



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia



SC5780-19

**SIGCMA-SGC**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**  
**Palacio de Justicia – Oficina 418**  
[ventanillatriadmsan@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:ventanillatriadmsan@cendoj.ramajudicial.gov.co)

## EDICTO

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER POR MEDIO DEL PRESENTE EDICTO NOTIFICA A LAS PARTES LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE:

RADICADO: **680013333004-2010-00023-02**

PONENTE: IVAN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA

DEMANDANTE: CARLOS JAVIER GUERRERO

DEMANDADO: MUNICIPIO DE PIEDECUESTA

NATURALEZA: Acción Popular

FECHA SENTENCIA: 14 DE MARZO DE 2023

EL PRESENTE EDICTO SE FIJA EN LA PAGINA WEB DE LA RAMA JUDICIAL EN LA SECCIÓN SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER, POR EL TÉRMINO DE TRES (03) DIAS, COMPRENDIDO ENTRE LAS 08:00 A.M DEL **24 DE MARZO DE 2023** HASTA LAS 04:00 P.M DEL **28 DE MARZO DE 2023**, HORA EN LA CUAL SE DESFIJA.

**DAISSY PAOLA DIAZ VARGAS**  
Secretaria General

Daissy Paola Diaz Vargas

Firmado Por:

**Secretario**

**Mixto**

**Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander**

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: **2611ff582a990e005f38db076e45c6880dc612d43246e95137084197c19b7266**

Documento generado en 23/03/2023 04:03:26 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**  
**Mag. Ponente IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA**

Bucaramanga, marzo catorce (14) de dos mil veintitrés (2023)

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**  
**680013333004-2010-00023-02**

<b>MEDIO CONTROL:</b>	<b>DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>CARLOS JAVIER GUERRERO</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>MUNICIPIO DE PIEDECUESTA</b> <a href="mailto:notijudicial@alcaldiadepiedecuesta.gov.co">notijudicial@alcaldiadepiedecuesta.gov.co</a>
<b>MINISTERIO PÚBLICO:</b>	<b>DIANA F. MILLAN SUAREZ</b> <b>PROCURADORA 17 JUDICIAL II</b> <a href="mailto:dfmillan@procuraduria.gov.co">dfmillan@procuraduria.gov.co</a>

Se decide **RECURSO DE APELACIÓN** interpuesta por la parte actora y accionada en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Bucaramanga, el 31 de mayo de 2013, previa la siguiente reseña:

**La Demanda**

**Pretensiones**

3.1 - Se decrete **MEDIDA CAUTELAR PREVENTIVA** y por consiguiente se ordene al Municipio de Piedecuesta adelantar la respectiva señalización de la vía, advirtiendo que el peligro que representa transitar por la misma.

3.2 - Se declare que el **MUNICIPIO DE PIEDECUESTA**, mediante su omisión en adelantar ñas medidas técnicas necesarias, para evitar que las personas se desplazan por la carrera 7D entre calles 14 y 15, del barrio La Calendaria, del Municipio de Piedecuesta, expongan su vida entre los vehículos que circulan por la vía; vulneró y se encuentran amenazando los derechos colectivos consagrados en la Ley 472 de 1998, Artículo 4 literal L.

3.3 - Se ordene a través de Sentencia al **MUNICIPIO DE PIEDECUESTA**, adelantar las medidas técnicas necesarias, para evitar que las personas que se desplazan por la carrera 7D entre calles 14 y 15, de barrio La Candelaria, del Municipio de Piedecuesta, expongan su vida entre los vehículos que circulan por la vía.

3.4 - Se condene al **MUNICIPIO DE PIEDECUESTA** al pago del incentivo consagrado en el artículo 39 de la ley 472 de 1998, el cual solicito se sirva fijar en la respectiva etapa procesal, teniendo en cuenta la importancia de la presente acción para la comunidad.

3.5 - Se condene al **MUNICIPIO DE PIEDECUESTA**, al pago de agencias en derecho, costas y demás gastos que se llegaren a generar a lo largo del transcurso procesal.

