

**ACCION POPULAR - Cosa juzgada / COSA JUZGADA - Acción popular / PUENTE DE BOYACA – Inversión en labores de restauración / PANTANO DE VARGAS – Inversión en labores de restauración / INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA DE ACCION POPULAR – Procedencia del incidente de desacato**

La cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Sus efectos están concebidos para alcanzar un estado de seguridad jurídica. Para la estructuración de esta figura se requiere que se presente identidad jurídica de partes, de causa y de objeto, respecto de un pronunciamiento anterior. Al analizar los mencionados presupuestos en el caso concreto, la Sala no encuentra identidad en las partes, dado que en la acción de la referencia además de involucrarse al Departamento de Boyacá y al Ministerio de Cultura, se demandó al Municipio de Paipa, lo que hace que no pueda predicarse tal identidad y, por lo mismo, no se configure la excepción de cosa juzgada. De otra parte, no debió el Tribunal Administrativo de Boyacá disponer en la parte resolutive de la sentencia impugnada “ESTARSE a lo decidido mediante sentencia de 4 de junio de 2004...”, pues, de un lado, tal decisión no se encontraba ejecutoriada; y de otro, menos aún podía hacerle producir efectos a la mencionada decisión respecto del Municipio de Paipa, que en este proceso es una nueva parte, pues, como ya se dijo, en el proceso radicado bajo el núm. 2001-3085, el citado ente territorial no fue parte demandada, razón por la cual ordenar estarse a lo resuelto en aquella, desconoce el debido proceso de quien por no haber estado vinculado no podía someterse a lo que en él se resolvió, sin su comparecencia. Advierte sí la Sala que el citado Municipio, conforme se aduce en la contestación de la demanda, lo cual no aparece desvirtuado por el actor, afirma haber destinado desde antes de la presente acción, junto con el Departamento de Boyacá y el Ministerio de Cultura, seiscientos millones de pesos (\$600'000.000.00) MCTE., para labores de restauración de los monumentos nacionales objeto de esta demanda, lo que conduce a considerar que no puede ser condenado en este proceso a invertir dinero alguno en la recuperación de las obras civiles y de los monumentos con valor histórico y cultural del Puente de Boyacá y del Pantano de Vargas. Ahora, si el Ministerio de Cultura y el Departamento de Boyacá no dieron cumplimiento a la sentencia de 4 de junio de 2004, ello no es del resorte de esta acción, sino materia de un incidente de desacato.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ.**

Bogotá D.C., treinta (30) de junio de dos mil once (2001).-

**Radicación número: 15001-23-31-000-2004-01190-01(AP)**

**Actor: CARLOS ANDRES TELLEZ RAMIREZ Y OTRO**

**Demandado: MUNICIPIO DE PAIPA Y OTROS**

Decide la Sala los recursos de apelación interpuestos por el Departamento de Boyacá y la parte actora contra la sentencia de 8 de marzo de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá.

## I.- ANTECEDENTES.

### I.1.- La demanda.

**CARLOS ANDRÉS TÉLLEZ RAMÍREZ** y **JULIANA PERALTA RIVERA**, promovieron acción popular contra el Municipio de Paipa, el Departamento de Boyacá y el Ministerio de Cultura, por la presunta vulneración de los derechos colectivos relacionados con la protección del patrimonio cultural y la defensa del patrimonio público.

Alegaron que el Municipio de Paipa no ha tomado las medidas conducentes para la protección de los monumentos "*Casa Vargas*" y "*Los Lanceros del Pantano de Vargas*", los cuales se encuentran en condiciones de deterioro progresivo.

Expresaron que ni el Departamento de Boyacá, ni el Ministerio de Cultura se han ocupado de la recuperación de este patrimonio histórico. Este último omitiendo el cumplimiento de su función de máxima autoridad de la Cultura, ni siquiera posee datos sobre estos bienes.

Por lo anterior, solicitan que los demandados elaboren un plan maestro de recuperación de los monumentos del Municipio de Paipa, que incluya la apropiación del presupuesto, medidas inmediatas de recuperación y un plan de información cultural que permita su utilización para el turismo. Piden además, que se disponga su mantenimiento a futuro, para que no se reincida en el abandono,

que se constituya una caución y que se pague una indemnización a favor de la comunidad, por el daño causado al patrimonio cultural.

