

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
MAGISTRADO PONENTE Dr. JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR

Bucaramanga, veintiséis (26) de agosto de dos mil veinte (2020).

MEDIO DE CONTROL	EJECUTIVO
DEMANDANTE	JAIRO MASSEY MARÍN
DEMANDADO	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD – SUPERSALUD y MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
RADICADO	686793333001- 2015 – 00471 - 01
TEMA	CONFIRMA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA.
CORREO ELECTRÓNICO DEMANDANTE	No registra correo electrónico Calle 6 No. 6 No. 3-67 y carrera 10 No. 9-67 San Gil
CORREO ELECTRÓNICO DEMANDADO	snsnotificacionesjudiciales@superslud.gov.co notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co procesos@defensajuridica.gov.co edwinmurcia@hotmail.com notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co

Se decide el recurso de **APELACIÓN** interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida el día 9 de mayo de 2018, por el Juzgado Primero Administrativo Oral de San Gil.

I. ANTECEDENTES

1. PRETENSIONES¹

Librar mandamiento de pago por la suma de \$ 2.714.180 con base en la resolución No. 0003864 del 5 de junio de 2014 suscrita por la extinta SOLSALUD EPS S.A EN LIQUIDACIÓN y por los intereses corrientes y moratorios causados.

Condenar a la demandada al pago de las costas y agencias procesales conforme a los términos del artículo 188 de Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2. HECHOS².

Se indica en la demanda que el demandante solicitó ante la extinta SOLSALUD EPSP SA EN LIQUIDACIÓN el pago de \$4.960.580, con fundamento en facturas relacionadas, por lo que profirió la resolución N. 03864 del 5 de junio de 2014 aceptando la acreencia de manera parcial por la suma \$2.714.180, debidamente notificada, sin que a la fecha los demandados hayan cancelado el valor.

¹ Folio 7

² Folio 3

MEDIO DE CONTROL: Ejecutivo
 RADICADO: 686793333001- 2015 – 00471 – 01
 TEMA: Confirma excepción falta de legitimación en la causa por pasiva.

3. FUNDAMENTOS DE DERECHO³

Artículo 104 numeral 6 del CPACA
 Artículo 488 y ss del CPC
 Artículo 884 del CCO.

4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. EXCEPCIONES⁴

Por intermedio de apoderada la SUPERINTENDENCIA DE SALUD se opuso a las pretensiones de la demanda e interpuso recurso de reposición contra el auto que libró mandamiento de pago:

- **Inexistencia del título ejecutivo.** El Acto administrativo a ejecutar no proviene de la SUPERINTENDENCIA DE SALUD, pues es parte de un proceso concursan y lo que hace es colocar en orden las deudas y pagar con la masa liquidataria hasta que termine de cancelarlas o dar la prelación de créditos como se hace en cualquier liquidación.

- **Inexistencia de la obligación a cargo de la SUPERINTENDENCIA DE SALUD.** No puede ser atribuible la deuda a la entidad, pues esta hace parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cumpliendo las funciones de inspección, vigilancia y control y no pagar las obligaciones de los acreedores dentro de un proceso liquidatorio.

- **Falta de legitimación en la causa por pasiva.** Refiere que la parte actora considera los actos y/o omisiones del Agente liquidador son autónomos e independientes de la Superintendencia Nacional de Salud, además dentro de las funciones de la Superintendencia no está efectuar pagos.

Vale aclarar que mediante auto del 15 de diciembre 2016⁵ se declaró extemporáneo el recurso interpuesto y en consideración que la excepción de Falta de Legitimación en la causa por pasiva es mixta se resolverá en la audiencia del artículo 372 del Código General del Proceso.

II. SENTENCIA APELADA

En audiencia de juzgamiento del día 9 de mayo de 2018, la juez manifestó que los actos administrativos y/o omisiones del Agente Especial son autónomos e independientes de la Superintendencia Nacional de Salud, no ostentando en el proceso la calidad de deudor, indicando que el agente especial liquidador actuó bajo total y completa autonomía y no es funcionario que dependa de la SUPERSALUD, concluyendo que no existió vínculo contractual entre los extremos procesales, además el acto administrativo demandado fue proferido por el agente especial liquidador de SOLSALUD EPS S.A en liquidación la cual a la fecha se encuentra totalmente liquidada y su matrícula mercantil cancelada extinguiendo así la personería jurídica, por lo anterior declaró probada la EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SUPERSALUD y dio por terminado el proceso y ordenó el archivo (fol. 167- 168)

I. LA APELACIÓN⁶

³ Folio 4

⁴ Folio 105

⁵ Folio 163

⁶ Folio 169

MEDIO DE CONTROL: Ejecutivo

RADICADO: 686793333001- 2015 – 00471 – 01

TEMA: Confirma excepción falta de legitimación en la causa por pasiva.