**Fundamento Fáctico**

El actor popular en el escrito de la demanda afirma que en la carrera 7D entre calles 14 y 15 del Barrio La Candelaria del Municipio de Piedecuesta carece de los respectivos andenes



que permitan el paso de las personas que transitan por el sector, sin que la autoridad accionada adelante las medidas técnicas necesarias para evitar poner en riesgo la vida de los peatones, circunstancia que vulnera los derechos e intereses colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

### **Derechos Colectivos considerados vulnerados**

Ley 472 de 1998, Art. 4, literal I)

### **Contestación a la Demanda**

**El Municipio de Piedecuesta**, informa que no ha omitido el cumplimiento de las medidas necesarias si se tiene en cuenta que cualquier peatón puede transitar por el sector objeto de la acción popular sin riesgo alguno. Que "... la vía que señala el actor popular se encuentra ubicada en el caso urbano del Municipio de Piedecuesta, y atendiendo a que dentro del PBOT Plan Básico de Ordenamiento Territorial como instrumento regulador del suelo y el cual fue adoptado el 30 de diciembre de 2003 mediante Acuerdo Municipal 028, solo se contempla la exigencia del ancho de los andenes para los nuevos desarrollos urbanísticos, situación entendible y que requiere de un desarrollo programático al obedecer el crecimiento de la población y a las nuevas necesidades que esta circunstancia conlleva." Por las anteriores razones se opone a las pretensiones de la demanda y plantea como excepción la inexistencia de vulneración de los derechos colectivos e improcedencia de la acción.

### **Sentencia de Primera Instancia<sup>1</sup>**

El Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Bucaramanga, el 31 de mayo de 2013, resolvió acceder a las pretensiones de la demanda en los siguientes términos:

**"PRIMERO:** protéjase los derechos colectivos al "Goce al espacio público y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO:** se ordene al **MUNICIPIO DE PIEDECUESTA**, iniciar el correspondiente proceso policivo tendiente a demoler las construcciones realizadas en los inmuebles ubicados en la carrera 7D Nos. 14-12/ 14-24/14-30/14-36/14-42/14-48/14-54/14-60 del Barrio La Candelaria Antigua del Municipio de Piedecuesta, que se encuentren ocupando el espacio público, como la zona del andén.

Una vez finalizado lo anterior, deberá construir andenes respectivos conforme a la normatividad vigente, hasta lograr la recuperación del espacio público de forma concordante con el Código de Urbanismo de Piedecuesta y el Plan de Ordenamiento

---

<sup>1</sup> Fls. 228-236 del expediente físico



Territorial, con las especificaciones que para el efecto emita la Oficina Asesora de Planeación Municipal.

Lo anterior, deberá cumplirse en el término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

**TERCERO:** Hágaseles saber **MUNICIPIO PIEDECUESTA** que el incumplimiento de la orden judicial impartida en esta sentencia, lo hace acreedor a una multa que se podrá imponer hasta 50 salarios mínimos mensuales, conmutables en arresto hasta 6 meses, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley 472 de 1998.

**CUARTO:** Por las razones expuestas niéguese el incentivo.

**QUINTO:** De conformidad con Art. 392 del Código de Procedimiento Civil, reformado por el Art. 19 de la Ley 1395 de 2010, fíjese agencias en derecho a favor del actor popular **CARLOS JAVIER GUERRERO GUTIERREZ** en la suma de tres (3) SALARIOS MINIMOS MENSUALES VIGENTES, que deberá cancelar el municipio de Piedecuesta.

**SEXTO:** Condenar en costas al municipio de Piedecuesta a favor del actor popular **CARLOS JAVIER GUERRERO GUTIÉRREZ**. Líquidense de conformidad con el artículo 393 del CPC.

...”

El A-quo a partir de un análisis probatorio, concluye que se invadió el espacio público al realizarse la construcción sobre el andén y el encerramiento del antejardín de los inmuebles ubicados sobre la carrera 7D entre calles 14 y 15, distinguidos Nos. 14-12/ 14-24/14-30/14-36/14-42/14-48/14-54/14-60 del Barrio La Candelaria del Municipio de Piedecuesta, lo que constituye sin duda alguna la vulneración del derecho colectivo al goce del espacio público y, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente consagrado en los literales d) y l) de la Ley 472 de 1998.

Igualmente, determina que la responsabilidad de adecuación a las normas vigentes referente a la construcción y remodelación de edificaciones es del municipio y de los órganos delegados para su control, advirtiendo que en el sub examine no se demostró que la perturbación hubiera sido superada; por el contrario, persiste en la actualidad la invasión del espacio público, razón por la cual resulta necesario la adopción de medidas con el fin de lograr su recuperación.

Finalmente, niega el incentivo económico atendiendo a lo dispuesto con la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010, que en su artículo 1º dispuso la derogatoria de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.