## **I.2.- Contestación de la demanda.**

**I.2.1. El Municipio de Paipa**, por conducto de apoderado judicial, afirmó que antes de la interposición de la acción, las entidades demandadas ya habían tomado medidas para el mantenimiento y conservación de la Casa de Vargas y el Monumento de los Lanceros. Que el Ministerio de Cultura, el Departamento de Boyacá y el Municipio de Paipa destinaron las sumas de \$600.000.000.oo, \$200.000.000.oo y \$90.000.000.oo, respectivamente, para continuar con las labores de restauración.

Propone las excepciones de *falta de legitimación en la causa por pasiva*, *improcedencia de la acción por sustracción de materia* e *improcedencia de la acción por trámite procesal diferente*.

Al respecto, alega que se trata de monumentos nacionales cuya responsabilidad está en cabeza del Ministerio de Cultura; que ante el Tribunal ya había cursado una acción popular por los mismos hechos; y que para aplicar la Ley 397 de 1997<sup>1</sup> a la que aluden los actores, debió interponerse la acción de cumplimiento.

**I.2.2. El Ministerio de Cultura** propuso la excepción de *pleito pendiente*, con fundamento en la acción popular que por los mismos hechos cursa en el Tribunal Administrativo de Boyacá; y la excepción de *falta de legitimación en la causa por pasiva*, por cuanto en virtud del contrato 932 de 22 de diciembre de 1992, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte entregó al Departamento de Boyacá los

---

<sup>1</sup> Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.

monumentos de Puente de Boyacá, Pantano de Vargas, Casa de Vargas y Restaurante del Puente, para su mantenimiento y administración, por un término de 20 años. Así mismo, el Departamento entregó al Municipio el Pantano de Vargas y la Casa de Vargas para su cuidado y manejo.

En este orden de ideas, indicó que es al Municipio de Paipa a quien compete el manejo de los monumentos y bienes de interés cultural de su territorio.

**I.2.3. El Departamento de Boyacá guardó silencio.**

**I.3.-Pacto de cumplimiento.**

El 16 de marzo de 2005 se llevó a cabo la audiencia pública de pacto de cumplimiento, consagrada en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se declaró fallida, por inasistencia del demandante<sup>2</sup>.

## **II-. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.**

El Tribunal Administrativo de Boyacá, en sentencia de 8 de marzo de 2007, resolvió:

**PRIMERO:** *ESTARSE a lo decidido mediante sentencia de 4 de junio de 2004, dentro de la acción popular N° 2001-3085, que actualmente se encuentra en trámite de apelación en el Honorable Consejo de Estado.*

**SEGUNDO:** *NIÉGASE el incentivo, por lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.*

Basó su decisión el Tribunal en la sentencia de 4 de junio de 2004, proferida por la misma Corporación, mediante la cual amparó el derecho colectivo al patrimonio cultural de la Nación y ordenó al Ministerio de Cultura y al Departamento de

---

<sup>2</sup> A folio 514 se observa memorial excusando la inasistencia.

Boyacá proceder a la recuperación de las obras civiles y de los monumentos con valor histórico y cultural del Puente de Boyacá y del Pantano de Vargas.

A juicio del *a quo*, los dos procesos tienen identidad de causa, de objeto y de partes demandadas, por lo que existiendo una decisión de fondo, debe ordenarse que la nueva acción se someta a aquella.

Por último, agregó que comoquiera que la decisión no se encuentra en firme, por haber sido impugnada por la demandada, no procede declarar la excepción de cosa juzgada.

### **III.- LA APELACIÓN.**

**III.1.** El Departamento de Boyacá solicitó que se revocara la sentencia y, en su lugar, se denegaran las pretensiones de la demanda.

Señala que la sentencia de 4 de junio de 2004, en la que sustenta el Tribunal su decisión, incurre en yerros probatorios y omite valorar los contratos 932 de 22 de diciembre de 1992 y 0379 de 20 de junio de 1996, los cuales tenían como objeto entregar al Municipio de Paipa la administración del Monumento Nacional denominado Pantano de Vargas. Por esta razón, la decisión de la acción popular núm. 2001-3085 debió eximir al Departamento, por cuanto ha ejercido control y desarrollado programas para preservar los monumentos.

