

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

**Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**

Villavicencio, diez (10) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**SALA DE DECISIÓN ORAL N° 2**

<b>REFERENCIA:</b>	ACCIÓN POPULAR
<b>DEMANDANTE:</b>	MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO
<b>DEMANDADO:</b>	JUNTA DIRECTIVA SOCIEDAD TERMINAL DE TRANSPORTE DE VILLAVICENCIO S.A.
<b>RADICACIÓN:</b>	50001-33-33-003-2020-00011-01

**AUTO**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial de la parte demandante contra el auto del 15 de abril de 2020<sup>1</sup>, por medio del cual el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, rechazó la demanda dando aplicación a la figura jurídica del agotamiento de jurisdicción.

**ANTECEDENTES**

El 23 de enero de 2020<sup>2</sup>, se promovió demanda por el municipio de Villavicencio, por conducto de apoderado judicial, en ejercicio de la Acción Popular consagrada en la Ley 472 de 1998, en la cual solicita<sup>3</sup>:

*“Primero. Disponer que el Gobierno de Villavicencio en el año 2019, a través de las actuaciones del alcalde y los secretarios del Despacho delegados ante la Sociedad Terminal de Transporte de Villavicencio S.A., pusieron en riesgo el patrimonio público representado en las acciones que el Municipio de Villavicencio posee en la Sociedad Terminal de Transporte de Villavicencio S.A. como consecuencia de las decisiones alejadas de la moralidad administrativa que debía conducir sus actuaciones.*

<sup>1</sup> Folio 347-351, Cuaderno 2 primera instancia

<sup>2</sup> Acta de reparto del 23 de enero de 2020

<sup>3</sup> Folio 20-21, *ibídem*

Acción: Popular  
Expediente: 50001-33-33-003-2020-00011-01  
Auto: Resuelve Apelación Auto  
AMTG

*Segundo. Ordenar a la Junta Directiva la Sociedad Terminal de Transporte de Villavicencio S.A, retrotraer el proceso de colocación de acciones de la Reserva de la Sociedad Terminal de Transporte de Villavicencio S.A. que actualmente adelanta, hasta el momento en que se autorizó la misma, y que en caso de que desee nuevamente dar inicio a dicho proceso, lo haga agotando los trámites constitucionalmente, ordenados para ello (autorización del Concejo Municipal al Alcalde para disminuir la participación accionaria) y que dicho proceso se haga conforme a lo establecido en la Ley 226 de 1995.*

*Tercero. Disponer que queden sin valor y efecto todas las actuaciones que se han adelantado en el proceso de colocación de acciones de la reserva de la Sociedad Terminal de Transporte de Villavicencio S.A.*

*Cuarto. Ordenar a la Junta Directiva la Sociedad Terminal de Transporte de Villavicencio S.A. realizar todas las actuaciones que sean necesarias con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la decisión, tal y como lo dispone el artículo 39 de la Ley 472 de 1998."*

Mediante auto del 27 de enero de 2020<sup>4</sup>, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio inadmitió la demanda, al encontrar que el accionante no allegó los documentos que acreditan la calidad en la que aduce actuar como jefe de la Oficina Jurídica de Villavicencio, correspondientes al nombramiento, acta de posesión y certificación de funciones y competencias; resaltando que le fue imposible al despacho acceder a ellos en la página oficial del municipio de Villavicencio.

El apoderado de la parte demandada, mediante escrito del 30 de enero de 2020<sup>5</sup>, interpuso recurso de reposición contra el auto del 27 de enero de 2020, solicitando inadmitir la demanda por incumplimiento del requisito de procedibilidad previsto en el inciso tercero del artículo 144 del C.P.A.C.A. referente a la solicitud previa que debe realizar la parte accionante a la demandada, requiriendo la adopción de las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado.

Así mismo, indicó que existen dos procesos instaurados en ejercicio de la Acción Popular con radicado No. 50001-33-33-006-2019-00406-00 en el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio y radicado No. 50001-33-33-005-2019-00381-00 en el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, con identidad de intervinientes, en los cuales se discute el mismo asunto, y con la particularidad de que el municipio de Villavicencio obra como parte demandada.

---

<sup>4</sup> Folio 300-301, Cuaderno 2 de primera instancia

<sup>5</sup> Folio 302-311, *ibidem*

Por medio de auto del 12 de febrero de 2020<sup>6</sup>, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, requirió al Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio copia de la demanda presentada con radicado No. 50001-33-33-006-2019-00406-00 e información sobre el estado del proceso; atendiendo a que, el proceso No 50001-33-33-005-2019-00381-00 fue enviado por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 12 de diciembre de 2019 a la Oficina Judicial para que fuese remitido al Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, entendiéndose que, aunque se tenían dos radicados, correspondía a un mismo proceso.