### **El Recurso de Apelación**

**El Municipio de Piedecuesta**, plantea la inconformidad con la sentencia de primera instancia así: **(i)** falta de vinculación de los propietarios de los predios para determinar su responsabilidad por la vulneración de los derechos colectivos, imputando contra los mismos la condena en agencias en derecho y costas procesales, aclarando que, si bien al ente territorial le corresponde adelantar las gestiones necesarias para la preservación y recuperación del espacio público, tal obligación no exonera de responsabilidad a los propietarios de cada uno de los inmuebles por el cerramiento del antejardín; **(ii)** Imposibilidad para el cumplimiento de la orden judicial en el término de tres meses, toda vez que debe adelantarse las gestiones de recuperación del antejardín que supone la demolición de las obras y, debe garantizarse el debido proceso dentro del proceso sancionatorio que se adelanta contra los propietarios de los inmuebles que están ocupando el andén y antejardín y, **(iii)** Las costas en derecho impuestas por el A-quo resultan excesivas en consideración a la duración del proceso, no aportarse el certificado de libertad y tradición de los predios en donde se invade el espacio público, elemento probatorio idóneo para la vinculación de los propietarios, carga que correspondía al actor popular.

**La Parte Demandante**, plantea el desconocimiento del presente jurisprudencial fijado por la Corte Constitucional -SU 881 de 2005 y T-446 de 2007- al aplicar de manera retroactiva la Ley 1425 de 2010, sin exponer las razones por las cuales se aparta de este criterio; razón por la cual solicita se revoque el numeral cuarto de la decisión recurrida y, en su lugar se conceda el incentivo económico previsto en el artículo 39 de Ley 472 de 1998, norma vigente para la época de la ocurrencia de los hechos que originaron la acción popular; en virtud del derecho al debido proceso y, prevalencia de los principios de irretroactividad de la ley, seguridad jurídica, confianza legítima y, garantía de ser juzgado por la norma preexistente. Asimismo, solicita modificar el numeral quinto en el sentido de conceder cuatro (4) s.m.l.m.v., y, se conceda las respectivas costas procesales(agencias en derecho) en segunda instancia, fijándose su monto.

### **Trámite en Segunda Instancia**

El proceso de la referencia fue repartido a la Magistrada Carmen Cecilia Plata Jiménez del Tribunal Administrativo de Santander en Descongestión - Subsección Otros Asuntos, el 9 de julio de 2013 según acta de reparto individual obrante a folio 127 del expediente físico. Por auto del 13 de septiembre de 2013, se admitió el recurso de apelación (Fl. 128). Por auto del 6 de junio de 2014, se corre traslado del incidente de nulidad presentada por los propietarios del sector objeto de la acción popular (Fl. 181). El 15 de agosto de 2014, se oficia al Juzgado Noveno del Circuito de Bucaramanga para que informe sobre el estado de



la acción popular radicado bajo No. 2010-00115 (Fl. 183). Posteriormente, mediante auto del 21 de noviembre de 2014, se requiere a la parte demandante (Fl. 186). El 15 de mayo de 2015, el ponente como Magistrado del Tribunal Administrativo de Santander en Descongestión avoca el conocimiento y requiere nuevamente al Juzgado Noveno Administrativo de Bucaramanga para que remita copia íntegra del expediente popular 2010-00115 (Fl. 188). A través de auto del 6 de noviembre de 2018, se niega la solicitud de nulidad planteada por los propietarios objeto de la acción popular (Fls. 217-218). El 23 de enero de 2019, se corre traslado para presentar alegatos de conclusión y concepto de fondo por el Ministerio Público (Fl. 219). Por conducto de la Secretaría y en atención a lo dispuesto en providencia del 6 de noviembre de 2018; el 7 de junio de 2022, se requirió al Juzgado Noveno Administrativo de Bucaramanga para la remisión del expediente popular 2010-00115-00, siendo enviado el mismo el 22 de junio de la misma anualidad. Del anterior trámite se destaca lo siguiente:

**El Municipio de Piedecuesta**, ratifica los argumentos expuestos en el recurso de apelación, en el entendido que se requería vincular a los propietarios de los inmuebles ubicados en la carrera 7D entre calle 14 y 15 del Barrio La Candelaria por asistirles responsabilidad en la vulneración de los derechos colectivos con la invasión del espacio público al realizar el cerramiento del antejardín, siendo éstos concedores que el otorgamiento de la licencia urbanística por parte de la Administración implicaba que realizaran retrocesos previstos en el plan de ordenamiento territorial en los eventos de remodelación o construcción en las viviendas del casco antiguo. Agrega que el municipio ha velado por garantizar los derechos e intereses colectivos, especialmente la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente porque, por un lado, el Plan de ordenamiento territorial de Piedecuesta - Acuerdo 007 de 2008 contempló la construcción y/o reconstrucción de vías en estado de deterioro en donde se incluye el sector de la carrera 7D entre calles 14 y 15 del Barrio La Candelaria y, de otro, se iniciaron los respectivos procesos sancionatorios por la invasión del espacio público por parte de los propietarios de los inmuebles ubicado objeto de la acción popular.

