no le está permitido es invocar otros hechos distintos a los expuestos en el escrito de demanda**, pues ello nada menos que significa modificar motu proprio la conducta trasgresora en franca violación del derecho fundamental al debido proceso, a las garantías procesales y al equilibrio entre las partes, que en sede popular están expresamente protegidos por el artículo 5º de la ley 472”. (Subraya no es textual). CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá, D. C., diecinueve (19) de junio de dos mil ocho (2008). Radicación número: 19001-23-31-000-2005-00005-01(AP). Actor: JAIRO VARGAS LONDOÑO. Demandado: MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA. Referencia: ACCION POPULAR-APELACION DE SENTENCIA

		<p>acceder a todos los servicios que como ciudadanos les otorga la Constitución.</p> <p>Indicó que no se ha dado cumplimiento a las previsiones de la Ley 982 de 2005, lo cual conlleva a la trasgresión del artículo 4 literal j) y l) de la Ley 472 de 1998, en lo relacionado con el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.</p>
<p>OBJETO DE LA LITIS – PRETENSIONES:</p>	<p>El amparo de los siguientes derechos colectivos: el artículo 4 literales M y J de la Ley 472 de 1998.</p> <p>i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p> <p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna</p> <p>Y para el efecto formuló las siguientes pretensiones:</p> <p>“(…)</p> <p>PRIMERA. DECLARAR que el MUNICIPIO DE CERINZA ha vulnerado los derechos e intereses colectivos</p> <p>i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al</p>	<p>La protección de los siguientes derechos colectivos:</p> <p>Los previstos en el artículo 4 literales J,L y M de la Ley 472 de 1998</p> <p>Y para el efecto formuló las siguientes pretensiones:</p> <p>“(…)</p> <p>PRIMERO: Se disponga Ordenar al ente accionado, para que adecue las instalaciones del Palacio Municipal en cumplimiento de los deberes ordenados en la Ley 982 de 2005.</p> <p>SEGUNDO.- Se disponga ordenar al ente accionado, para que realice todas las acciones tendientes a focalizar en el territorio de su jurisdicción, a las personas que tienen limitaciones auditivas o sonoras ya adelantar</p>

	<p>beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p> <p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (...) por la omisión en la implementación de los servicios de interprete y guía interprete para las personas sordas y sordociegas del municipio y visitantes, en los programas de atención al usuario.</p> <p>SEGUNDO.- ORDENAR, al MUNICIPIO DE CERINZA - BOYACÁ vincular a un intérprete o guía intérprete oficial de lengua se señas Colombia-LSE- Idóneo que garantice los interés colectivos i) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes</p> <p>ii) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, de las personas con limitaciones físicas, por discapacidad (...)</p>	<p>programas para su protección.</p> <p>TERCERO.- Se disponga ordenar al ente accionado para que realice las gestiones tendientes a facilitar a las personas sordas, sordo ciegas e hipo acusicas el acceso a todas las ayudas técnicas necesarias para mejorar su calidad de vida, para lo cual deberá contar con señalización, avisos, información visual y sistemas de alarmas aptas para su reconocimiento, por este tipo de personas con limitaciones físicas.</p> <p>CUARTO.- Ordenar al ente accionando, para que en adelante un plan de desarrollo de carácter municipal a efectos de proteger con planes a corto, mediano y largo plazo a las personas señaladas en esta demanda popular (...)</p>
--	---	---

Del anterior análisis comparativo, resulta evidente que, existe identidad y afinidad en el petitum entre los procesos bajo estudio, toda vez que, en las dos acciones populares se persigue que cese la presunta afectación de los derechos colectivos con motivo de la falta de adecuación de las edificaciones del Municipio demandado, así como la implementación de interprete para las personas sordas y sordociegas, conforme lo exige la Ley 982 de 2005.

Se afirma en las dos acciones populares que con la omisión que se imputa a la accionada, se afecta a las personas sordas y sordo ciegas y vulnera los derechos colectivos consagrados en los literales j), l), m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

En este orden de ideas, en el asunto bajo análisis, es claro que se presenta la figura del agotamiento de jurisdicción y, por tanto, resulta procedente rechazar la acción popular promovida por el señor JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES al encontrarse 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.

En mérito de lo expuesto, el Juez Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Duitama.

RESUELVE

PRIMERO: Rechazar la demanda de acción popular interpuesta por el ciudadano JOSÉ FERNANDO GUALDRON TORRES en contra del MUNICIPIO DE CERINZA, por encontrarse configurado y probado el fenómeno de agotamiento de la jurisdicción.

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: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, por secretaría envíese correo electrónico a la parte accionante que informe de la publicación del estado en la página Web.

CUARTO: En caso de que se haya manifestado expresamente, notifíqueseles por secretaría la presente providencia a través de correo electrónico, de conformidad con el artículo 205 de la Ley 1437 de 2011.

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

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Firmado Por:

NILSON IVAN JIMENEZ LIZARAZO

JUEZ

**JUEZ - JUZGADO 003 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE DUITAMA-
BOYACA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

MEDIO DE CONTROL: ACCIÓN POPULAR
ACTOR: JOSÉ FERNANDO GUALDRÓN TORRES
DEMANDADO: MUNICIPIO DE CERINZA – BOYACÁ
RADICACIÓN: 1523383333003-2020-00111-00

Código de verificación:

9bf6adbf1c88b4919d9cbe39e791a0a6cad447ed4c64743b4ccf0fd130a5169e

Documento generado en 04/12/2020 04:06:03 p.m.

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**