Sobre el particular, el apoderado de la parte accionante mediante escrito del 17 de febrero de 2020<sup>7</sup>, señaló que, conforme a lo consultado en el sistema Siglo XXI, la demanda de Acción Popular que cursa en el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, con radicado No. 50001-33-33-005-2019-00381-00, cuyo accionante es el señor Gustavo Adolfo Basto Forero y accionados el municipio de Villavicencio y el Terminal de Transporte de Villavicencio, radicada el 16 de diciembre de 2019, fue enviada a la oficina de reparto judicial, para que esta realizara nuevo reparto, asignándose así al Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio con un nuevo radicado correspondiente al No. 50001-33-33-006-2019-00406-00; motivo por el cual, afirma que se trata de una sola demanda, la cual, no puede ser acumulada dentro de este proceso, pues no tiene causa ni objeto idéntico con la demanda objeto de estudio.

### 1. Auto objeto de apelación<sup>8</sup>.

El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante auto del 15 de abril de 2020, rechazó la demanda instaurada por el municipio de Villavicencio en contra de la Sociedad Terminal de Transportes de Villavicencio S.A., dando aplicación a la figura jurídica del agotamiento de jurisdicción.

Al respecto, el *a quo* indicó que de acuerdo con la sentencia de unificación del Consejo de Estado proferida en el año 2012, cuando se esté ante demandas de Acción Popular, que versen sobre los mismos hechos y causa petendi, estén ambos en curso y se dirijan contra el mismo demandado, se debe negar la acumulación de procesos, para dar aplicación a la figura del agotamiento de jurisdicción; garantizando así la efectividad de los principios de celeridad, eficacia, y economía procesal, que deben orientar el trámite de las acciones populares.

Sostiene que, realizado un análisis comparativo de las demandas objeto de estudio, concluye que:

---

<sup>6</sup> Folio 328, *ibídem*

<sup>7</sup> Folio 332-334, Cuaderno 2 de primera instancia

<sup>8</sup> Folios 347-351, *ibídem*

*"[...] Resulta evidente para el Despacho que existe identidad de causa petendi entre los procesos bajo estudio, toda vez que, en las dos acciones populares se persigue el cese del proceso de colocación de las acciones de la reserva de la Sociedad de Terminal de Transporte de Villavicencio S.A., que se adelantó con el propósito de cancelar un crédito financiero solicitado por la entidad accionada.*

*Se afirma en las dos acciones populares que la venta de las acciones de la Sociedad Terminal de Transportes de Villavicencio S.A., vulnera los derechos colectivos al patrimonio público de los Villavicensenses y a la moralidad administrativa que debe regir todas las actuaciones de las entidades que hacen parte del Estado, toda vez que se aduce que el proceso de colocación de acciones de reserva se autorizó desconociendo las normas en que debía fundarse y sin las autorizaciones correspondientes, además que al haberse aprobado dos (02) meses antes de terminarla vigencia de la Administración Municipal, no era posible comprometer vigencias futuras para que el municipio participara en la compra de acciones, lo que conllevaría un beneficio para un ente particular y una disminución del porcentaje accionario del municipio.*

*Ahora bien, dentro de las dos (02) acciones populares se demanda la Sociedad Terminal de Transportes de Villavicencio S.A. y, si bien, en la acción popular con radicado No. 50001-3333- 006-2019-00406-00 que cursa en el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, se demanda además al municipio de Villavicencio, lo cierto es que aunque no existe una identidad plena en las entidades demandadas, esto no es óbice para que no se configure el agotamiento de jurisdicción, teniendo en cuenta los principios de celeridad, eficacia y economía procesal en que se sustenta este tipo de figura judicial."*

Así las cosas, sostiene que la demanda interpuesta por el municipio de Villavicencio debe ser rechazada, puesto que, en el proceso No. 50001-33-33-006-2019-00406-00 que cursa en el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Villavicencio la demanda ya fue admitida, mediante auto de fecha 24 de febrero del 2020.

## **2. Recurso de apelación<sup>9</sup>.**

La apoderada de la parte demandante, presentó recurso de apelación contra el auto del 15 de abril de 2020<sup>10</sup>, que rechazó la demanda, señalando que no existe identidad en la causa petendi, pues si bien es cierto, se presentan similitudes entre los procesos objeto de estudio, la protección de los derechos se fundamenta en supuestos diferentes.

Indica, como diferencias en la causa petendi que, en la demanda que cursa ante el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, se reclama la ausencia de facultades del Alcalde para comprometer al municipio en un contrato de colocación de acciones que genera una disminución del porcentaje accionario

<sup>9</sup> Recurso de apelación del 1 de julio de 2020

<sup>10</sup> Folio 347-351, Cuaderno 2 de primera instancia

del municipio y un cuantioso detrimento del patrimonio público con ocasión al precio en que son ofertadas las acciones; mientras que, la demanda del Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, cuestiona: *i)* la forma en que se reglamentaron las opciones de compra de acciones por parte de los accionistas, *ii)* la omisión del principio de democratización de la propiedad prevista en el artículo 60 de la Constitución Política, *iii)* la ausencia de calificación vigente para certificar sus estados financieros, y *iv)* la vulneración de los derechos colectivos por la falta de control de tutela.