De otra parte, solicita que, en el evento de confirmarse la decisión de primera instancia, se revise el término concedido para dar cumplimiento a las órdenes en consideración a que "se requiere unos trámites administrativos para adecuar el presupuesto y todas las gestiones que estas generan para realizar las demoliciones de estas obras.". También depreca que se estudie la excepción de cosa juzgada formulada por los propietarios de los inmuebles atendiendo que ya cursó una acción popular con fundamento en los mismos hechos y pretensiones en el Juzgado Noveno Administrativo de Bucaramanga, bajo radicado 2010-00115.



Por último, solicita no se condene en costas, toda vez que ya existe una decisión judicial por las mismas pretensiones; además, el único interés es el reconocimiento de las mismas en favor del actor como se verifica del escrito de apelación por éste presentado contra la sentencia de primera instancia y, el municipio ha venido trabajando en la preservación y recuperación del espacio público como anteriormente se explicó, razones por las cuales reitera su petición que se revoque la decisión recurrida.

**El Ministerio Público**, no advierte que en el caso concreto se encuentre superada la vulneración de los derechos e intereses colectivos por la invasión del espacio público ni se estructura la figura de la cosa juzgada como quiera que allí se debatió la intervención del espacio público sobre el costado oriental de la carrera 7D con calle 14 y 15 del Municipio de Piedecuesta invadido por escombros y vegetación, así como por la construcción de una estructura del techo, mesas, sillas y motos en la vivienda identificada con la nomenclatura impar 14-07 y 14-09, que difiere de las viviendas que se encuentran obstruyendo el costado occidental de la vía; considerando que debe confirmarse la sentencia apelada, otorgando al ente territorial el término suficiente para la adopción de las medidas y acciones tendientes a la recuperación del espacio público y la construcción de los andenes sobre el trazado peatonal.

## **CONSIDERACIONES**

### **Acerca de la Competencia**

El Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto dentro del proceso de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998.

### **Problema Jurídico**

¿Se configura la cosa la excepción de cosa juzgada en el sub judice en virtud de la sentencia del 29 de febrero de 2012, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo dentro de la acción popular 2010-00115-00, confirmada por el Tribunal en providencia del 11 de junio de 2014?

**Tesis: Sí.**

### **Solución al Problema Jurídico Planteado**

**1. La Figura de la Cosa Juzgada.** El Honorable Consejo de Estado ha considerado que la figura de la cosa juzgada está compuesta por los elementos **objetivo** y **subjetivo**. El primero se refiere al objeto y la causa del proceso judicial y el segundo alude a los sujetos que intervienen en éste. El objeto del proceso está relacionado con el derecho o bien objeto del litigio y, generalmente, se encuentra en las pretensiones de la demanda y en la parte



resolutiva de la sentencia; y, la causa está conformada por los fundamentos fácticos y de derecho de la demanda, es decir por la causa *petendi*. En sentencia del 7 de diciembre de 2017<sup>2</sup>, explicó el objeto y la causa del proceso, en los siguientes términos:

“[...] Sobre el concepto de Cosa Juzgada la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de 17 de junio de 2017, indicó lo siguiente:

...

La doctrina ha indicado que para que opere este fenómeno se requiere de la presencia de los siguientes elementos:

«[...] Que el nuevo proceso verse sobre un mismo objeto (art. 332). Tal como lo dice con particular acierto la Corte, “el objeto de la demanda consiste en las prestaciones o declaraciones que se reclaman a la justicia”, que son precisamente los puntos sobre los cuales versa la parte resolutiva de la sentencia; Devis señala que el “objeto del proceso lo constituye el derecho reconocido, declarado o modificado por la sentencia, en relación con una cosa o varias cosas determinadas, o la relación jurídica declarada según el caso”.

Ampliamente tratado por la doctrina debido a su importancia, el concepto de objeto del proceso resulta esencial entre otros muchos aspectos para precisar la existencia de la cosa juzgada; numerosas son las teorías que pretenden explicar cuál es la noción, y vívido ejemplo de ellos son las posiciones de la Corte Suprema de Justicia y de uno de los redactores del Código, pues mientras la entidad que se encuentra en las pretensiones, el segundo lo ubica en la sentencia.