Destacó que el programa de gobierno del Gobernador, Jorge Eduardo Londoño, tiene como pilar el posicionamiento de Boyacá como destino turístico y, por ello, ha invertido recursos en los lugares y monumentos de interés cultural, luego no puede endilgársele responsabilidad alguna.

**III.2.** La parte actora argumenta que se trata de acciones populares originadas en hechos diferentes, pues mientras la acción núm. 3085 se basó en el deterioro que presentaban los monumentos para el año 2001, el motivo de la presente es el progreso del deterioro que para el año 2004 se había agravado. Que previamente a interponer la acción acudió a las autoridades competentes en la materia, con el fin de obtener respuesta sobre las medidas de recuperación de los monumentos. Comoquiera que las respuestas a sus peticiones fueron insuficientes (incluyendo las de las entidades demandadas), una vez recopilada toda la información, procedió a instaurar la demanda y, por esta razón, solicita que se emita un pronunciamiento de fondo.

Alude al material probatorio de los dos procesos, resalta el estado de deterioro que persiste en los monumentos, detalla cada una de sus fallas, denuncia que no se conoce el destino de los recursos asignados a su recuperación y solicita que se ordene la intervención inmediata de los mismos, para que de una vez por todas se obtenga una solución al problema planteado.

Por último, agrega que no debió declararse fallida la audiencia de pacto de cumplimiento, por cuanto el actor solicitó que se aplazara, pero su petición no fue atendida por el Tribunal.

#### **IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

**IV.1.** La Agencia del Ministerio Público, en la oportunidad procesal correspondiente, solicitó que se confirmara la sentencia apelada.

Señaló que de la lectura de las dos demandas se infiere que van encaminadas al mismo fin, obtener que las entidades demandadas realicen las obras necesarias para la conservación y mantenimiento de los sitios turísticos denominados Puente de Boyacá, Monumento a los Lanceros y la Casa Vargas, para evitar que continúe su deterioro. Por esta razón, se configuran los tres presupuestos para que se ordene estarse a lo dispuesto en la sentencia de 4 de junio de 2004 (Expediente 2001-3085), a saber: identidad en la causa, en el objeto y en las partes demandadas.

**IV.2.** La parte actora reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación y agregó que procedió a consultar el registro de las acciones populares de la Defensoría del Pueblo, antes de la interposición de la demanda, y no encontró la existencia de la radicada con el núm. 2001-3085.

## **V.- CONSIDERACIONES:**

### **V.1.- El objeto de las acciones populares.**

La acción popular consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas. Dicha acción busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico de forma rápida y sencilla para la protección de sus derechos.

### **V.2.- El asunto planteado a la Sala.**

En ejercicio de la presente acción los actores buscan que se ordene al Municipio de Paipa, al Departamento de Boyacá y al Ministerio de Cultura, la recuperación de los monumentos denominados Casa Vargas y Los Lanceros del Pantano de Vargas, cuyo deterioro pone en riesgo el patrimonio cultural de la Nación.

El Tribunal consideró que al existir otra acción con el mismo objeto, debía ordenarse estar a lo resuelto en la sentencia que resolvió la misma.

Los actores recurren la decisión, porque, en su criterio, se trata de dos acciones distintas que buscan la protección de derechos colectivos diferentes y que se basan en pruebas que para el caso de la presente acción, demuestran contundentemente que la vulneración de los derechos es cada vez más grave.

Así las cosas, corresponde a la Sala analizar si las acciones populares núms. 2001-3085 y 2004-1190 tienen identidad de objeto, o si, por el contrario, debe procederse al estudio de fondo de la demanda para analizar la presunta vulneración de los derechos colectivos reclamados.

### **V.3.- Análisis de las demandas interpuestas en ejercicio de la acción popular.**

<b><u>Acción popular N° 2001-3085.</u></b>	<b><u>Acción popular N° 2004-1190.</u></b>
<b>Actor:</b> Ronald Francisco Rojas Díaz.	<b>Actor:</b> Carlos Andrés Téllez Ramírez y Juliana Peralta Rivera
<b>Demandado:</b> Ministerio de Cultura y Departamento de Boyacá	<b>Demandado:</b> Ministerio de Cultura, Municipio de Paipa y Departamento de Boyacá.
<b>Hechos:</b> La Nación entregó el Puente de Boyacá y el Pantano de Vargas, al Departamento de Boyacá	<b>Hechos:</b> La Ley 397 de 1997 entregó a los municipios el deber de velar por la preservación del patrimonio