En virtud de lo anterior, solicita se revoque la decisión de rechazar el medio de control de la acción popular por agotamiento de jurisdicción y, en su lugar, se ordene la admisión y trámite de este.

## CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

Conforme a lo preceptuado en los artículos 125<sup>11</sup>, 153<sup>12</sup>, 243 (numeral 3)<sup>13</sup> y 244 (numeral 3)<sup>14</sup> del CPACA, corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la apoderada del municipio de Villavicencio, en calidad de demandante, contra el auto proferido el 15 de abril de 2020, por medio del cual el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio rechazó la demanda en aplicación de la figura jurídica del agotamiento de jurisdicción.

### 2. Problema jurídico

El problema jurídico que se debe abordar en este momento procesal, acorde con el sustento de alzada y la decisión del *a quo*, se contrae a determinar si en el presente asunto concurren los presupuestos para dar aplicación al agotamiento de jurisdicción, respecto a las acciones populares radicadas bajo los números 50001-33-33-006-2019-00406-00 y 50001-33-33-003-2020-00011-01, cuyos trámites se surten en el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio y el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio.

<sup>11</sup> Artículo 125. “Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia...”

<sup>12</sup> Artículo 153. “Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación...”

<sup>13</sup> Artículo 243 del CPACA: “Apelación (...) También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

3. El que ponga fin al proceso.  
(...)”

<sup>14</sup> Artículo 244 del CPACA: «Trámite del recurso de apelación contra autos.  
[...]

3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano».

Acción: Popular  
Expediente: 50001-33-33-003-2020-00011-01  
Auto: Resuelve Apelación Auto  
AMTG

Para efectos de entrar a resolver lo planteado, la Sala abordará la figura del agotamiento de la jurisdicción en la Acción Popular.

### 3. Marco Jurídico.

#### 3.1. El agotamiento de la jurisdicción en la Acción Popular

El agotamiento de jurisdicción es una figura de creación jurisprudencial, sobre la cual el Consejo de Estado ha adoptado posiciones diversas, pues inicialmente, la Sección Tercera accedió a la acumulación de procesos de Acción Popular que contuvieran los mismos hechos y para la defensa de los mismos derechos colectivos y, a partir del 5 de agosto de 2004 se apartó de dicho criterio, para dar aplicación a la figura de agotamiento de jurisdicción.

Por su parte, la Sección primera ha considerado inviable esta figura, optando por aplicar la acumulación de procesos con fundamento en la remisión expresa que hace el artículo 44 de la Ley 472 de 1998 al artículo 145 del C.C.A.

Frente a la diversidad de criterios adoptados por la Corporación, la Sala Plena del Consejo de Estado decidió unificar su postura sobre los presupuestos y alcances de la aplicación de la figura jurídica del agotamiento de jurisdicción en las acciones populares<sup>15</sup>, 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*

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, auto del 11 de septiembre de 2012, radicado: 41001-33-31-004-2009-00030-01(AP)REV, Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia.

*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<sup>16</sup>, cuando se esté ante demandas de acción popular en las cuales se persiga igual causa petendi, basada en los mismos hechos, y contra igual demandado, lo que procede es dar aplicación a la figura del agotamiento de jurisdicción."*

Así las cosas, el acceso a la administración de justicia se garantiza con la primera persona que ejerza el derecho de acción, pues al tratarse de un derecho colectivo o difuso, no existe exigencia de legitimación en la causa por activa, más que el ser ciudadano; razón por la cual, iniciado el trámite del proceso con la admisión de la demanda, no es viable una nueva demanda con el mismo reclamo de protección

---

<sup>16</sup> Aunados a los de concentración, eventualidad e informalidad como principios generales del C. de P. C.

de iguales derechos; quedando limitado el nuevo actor a constituirse como coadyuvante del primer proceso en trámite.

En este orden de ideas, cuando se trate de demandas de Acción Popular que: *i)* versen sobre los mismos hechos y causa petendi, *ii)* que ambas acciones estén en curso, y *iii)* que se dirijan contra el mismo demandado, es procedente la aplicación de la figura del agotamiento de jurisdicción como causal de rechazo de las demandas subsiguientes que se promuevan sobre lo que otra persona ya trajo a la justicia; con la finalidad de evitar un desgaste judicial innecesario y garantizar los principios de economía, celeridad y eficacia que orientan el trámite de las acciones populares.

#### 4. Caso concreto.

En el caso objeto de estudio, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio mediante auto del 15 de abril de 2020<sup>17</sup>, decidió rechazar la demanda al considerar que se configuró el agotamiento de jurisdicción, por encontrarse en trámite otra Acción Popular, con la misma causa petendi, fundamento fáctico semejante y encaminado a proteger el mismo derecho colectivo; precisando que, pese a no existir una identidad plena en las entidades demandadas, esto no es óbice para la aplicación de esta figura judicial.