**En realidad las dos posiciones son acertadas porque el objeto del proceso no sólo se encuentra en las pretensiones, lo cual equivale a aceptar que igualmente debe buscarse en los hechos en que aquellas se apoyan, sino también en lo decidido en la sentencia y es por eso que en orden a precisar si existe el mismo objeto en el nuevo proceso deben estudiarse los hechos, pretensiones y sentencia del anterior para confrontarlo con los hechos y pretensiones del segundo a fin de precisar si existe identidad y, caso de darse los otros requisitos, declarar la existencia de la cosa juzgada.**

4. Que el nuevo proceso se adelante por la misma causa que originó el anterior. La causa es la razón por la cual se demanda; los motivos que se tienen para pedir al Estado determinada sentencia. Esos motivos, por disposición del art. 76, deben aparecer expresados en toda demanda y surgen de los hechos de ella por cuanto de su análisis es como se puede saber si en verdad existe identidad de causa [...].”

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que la cosa Juzgada se estructura a partir de dos premisas, una objetiva relacionada con el objeto y la causa de la controversia, y otra subjetiva relativa a los sujetos que intervienen en un proceso [...]”<sup>3</sup> (Resaltado fuera de texto).

Por su parte, el elemento subjetivo de la cosa juzgada está compuesto por las personas que por cualquier causa son parte del proceso; es decir, el demandante, el demandado y los sucesores por causa de muerte, por liquidación de la persona jurídica o por cesión de derechos litigiosos.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 7 de diciembre de 2017, C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés, núm. único de radicación 050012333000201502253-01

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 7 de diciembre de 2017, C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés, núm. único de radicación 050012333000201502253-01.



Ahora, el instituto de la cosa juzgada en las acciones populares está reglamentado en el artículo 35 de la Ley 472, el cual preceptúa que "... la sentencia tendrá efectos de cosa juzgada **respecto de las partes y del público en general...**" (Negrillas extratextual); de manera que, el límite subjetivo de la cosa juzgada no tiene aplicación en este mecanismo constitucional. En este sentido, la Honorable Corte Constitucional, en sentencia C-622 de 2007, al estudiar la constitucionalidad de la disposición en comento, se refirió a la cosa juzgada en las acciones populares en los siguientes términos:

"... El hecho de que a través de las acciones populares se protejan derechos cuya titularidad es difusa, radicados en sectores más o menos amplios de la comunidad, y que los mismos puedan ser representados por cualquier miembro de la colectividad afectada, explica que se haya querido extender los efectos de la sentencia que resuelven acciones populares, tanto a las partes en el proceso, entre las que se cuentan por supuesto al actor popular, como a la comunidad en general, donde ha de incluirse también al colectivo interesado y titular de los derechos en conflicto.

En esos términos, es claro que el propósito del legislador al regular la materia, fue entonces el de reconocerle a todas las sentencias que ponen fin a la acción popular efectos erga omnes, es decir, el alcance de cosa juzgada general o absoluta.

Según quedó explicado en el apartado anterior, aun cuando la regla general es que las sentencias judiciales hacen tránsito a cosa juzgada relativa, es decir, que sólo producen efectos entre quienes plantearon la litis, es posible que la propia Constitución y la ley les reconozcan a ciertas decisiones efectos de cosa juzgada general o absoluta, lo cual significa que tales decisiones son oponibles no solo a las partes del proceso sino a todas las personas en general.

Esto último es entonces lo que ocurre en el caso de la norma acusada, ya que, como se mencionó, la misma le reconoce a las sentencias de acción popular efectos generales, oponibles al conglomerado social sin distingo ninguno [...]"<sup>4</sup>.

En esta oportunidad, el Máximo Tribunal constitucional precisó que únicamente se configura cosa juzgada con carácter absoluto en las acciones populares cuando la sentencia protege los derechos e intereses colectivos; por lo tanto, en el evento en que el juez niegue las pretensiones de la demanda es posible presentar nuevamente una acción popular con el mismo objeto y con fundamento en la misma causa *petendi* que el anterior proceso cuando surjan nuevas pruebas que puedan variar la decisión. Y, respecto a la parte demandada, se estructura dicha figura jurídica cuando los responsables de la afectación del derecho colectivo son las mismas personas naturales o jurídicas o autoridades públicas.

Ahora bien, como la cosa juzgada tiene tres consecuencias importantes<sup>5</sup>: **a.** principio de la *res judicata pro veritate habetur*, de naturaleza positiva, mediante la cual se busca vincular

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia C-622 de 14 de agosto de 2007, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil

<sup>5</sup> En lo atinente a la cosa juzgada la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil se ha pronunciado al respecto en sentencia del 21 de febrero de 1975 magistrado ponente dr. Humberto Murcia Ballén y del 24 de abril de 1984 magistrado ponente dr. Humberto Murcia Ballén, las cuales son citadas en la sentencia C – 622/07 de la Corte Constitucional.



al juez para que obedezca la decisión dada a un asunto particular; **b. una prohibición, de naturaleza negativa, para no volver a pronunciarse de fondo sobre cuestiones ya decididas mediante sentencia en firme y de paso evitando decisiones contradictorias sobre el mismo tema;** y **c.** de carácter coercitivo, mediante el cual se busca la ejecución forzada de la sentencia, cuando la parte obligada con la misma se sustrae a su cumplimiento.