para su administración. Pero estos monumentos, así como la Casa de Vargas se encuentran totalmente deteriorados y requieren su restauración para preservar el patrimonio cultural.	cultural. En este caso el Municipio de Paipa no ha tomado las medidas conducentes para la protección de la Casa Vargas y el Monumento a los Lanceros del Pantano de Vargas. Tampoco el Departamento y el Ministerio de Cultura han ejercido sus funciones de protección de la cultura, ni han destinado los recursos necesarios para preservar los monumentos
<b>Pretensiones:</b> Realizar las obras necesarias para recuperar y mantener los monumentos y evitar el deterioro de los mismos.	<b>Pretensiones:</b> Elaborar un plan maestro de recuperación de los monumentos. Disponer su protección hacia el futuro y su disposición para el turismo.

Para analizar la similitud de las demandas es menester elaborar el siguiente cuadro comparativo:

Para la Sala, el anterior cotejo es demostrativo de la similitud de las acciones populares y su identidad de objeto. Ahora bien, el Tribunal se abstuvo de declarar probada la excepción de cosa juzgada, por cuanto la sentencia de 4 de junio de 2004, del expediente 2001-3085, aún no se encontraba en firme, por estar pendiente de resolver el recurso de apelación interpuesto. No obstante, el 31 de octubre de 2008 esta Sección profirió la correspondiente decisión confirmatoria, la cual quedó ejecutoriada el 20 de noviembre del mismo año<sup>3</sup>.

#### **V.4.- La excepción de cosa juzgada en las acciones populares.**

La cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Sus efectos están concebidos para alcanzar un estado de seguridad jurídica.

<sup>3</sup> Así se visualiza en el sistema de información *Justicia XXI*. del Consejo de Estado.

Para la estructuración de esta figura se requiere que se presente identidad jurídica de partes, de causa y de objeto, respecto de un pronunciamiento anterior.

Al analizar los mencionados presupuestos en el caso concreto, la Sala no encuentra identidad en las partes, dado que en la acción de la referencia además de involucrarse al Departamento de Boyacá y al Ministerio de Cultura, se demandó al Municipio de Paipa, lo que hace que no pueda predicarse tal identidad y, por lo mismo, no se configure la excepción de cosa juzgada.

De otra parte, no debió el Tribunal Administrativo de Boyacá disponer en la parte resolutive de la sentencia impugnada “ESTARSE a lo decidido mediante sentencia de 4 de junio de 2004...”, pues, de un lado, tal decisión no se encontraba ejecutoriada; y de otro, menos aún podía hacerle producir efectos a la mencionada decisión respecto del Municipio de Paipa, que en este proceso es una nueva parte, pues, como ya se dijo, en el proceso radicado bajo el núm. 2001-3085, el citado ente territorial no fue parte demandada, razón por la cual ordenar estarse a lo resuelto en aquella, desconoce el debido proceso de quien por no haber estado vinculado no podía someterse a lo que en él se resolvió, sin su comparecencia.

Advierte sí la Sala que el citado Municipio, conforme se aduce en la contestación de la demanda, lo cual no aparece desvirtuado por el actor, afirma haber destinado DESDE ANTES DE LA PRESENTE ACCIÓN, junto con el Departamento de Boyacá y el Ministerio de Cultura, SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$600'000.000.00) MCTE., para labores de restauración de los monumentos nacionales objeto de esta demanda, lo que conduce a considerar que no puede ser condenado en este proceso a invertir dinero alguno en la recuperación de las obras civiles y de los monumentos con valor histórico y cultural del Puente de Boyacá y del Pantano de Vargas.

Ahora, si el Ministerio de Cultura y el Departamento de Boyacá no dieron cumplimiento a la sentencia de 4 de junio de 2004, ello no es del resorte de esta acción, sino materia de un incidente de desacato.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

**F A L L A :**

**PRIMERO: REVÓCASE** la sentencia de 8 de marzo de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá y, en su lugar, se dispone:

**DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO:** Comuníquese esta decisión a las partes y envíese el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del día 30 de junio de 2011.

**MARCO ANTONIO VELLAMORENO**  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZALEZ**

**RAFAEL E. OSTAU DE LA FONT PIANETA**

**MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**