Al respecto, se debe aclarar que, según consulta realizada en el sistema Justicia Siglo XXI, la demanda de Acción Popular con radicado No 50001-33-33-005-2019-00381-00 que cursó en el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio<sup>18</sup>, y que tiene como parte demandante al señor Gustavo Adolfo Basto Forero y parte accionada al municipio de Villavicencio y el Terminal de Transportes de Villavicencio, fue enviada a la oficina judicial para repartir al Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio<sup>19</sup>, por licencia del titular del despacho, razón por la cual, se deduce que se trata de la misma demanda, puesto que se interpuso en ejercicio de la misma acción constitucional y existe plena identidad en las partes.

En armonía con lo expuesto, corresponde a esta instancia judicial efectuar un cotejo entre los hechos y la causa petendi, de la demanda que cursa en el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio y la ventilada en el

<sup>17</sup>Folio 347-351, Cuaderno 2 de primera instancia

<sup>18</sup>Ver: <https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesoscs/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=LOK5U4jto73O4KfMav3hPe9bopY%3d>

<sup>19</sup>Con nueva radicación, correspondiente al No. 50001-33-33-006-2019-00406-00

presente proceso, así:

#### PARTES

PROCESO DE REFERENCIA	50001-33-33- 006-2019-00406-00
<b>Demandante:</b> Municipio de Villavicencio	<b>Demandante:</b> Gustavo Adolfo Basto Forero
<b>Demandado:</b> Junta Directiva Sociedad Terminal de Transporte de Villavicencio S.A.	<b>Demandado:</b> Terminal de Transporte de Villavicencio S.A. y municipio de Villavicencio

#### OBJETO

PROCESO DE REFERENCIA	50001-33-33-006-2019-00406-00
<p><b>Pretensiones:</b></p> <p>-Disponer que el Gobierno de Villavicencio en el año 2019, a través de las actuaciones del alcalde y los secretarios del Despacho delegados ante la Sociedad Terminal, de Transporte de Villavicencio S.A., pusieron en riesgo el Patrimonio Público representado en las acciones que el municipio de Villavicencio posee en la Sociedad Terminal de Transporte de Villavicencio S.A. como consecuencia de las decisiones alejadas de la Moralidad Administrativa que debía conducir sus actuaciones.</p> <p>-Ordenar a la Junta Directiva la Sociedad Terminal de Transporte de Villavicencio S.A, retrotraer el proceso de colocación de acciones de la reserva de la Sociedad Terminal de Transporte de Villavicencio S.A. que actualmente adelanta, hasta el momento en que se autorice la misma, y que en caso de que desee nuevamente dar inicio a dicho proceso, lo haga agotando los tramites Constitucionalmente ordenados para ello (autorización del Concejo Municipal al Alcalde para disminuir la participación accionaria) y que dicho proceso se haga conforme a</p>	<p><b>Pretensiones:</b></p> <p>-Amparar los derechos colectivos a la defensa del patrimonio público y a la moralidad administrativa de los Villavicenses, los cuales están siendo vulnerados con el actual proceso de colocación de acciones en reserva de la Sociedad Terminal de Transportes de Villavicencio S.A.</p> <p>- Declarar que el municipio de Villavicencio en cabeza del alcalde Wilmar Barbosa y la Terminal de Transporte de Villavicencio, representada por Alcides Socarrás vulneran los derechos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público.</p> <p>-Declarar que el proceso de colocación de acciones en reserva de la Sociedad Terminal de Transporte de Villavicencio S.A. se desconocen los preceptos constitucionales y legales de democratización de las empresas del Estado.</p> <p>-Declarar que el proceso de colocación y enajenación de las acciones de la reserva promovida por la Sociedad Terminal de Transportes de Villavicencio S.A., carece de efectos</p>

Acción: Popular  
 Expediente: 50001-33-33-003-2020-00011-01  
 Auto: Resuelve Apelación Auto  
 AMTG

<p>lo establecido en la Ley 226 de 1995.</p> <p>-Disponer que queden sin valor y efecto todas las actuaciones que se han adelantado en el proceso de colocación de acciones, de la Reserva de la Sociedad Terminal de Transporte de Villavicencio S.A.</p> <p>-Ordenar a la Junta Directiva la Sociedad Terminal de Transporte de Villavicencio S.A. realizar todas las actuaciones que sean necesarias con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la decisión, tal y como lo dispone el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.</p>	<p>jurídicos.</p>
---	-------------------