**2. Facultades oficiosas del juez respecto de la excepción de cosa juzgada en acciones populares.** La Sección Primera del Consejo de Estado<sup>6</sup> precisó que si bien dicho mecanismo de defensa puede alegarse como previo, ello no significa que revista dicha naturaleza, pues "la doctrina la ha calificado como una excepción mixta, pues pese a su naturaleza perentoria, recibe el trámite propio de una excepción de mérito; por consiguiente, puede proponerse por la parte demandada desde un primer momento, o, si esto no ocurre, **puede declararse por el juez aún de oficio, en el momento de dictar sentencia. Más aún en acciones populares cuando la propia ley dispone que el juez la declarara en la sentencia**". Tesis reiterada por dicha Corporación en sentencia del 18 de octubre de 2019, al indicar que "... de oficio, **el juez debe declarar probada la excepción de cosa juzgada, en primera y segunda instancia,** teniendo en cuenta que este medio exceptivo es un instrumento que no beneficia exclusivamente a una parte procesal, sino que garantiza los principios que rigen el procedimiento, como la igualdad, la confianza legítima, la seguridad pública y el non bis in ídem y, con ello, la vigencia de un orden justo."<sup>7</sup>

### **Análisis del Caso en concreto**

En el sub examine, este Tribunal procederá en primera medida a determinar si en el sub examine se configuró el fenómeno de cosa juzgada sobre la controversia aquí objeto de estudio, para lo cual con fundamento en las piezas procesales que obran en este proceso en cumplimiento de la solicitud de envío del expediente 680013333009-2010-00115-00, procederá a estudiar si se estructura el fenómeno procesal de la cosa juzgada. Veamos:

1. El proceso identificado con número único de radicación **680013333009-2010-00115-00/01**, la demanda se promovió por el señor Jorge Eliécer Vargas Díaz en contra del Municipio de Piedecuesta, según obra a folios 1 a 2 del archivo 03 de ese expediente

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 18 de abril de 2007, C.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, número único de identificación 540012331000200500118-01(AP)

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Dr. Hernando Sánchez Sánchez, sentencia del 18 de octubre de 2019, expediente 680012333000-2011-00027-01, demandante, William Duarte Pico contra la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga y Municipio de Bucaramanga



digital. En los **hechos** de la demanda, se informa que en la carrera 7D con calle 14 y 15 del caso del Municipio de Piedecuesta en el costado occidental, las construcciones levantadas con rejas y encerramientos en ladrillo ocuparon la zona del andén que impide el tránsito peatonal, sin que el ente territorial adoptara las medidas técnicas, administrativas y represivas para que los transeúntes no expongan su vida al utilizar la calzada vehicular. En consecuencia, plantea como pretensiones la protección de los derechos colectivos vulnerados al goce del espacio público; la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente y, la realización de 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.

2. El Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, mediante sentencia proferida el 29 de febrero de 2012, resolvió amparar los derechos colectivos al goce del espacio público, la seguridad y prevención de desastres técnicamente, el derecho a la accesibilidad, la seguridad ciudadana y a la construcción de desarrollos urbanísticos acorde con las disposiciones legales vigente y, en consecuencia impuso varias obligaciones a la autoridad accionada y la condenó en costas, en los siguientes términos:

**“SEGUNDO: El MUNICIPIO DE PIEDECUESTA,** deberá adecuar el andén existente en el costado oriental de la carrera 7D con calle 14 y 15 de Piedecuesta, el cual permanece invadido de escombros y vegetación, con el fin de permitir el libre tránsito de los peatones. Además deberá seguir con el trámite del proceso sancionatorio, el cual inició, según lo manifestó la Secretaría de Planeación Municipal de Piedecuesta en respuesta al oficio de fecha 13 de diciembre de 2011, para la recuperación del espacio público afectado por la vivienda identificada con nomenclatura 14-07 y 14-07 en la cual existe una estructura con techo, mesas, sillas y motos al parecer correspondientes a una tienda la cual se encuentra obstruyendo el libre tránsito de peatones. Estas gestiones deberán adelantarse dentro del término de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia. A partir del término perentorio anteriormente establecido, la accionada contará con un plazo adicional de dos (2) meses, para ejecutar la obra requerida.”