#### CAUSA

PROCESO DE REFERENCIA	50001-33-33-006-2019-00406-00
<p><b>Razones invocadas por la demandante al formular las pretensiones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El municipio de Villavicencio era socio mayoritario de la Sociedad Terminal de Transporte de Villavicencio S.A., con un porcentaje accionario del 52.94%, antes del procedimiento de colocación de acciones.</li> <li>• El Gerente de la Sociedad Terminal de Transporte de Villavicencio S.A., en octubre de 2019, Solicitó un crédito por CUATRO MIL MILLONES DE PESOS (\$4.000.000.000.00), con el fin de realizar remodelaciones en la Terminal de Transporte.</li> <li>• El 14 de noviembre de 2019, el Gerente presentó a la Junta Directiva propuesta de</li> </ul>	<p><b>Razones invocadas por la demandante al formular las pretensiones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Terminal de transporte de Villavicencio es una sociedad de economía mixta del orden municipal, cuya participación accionaria mayoritaria corresponde al municipio de Villavicencio representado en 52,94%.</li> <li>• Las utilidades generadas son de propiedad del municipio de Villavicencio en la cuantía que le corresponda de acuerdo a su porcentaje de participación.</li> <li>• El representante de la terminal de transporte de Villavicencio, accedió a un préstamo de CUATRO MILLONES DE PESOS (\$4.000.000.000), en un plazo de 7 años, 4 periodos de amortización trimestral y tasa de interés DTF +3%.</li> </ul>

Acción: Popular  
 Expediente: 50001-33-33-003-2020-00011-01  
 Auto: Resuelve Apelación Auto  
 AMTG

<p>colocación de acciones de la reserva del Terminal de Transporte, la cual fue aprobada.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En el reglamento de colocación se incluyeron UN MILLON DOSCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS SESENTAYDOS (\$1.282.862) acciones.</li> <li>• El motivo del procedimiento de colocación de las acciones de la reserva fue la cancelación del crédito aprobado para la remodelación por la suma de CUATRO MIL MILLONES DE PESOS (\$4.000.000.000.00).</li> <li>• En reunión extraordinaria se aprobó el reglamento de colocación de acciones de la reserva, advirtiéndole la posibilidad de variación del porcentaje accionario de los socios.</li> <li>• Para que el Municipio de Villavicencio pudiera adquirir acciones debía contar con recursos para ellos en el presupuesto de la entidad.</li> <li>• El municipio de Villavicencio, no gestionó presupuesto para la adquisición de las acciones emitidas en el proceso de colocación.</li> <li>• El municipio de Villavicencio no compró acciones por falta de disponibilidad presupuestal.</li> <li>• Hubo disminución del porcentaje de participación accionaria del municipio de Villavicencio del 52,94% al 47.64589 %.</li> <li>• El alcalde Wilmar Barbosa Roza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El crédito aprobado para la remodelación del Terminal de Transporte está por encima de la capacidad de endeudamiento de la Terminal de Transporte de Villavicencio, en consecuencia, no tiene la capacidad financiera para cubrir cuotas de más de \$600.000.000</li> <li>• Con ocasión al crédito, la sociedad Terminal de Transporte de Villavicencio S.A., está comprometiendo los recursos públicos del municipio por concepto de utilidades y/o dividendos hasta la vigencia del 2026.</li> <li>• Con el fin de capitalizar y obtener \$2.000.000.000 la Junta Directiva aprobó el Reglamento de Colocación de acciones de reserva de la sociedad; correspondientes a 1.282.862 acciones ordinarias de propiedad de la Sociedad Terminal de Transporte de Villavicencio.</li> <li>• La nueva emisión de acciones puede modificar el porcentaje de participación mayoritaria y el cronograma del programa de colocación puede prorrogarse o modificarse sin dar aviso previo a cualquier persona u accionista.</li> <li>• El trámite de colocación omite el principio de Democratización de la propiedad, previsto en el artículo 60 de la Constitución Política de Colombia.</li> <li>• La sociedad Terminal de Transportes de Villavicencio S.A., no tiene la calificación vigente que le permita certificar sus estados financieros.</li> <li>• La falta de control de tutela, administrativo especial, control presupuestal y control político a los</li> </ul>
--	--

<p>necesitaba autorización de Concejo Municipal para poder disminuir la participación accionaria en la Sociedad Terminal de Transporte de Villavicencio S.A.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El departamento del Meta vendió cada acción por dieciséis mil pesos (\$16.000.00), cuando estaban valoradas en la suma de mil seiscientos pesos (\$1.600).</li> <li>• En el proceso de colocación de acciones de la reserva de la Sociedad Terminal de Transporte de Villavicencio, S.A. no se llevó a cabo el trámite de la Ley 226 de 1995 de democratización de las acciones.</li> </ul>	<p>actos y resultados de la gestión de la sociedad, que vulnera los derechos colectivos del Patrimonio Público y Moralidad Administrativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El 03 de diciembre de 2019, se inició el procedimiento de colocación de acciones de reserva de la Sociedad Terminal de Transporte de Villavicencio.</li> </ul>
---	--

Del anterior análisis comparativo, para la Sala existe identidad de *causa petendi* entre los procesos bajo estudio, toda vez que, en las dos acciones populares se persigue que se deje sin efectos jurídicos el proceso de colocación de acciones de la reserva de la Sociedad Terminal de Transporte de Villavicencio S.A., con ocasión al desconocimiento del principio y procedimiento de democratización de la propiedad accionaria estatal previsto en el artículo 60 de la Constitución Política y la Ley 226 de 1995; la omisión de control presupuestal, control de tutela, administrativo especial, y de control político a los actos y gestión de la sociedad.

Así mismo, se afirma en las dos acciones populares que la emisión y colocación de acciones, vulnera los derechos colectivos consagrados en los literales b) y e) de la Ley 472 de 1998, en tanto, ocasiona una disminución de la participación accionaria del municipio de Villavicencio, al desconocer las normas que regulan el procedimiento sobre la materia.

Ahora bien, se avizora que dentro de las dos acciones populares se demanda a la Sociedad Terminal de Transporte de Villavicencio S.A., precisándose que, en el que cursa ante el Juzgado Sexto Administrativo Oral del circuito de Villavicencio, se demanda además al municipio de Villavicencio; por lo que, aunque no existe una identidad plena en las partes accionadas y accionantes, sí existe una similitud de partes en el proceso bien sea el municipio de Villavicencio como accionante o accionado. Al respecto, el Consejo de Estado<sup>20</sup> ha indicado lo siguiente:

<sup>20</sup>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 28 de febrero de 2019, radicado: 50001-23-33-000-2016-00567-01(AP)A, Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.

*“Ahora bien, dentro de las dos acciones populares se demanda a los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y de Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH y a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (CORMACARENA) y, si bien, en la acción popular de la referencia, se demanda además a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, y a las empresas Mansarovar Energy Colombia Ltda. y Sinopec Internacional Petroleum Service Colombia BRANCH-SINOPEC y, en el expediente con radicado 50001233300020160078500 se demanda a la Corporación Autónoma Regional del Guavio (CORPOGUAVIO), lo cierto es que aunque no existe una identidad plena en las entidades demandadas, esto no es óbice para que no se configure el agotamiento de jurisdicción.*

*En tal sentido, cabe poner de relieve que en tratándose de acciones populares, no es un requisito sine qua non que haya identidad de partes, así lo ha señalado esta Sección, entre otras, en providencia de 13 de noviembre de 2014, con ponencia del doctor Guillermo Vargas Ayala, en los siguientes términos:*

*“[...] las sentencias que resuelven acciones populares hacen tránsito a cosa juzgada absoluta o relativa según el contenido de la decisión, es decir, según sea estimatoria o no de las pretensiones o que sea producto de la aprobación de un pacto de cumplimiento. La sentencia que declara la prosperidad de las pretensiones tiene un efecto de cosa juzgada absoluta erga omnes, y por ende excluirá el inicio de otras acciones populares sobre la misma situación siempre que cumpla con los requerimientos que para este efecto exige el ordenamiento jurídico: identidad de partes, de causa y de objeto. Sin embargo, tratándose de acciones constitucionales como la que nos ocupa, ha sido reiterada la jurisprudencia en el sentido de establecer que el primer presupuesto, esto es, la identidad de las partes, no es exigible habida cuenta de la naturaleza pública de las acciones populares y de su objeto, que es la protección de intereses cuya titularidad ostenta toda la comunidad. Toda vez que el actor popular no actúa en defensa de sus intereses individuales sino de los de la colectividad oficial como una suerte de agente de ésta. En consecuencia, el requisito de la identidad subjetiva se deja de lado para centrarse en el aspecto objetivo de la controversia. [...]”.* (Subrayado de la Sala)

En este orden de ideas, se puede deducir que, el presupuesto de plena identidad de las partes en acciones populares no es un requisito *sine qua non* para dar aplicación a la figura judicial de agotamiento de jurisdicción, puesto que, lo importante es que se garantice dentro del litigio la presencia de los intervinientes necesarios en el proceso.

Sin embargo, se considera que los argumentos del municipio de Villavicencio respecto de la necesidad de autorización por parte del Concejo municipal de

Acción: Popular  
Expediente: 50001-33-33-003-2020-00011-01  
Auto: Resuelve Apelación Auto  
AMTG

Villavicencio para la colocación de acciones o compra de las mismas, puede ser estudiado por el Juez Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio como coadyuvancia a lo señalado por el actor popular, en beneficio de la colectividad, puesto que, lo que refuerza es la presunta irregularidad en el proceso objeto de estudio y está relacionado directamente con la solicitud de dejar sin efecto la colocación de acciones referenciada.