La anterior determinación se hizo con fundamento en las siguientes consideraciones:

“La presente acción se originó por la carencia de andenes, ocasionada por las construcciones levantadas con rejas y encerramientos en ladrillo en la carrera 7D con calle 14 y 15 de Piedecuesta, las cuales privaron a la comunidad del andén para el libre tránsito peatonal. A juicio del Actor dicha carencia amenaza y vulnera los derechos colectivos al goce del espacio público, la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente, el derecho a la accesibilidad, la seguridad ciudadana y a la construcción de desarrollos urbanísticos acorde a las disposiciones legales vigentes.

**El material probatorio recaudado y la normatividad aplicable al presente caso permite llegar a la conclusión, que efectivamente la carrera 7D con calle 14 y 15 de Piedecuesta no ofrece las garantías requeridas para que las personas**



**transiten libremente, resultando decisiva la intervención de la autoridad municipal que permita cesar el riesgo.**

**Sin embargo, luego de realizada la inspección judicial llevada a cabo el día 16 de septiembre de 2011, se pudo observar que en el costado de la calle 14 al inicio de la carrera 7D, existe un tramo de aproximadamente 20 metros de andén, así como en la calle 15 de la carrera 7D un trayecto aproximado de 30 metros de andén, además en el costado oriental de la citada dirección existe un andén el cual permanece invadido de escombros y vegetación.**

Conforme lo prescribe el artículo 3 de la Ley 136 de 1994, le corresponde a los municipios asumir el llamado que hace el actor popular, **y por lo tanto deberá realizar las correspondientes gestiones que permitan cesar la vulneración de los derechos colectivos, no ordenando de plano demoler las viviendas que se encuentran en uno de los costados, sino llegar a la solución más adecuada que permita garantizar el libre tránsito de las personas, la cual correspondería a la adecuación del andén existente en el costado oriental de la citada dirección el cual permanece invadido de escombros y vegetación, ya que al realizar una limpieza de escombros se podría adecuar dicho andén para el libre tránsito de las personas del sector.**

Por otro lado, en la inspección ocular también se logró verificar la existencia de una estructura con techo, mesas, sillas y motos al parecer correspondiente a una tienda, identificada con nomenclatura 14-07 y 14-09, la cual se encuentra obstruyendo el libre tránsito de peatones. Respecto a esto la Secretaría de Planeación Municipal de Piedecuesta en Respuesta al oficio de fecha 13 de diciembre de 2011, obrante a folio 49, manifiesta que se inició proceso sancionatorio para la recuperación del espacio público afectado, procediendo a requerir a cada uno de los presuntos infractores mediante boleta de citación con el fin de rendir diligencia de descargos. Sin embargo no se aportó al expediente prueba de tal proceso, por lo que se requerirá al Municipio para que lleve a cabo las labores pertinentes a fin de recuperar dicho espacio afectando."

3. La sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander con ponencia del Magistrado Rafael Gutiérrez Solano, el 11 de junio de 2014, resolvió confirmar la decisión de primera instancia.
4. Ahora bien, en el proceso identificado con número único de radicación 680013333004-2010-00023-02, el actor Carlos Javier Guerrero Gutiérrez promovió demanda contra el Municipio de Piedecuesta por la presunta vulneración del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente por la falta de andén en la carrera 7D entre calles 14 y 15 del Barrio La Candelaria del Municipio de Piedecuesta, sin que el ente accionado adelanta las medidas técnicas para evitar que los transeúntes pongan en riesgo su vida.

Conforme al análisis comparativo anterior, la Sala de Decisión evidencia que las demandas populares interpuestas por distintos actores populares en contra de la misma persona jurídica -El Municipio de Piedecuesta- y, se fundamenta en similares hechos y pretensiones.



En efecto, en ambas demandas se plantea la violación de derechos colectivos por cuenta de la falta del andén que impide el libre tránsito y seguro tránsito de los peatones en el sector de la carrera 7D entre calles 14 y 15 del Barrio La Candelaria de Piedecuesta, debiéndose aclarar que si bien en el expediente contentivo de la acción popular 680013333009-2010-00115-00, el accionante Jorge Eliécer Vargas Díaz solo hizo referencia a la ocupación del espacio público -andén- del costado occidental de este sector, mientras que la acción popular bajo radicado 680013333004-2010-00023-00 no hace tal distinción, sino cuestiona la ausencia de tramo peatonal para garantizar la movilidad del transeúnte en dicho lugar, debe ponerse de presente que el examen del caso efectuado por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, en sentencia del 29 de febrero de 2012, no se limitó a verificar la transgresión de los derechos e intereses colectivos el tramo cuestionado por el actor popular, sino su estudio abarcó todo el sector de la carrera 7D entre calles 14 y 15 del Barrio La Candelaria de Piedecuesta y, a partir de tal análisis adoptó las medidas de protección necesarias en el caso particular.