Tan cierto es lo anterior, que dentro del escrito que contiene la demanda de acción popular presentada y tramitada ante el Juzgado Sexto Oral Administrativo del Circuito, se lee sobre la autorización que requería el alcalde para adelantar el proceso que es objeto de cuestionamiento, lo siguiente:

*“lo anterior, visto desde dos perspectivas, la primera por cuanto el municipio no es autonomo para comprometer vigencias, para ello requiere **previa autorización no solo por parte del Concejo Municipal**, sino por parte del Confis, a fin de comprometer vigencias futuras, ello teniendo en cuenta el tiempo en el que estan realizando la colocación de acciones de reserva, lo que a toda luz vulnera no solo el derecho de preferencia sino el derecho a la igualdad frente a los demás accionistas.”(Negrilla y subrayado propio”*

Adicional a lo indicado en el hecho 3.17 de la demanda a la que se ha venido haciendo alusión se precisó por el actor popular que “3.17 El trámite de colocación omite el procedimiento de democratización de la propiedad previsto en el artículo 60 de la Constitución Política.” Y con posterioridad, en el acápite de los fundamentos jurídicos invoca como trasgredidos el artículo 60 de la Constitución Política y Ley 226 de 1995, norma este última que en su artículo 17<sup>21</sup> exige como condición para los casos de enajenación de participación de la que sean titulares los entes territoriales, la autorización del Concejo Municipal

De lo indicado, la Sala concluye que en la acción popular que se adelanta en el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito si existe un cargo respecto la omisión en haber realizado el proceso denominado como capitalización sin haberse surtido el trámite previsto en la Ley 226 de 1995, norma dentro de la cual se exige la autorización del concejo municipal, razón por la cual este punto deberá ser analizado por el Juez al resolver la acción popular.

Debe indicar la Sala, que la sola circunstancia que en la acción popular presentada ante el Juzgado Tercero Oral Administrativo del Circuito de Villavicencio este cuestionamiento aparezca más elaborado y desarrollado, no supone la inexistencia

---

<sup>21</sup> **ARTÍCULO 17.** Las entidades territoriales y sus descentralizadas, cuando decidan enajenar la participación de que sean titulares, se regirán por las disposiciones de esta Ley, adaptándolas a la organización y condiciones de cada una de éstas y aquéllas. Los Concejos Municipales o Distritales o las Asambleas Departamentales, según el caso autorizarán, en el orden territorial las enajenaciones correspondientes.

del figura jurídica del agotamiento de jurisdicción, pues basta que el reproche a la vulneración al derecho colectivo este realizado en la causa petendi para que el Juez que tramita la acción popular tenga el deber de analizar el cargo, incluso con la posibilidad de falla *ultra o extra petita* como más adelante se indicará. Además de lo anterior, al ser el Municipio de Villavicencio parte en la acción popular presentada inicialmente, allí podrá desarrollar la totalidad de argumentos que presentó en la demanda de acción popular que le correspondió al Juzgado Tercero Oral Administrativo del Circuito.

Finalmente, respecto del cuestionamiento relacionado con el valor al que fueron adquiridas las acciones, que en sentir del Municipio consituye un grave detrimento para los recursos del ente territorial, y para ello, tanto en el recurso de apelación como en la demanda, hace alusión al valor de las acciones que el Departamento del Meta de manera reciente había vendido, para ilustrar la variación en los precios y, además, justificar porque se diferencian en la causa petendi las dos acciones populares, baste citar un aparte de la demanda de acción popular presentada ante el Juzgado Sexto Oral Administrativo del Circuito, en donde al analizar la vulneración a los derechos colectivos al patrimonio público y la moralidad administrativa se indica:

*“con la colación de las acciones de reserva de la sociedad, la cual empezó a efectuarse a partir del **3 de diciembre de 2019**, fecha en la que le es imposible para el municipio de Villavicencio, para comprometer vigencias futuras, máxime cuando no es de interes del alcalde saliente mantener el porcentaje de participación mayoritario en el capital social, no ha de extrañarse que con las actuaciones no solo del Gerente de la Terminal de Villavicencio, sino también de quienes componen la junta directiva, no tiene otro fin sino la de beneficiar a un tercero particular, por ejemplo, a Flota la Macarena, empresa que adquirió por enajenación las acciones que le correspondian hasta el mes de octubre de 2019, al Departamento del Meta, las mismas acciones, cuyo valor por cada una era de \$ 17.000 pesos aproximadamente.” (Negrilla final y subrayado fuera de texto)*

Para la Sala es claro que en este aparte se esta realizando un reproche al valor en que fueron adquiridas las acciones, en la medida en que pone de referencia el valor al cual las había vendido, de manera reciente, el Departamento del Meta, por lo que este cuestionamiento hace parte del causa petendi y deberá ser analizado por el Juez de la acción popular, reiterando lo que en párrafo anterior se indicó en torno a que la mejor elaboración y análisis en el cargo realizado en la demanda presentada ante el Juzgado Tercero no impide la configuración del agotamiento de jurisdicción.

Por último, debe la Sala precisar que materia del principio de congruencia y la posibilidad del Juez de la acción popular de fallar *extra o ultra petita*, existe una

Acción: Popular  
Expediente: 50001-33-33-003-2020-00011-01  
Auto: Resuelve Apelación Auto  
AMTG

consolidada línea jurisprudencial que podemos sintetizar con el siguiente aparte jurisprudencial:

***“3.1. El principio de congruencia en materia de acciones populares***

*Si bien es cierto que la acción popular es de naturaleza constitucional, y que los derechos que se pretenden amparar con su interposición son aquellos de tipo colectivo, es decir, que pertenecen en principio a toda la colectividad, y que, por consiguiente, muchos de ellos están igualmente reconocidos directamente por el texto constitucional, no debe perderse de vista que el principio de congruencia opera también en este tipo de procesos.*

*En consecuencia, la jurisprudencia ha reconocido, como lo plantea el apoderado de la sociedad contratista demandada, que en tratándose del principio de congruencia en acciones populares, este postulado y garantía del debido proceso se flexibiliza o relaja, para permitir que el juez no esté necesariamente vinculado en relación con algunos aspectos que podrían sistematizarse de la siguiente forma: i) en relación con las medidas deprecadas en la demanda para proteger los derechos o intereses colectivos vulnerados o amenazados, toda vez que de conformidad con el artículo 34 de la ley 472 de 1998, el juez adoptará cualquier orden de hacer, de no hacer, o decretará el pago de perjuicios, con miras a proteger el núcleo del derecho transgredido, razón por la que, constatada la vulneración o el peligro, el juez cuenta con una amplia gama o haz de posibilidades para decretar todas las medidas que estime pertinentes para garantizar el amparo efectivo de los derechos e intereses afectados, ii) en cuanto concierne a la posibilidad de amparar derechos colectivos no invocados expresamente en la demanda, siempre y cuando la acusación de su vulneración se desprenda de las circunstancias fácticas narradas en la causa petendi de la demanda, y iii) en relación con hechos que se van presentando a lo largo del proceso, siempre y cuando estén relacionados con los supuestos fácticos establecidos en la demanda. En otros términos, el juez de la acción popular podrá abordar el estudio de nuevos hechos que vayan apareciendo a lo largo del proceso, siempre y cuando aquellos tengan relación con la causa petendi formulada en la demanda. “<sup>22</sup>*

Finalmente, se observa que la demanda que cursa en el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, fue admitida mediante auto de fecha 24 de febrero del 2020<sup>23</sup>, es decir, que su trámite inició con anterioridad, razón por la cual, el presente proceso contiene un reclamo subsiguiente sobre lo que otro actor popular ya trajo a la justicia.

Así las cosas, al estar acreditados los presupuestos de la figura del agotamiento de jurisdicción, resulta procedente confirmar la decisión del Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, despacho que deberá remitir copias del presente proceso al Juzgado en mención para que repose en el expediente de radicado 50001-33-33- 006-2019-00406-00.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

---

<sup>22</sup>Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Dieciocho Especial de Decisión Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López, Bogotá d.c., cuatro (4) de septiembre de dos mil dieciocho (2018) radicación número: 11001-33-31-001-2010-00322-01(ap)rev-a.actor: Hermann Gustavo Garrido Prada Demandado: Municipio de caparrapí y Codensa S.A. ESP

<sup>23</sup> Folios 63, Cuaderno anexos

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de 15 de abril de 2020<sup>24</sup>, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por medio del cual rechazó la demanda dentro de la Acción Popular de la referencia, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: REMÍTASE** copia del presente proceso para que repose en el expediente de radicado 50001-33-33- 006-2019-00406-00 que cursa en el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Villavicencio, conforme lo expuesto en la parte motiva.

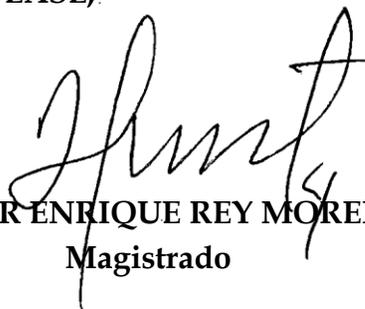
**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de fecha diez (10) de septiembre de dos mil veinte (2020), según consta en el Acta No. 46 de la misma fecha.

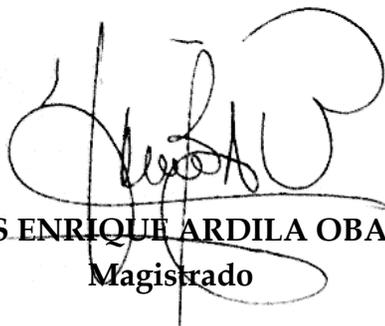
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**TERESA HERRERA ANDRADE**  
Magistrada



**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**  
Magistrado



**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**  
Magistrado

---

<sup>24</sup> Folio 347-351, *ibídem*