Es así que vemos como en la referida sentencia judicial, se plantea como problema jurídico si se vulneraron los derechos e intereses colectivos por las construcciones levantadas con rejas y encerramientos en ladrillo presentada en el andén de la carrera 7D con calle 14 y 15 de Piedecuesta; respondiendo a tal cuestionamiento de manera afirmativa al determinar que en dicho sector no se ofrece garantías para que las personas transiten libremente, aunque verifica en la inspección judicial que la existencia de un andén que permanece invadido de escombros y vegetación en dicha dirección; considerando que el Municipio de Piedecuesta deberá adelantar las gestiones necesarias para cesar la situación vulneradora de derechos colectivos sin que ordene la demolición de las viviendas que se encuentran en uno de los costados, sino llegar a una solución más adecuada que asegure la movilidad que correspondería a la adecuación del andén existente en el costado oriental del referido lugar con la remoción de los escombros y vegetación. También plantea que el ente territorial accionada deberá llevar a cabo las labores pertinentes para recuperar el espacio público atendiendo a su manifestación que inició los respectivos procesos sancionatorios.

Ahora, debe precisarse que, si bien las demandas populares no invocan de manera homogénea la protección de derechos e intereses colectivos, la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado sostuvo que tal aspecto no impide la declaratoria del instituto jurídico objeto de estudio, en tanto que "... el Juez constitucional, en uso de su facultad oficiosa, en caso de encontrar acreditada la amenaza o vulneración de otros derechos colectivos



diferentes a los señalados por el demandante, pueda así declararlo, junto con sus respectivas consecuencias.”<sup>8</sup>

Lo anterior permite concluir que la sentencia proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de esta localidad el 29 de febrero de 2012, citada ut supra, en lo atinente a los andenes en el sector de la carrera 7D entre calles 14 y 15 del Municipio de Piedecuesta y las medidas que debe adoptar la administración municipal en aras de proteger los derechos colectivos al goce del espacio público y, la seguridad pública, hizo tránsito a cosa juzgada conforme a la línea jurisprudencial seguida para tal propósito por la Corte Constitucional, pues la misma no fue desestimatoria de las pretensiones y surte efectos igualmente para la problemática planteada en el presente caso.

En esa medida, la responsabilidad frente a la vulneración de los derechos colectivos por la falta de adecuación de andenes que limita el tránsito de los peatones alegada fue definido en la citada providencia judicial dictada por el Juzgado Noveno Administrativo de Bucaramanga, circunstancia que impide al Tribunal estudiar los argumentos de apelación pues sería reabrir un debate ya concluido lo que desconocería los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada.

En consecuencia, el Tribunal revocará la sentencia de primera instancia y en su lugar, declarará que ha operado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada en el sub examine y, **no** condenará en costas en atención precisamente a la naturaleza de esta sentencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Santander, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE:**

**Primero.**     **REVOCAR** la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Bucaramanga, el 31 de mayo de 2013, por las razones expuestas en este proveído y, en su lugar **DECLARAR LA COSA JUZGADA** dentro del asunto de la referencia.

**Segundo.**     Sin condena en costas.

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Dr. Ramiro Saavedra Becerra, providencia del 15 de marzo de 2006, radicado No. 25000-23-24-000-2004-01204-01 (AP), actor Hugo Serrano Gómez y Otro en contra de Empresa Colombiana de Petróleos – Ecopetrol S.A. y Ministerio de Minas y Energía - CHEVRONTEXACO



**Tercero.** Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** por conducto de la Secretaría, el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones en el Aplicativo Samai.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE. Aprobado en Sala según Acta No. 19/2023**

Firma electrónicamente  
**IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA**  
**Magistrado Ponente**

Firma electrónicamente  
**FRANCY DEL PILAR PINILLA PEDRAZA**  
**Magistrada**

Firmado Por:

Ivan Mauricio Mendoza Saavedra  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Contencioso 6 Administrativa  
Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander

Francy Del Pilar Pinilla Pedraza  
Magistrada  
Oral 004  
Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander

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: **db6398ef4ebb1a25044e596589de4b0327607b235e466d71df43ed6e7009df32**

Documento generado en 14/03/2023 01:32:36 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>