El apoderado de la parte ejecutante presenta inconformidad frente a la decisión de primera instancia, y solicita que la misma sea revocada, teniendo en cuenta que la legitimación en la causa hace referencia a la relación sustancial que debe existir entre las partes en el proceso y el interés sustancial del litigio, de tal manera que aquella persona a quien se le exige la obligación es a quien habilita la ley para actuar procesalmente, además cita sentencia del H. Consejo de Estado para manifestar que la relación con la legitimación en la causa no es constitutiva de excepción de fondo sino que se trata de un presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito favorable ora a la pretensiones del demandante.

IV. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

Por medio, de auto de fecha 28 de marzo de 2019⁷, se admitió el recurso de apelación interpuesto contra de la Sentencia de primera instancia y mediante proveído de fecha 12 de diciembre de 2019⁸, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y emitir concepto de fondo respectivamente.

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA

Parte demandante. No se manifestó en esta oportunidad.

Parte demandada. Guardó silencio en esta etapa procesal.

Ministerio Público. No presentó escrito relacionado en esta etapa.

VI. CONSIDERACIONES

Cabe recordar que⁹, si bien la falta de legitimación en la causa en una excepción que debe resolver en la etapa de las excepciones, también es cierto, que según jurisprudencia de la máxima autoridad Contenciosa Administrativa¹⁰ ha sostenido que por ser una excepción mixta, se puede resolver con el fondo del asunto, en aplicación de los principios pro actione y pro damnato su estudio es aplazado hasta la sentencia a fin de garantizar y hacer efectivo el derecho de acceso a la administración de justicia; como en este caso en que se resuelve como excepción pero tiene el mismo efecto de negar que dicha entidad debe responder por lo que el fondo define su falta de legitimación por pasiva.

⁷ Folio 178

⁸ Folio 181

⁹ Frente a la legitimidad en la causa por pasiva, es de señalar que la Jurisprudencia del alto tribunal de lo Contencioso administrativo ha establecido la posibilidad de que tal excepción, tenga la naturaleza de excepción mixta.

Esto en la medida de que la legitimación en la causa puede ser interpuesta como excepción previa, cuestionando la legitimación de hecho en la causa, es decir, cuestiona la calidad para comparecer al proceso en virtud de la relación procesal; o como excepción de fondo, la cual hace relación a legitimación material, la cual cuestiona la real relación sustancial que da origen al litigio.

En esta medida la legitimación de hecho en la causa, se da en relación a la designación de la contraparte que hace al momento el accionante al momento de interponer su acción. Es decir es una relación jurídica nacida de una conducta en la demanda y de su notificación. Por su parte la legitimación material en la causa alude a la real participación en relación sustancial entre las partes y no de la designación que hace el accionante.

Así, mientras la primera cuestiona la calidad para comparecer al proceso en virtud de la designación de la parte, la segunda permite que el juzgador entre a dirimir de fondo el litigio.

¹⁰ Consejo de Estado, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, Bogotá, D. C., 30 de agosto de 2018. Radicación: 41001-23-33-000-2015-00926-01(58225)

MEDIO DE CONTROL: Ejecutivo
RADICADO: 686793333001- 2015 – 00471 – 01
TEMA: Confirma excepción falta de legitimación en la causa por pasiva.

Ahora, frente al problema jurídico principal de quien está legitimado para responder en la causa se debe señalar que el agente liquidador especial es la persona natural que actúa como administrador y representante legal de la entidad en proceso de liquidación, con funciones autónomas e independiente de la SUPERSALUD, pero designado por esta. La entidad demandada La Superintendencia Nacional de Salud – SUPERSALUD - es un organismo técnico, rector del sistema de vigilancia, inspección y control, cuyo fin es promover el mejoramiento de la calidad en la atención en salud y fortalecer la inspección, vigilancia y control del aseguramiento en salud.

La SUPERSALUD, según el decreto 1259 dentro de sus funciones están la de inspección, control y vigilancia de las actividades que desarrolla el Sistema de Seguridad Social en Salud y no se endilga la función de pagar o garantizar el pago de los acreencias adquiridas por la entidad vigilada, si no están van hasta solo hasta asegurar el cumplimiento de las normas que las rigen, no hay compromiso u obligación contractual con el demandante, así las cosas ante la inexistencia de vínculo contractual en los extremos procesales, es claro que no existe legitimación en la causa por pasiva.

En el caso en concreto la Resolución No. 038464 del 5 de junio de 2014¹¹ fue suscrita por el Agente Especial Liquidador de SOLSALUD EPS SA EN LIQUIDACIÓN y no como representante de la SUPERSALUD, siendo claro que el agente liquidador no actuó como delegatario de esta.

Además, cabe recordar que mediante Resolución No. 4964 del 6 de junio de 2014, se declaró la terminación de la existencia legal de SOLSALUD EPS, entidad que en la actualidad se encuentra completamente liquidada y su matrícula mercantil fue cancelada, por lo que no es objeto de derechos ni obligaciones.

Por lo expuesto, no son de recibo los argumentos expuestos por el apoderado del demandante y en consecuencia, se confirmará la decisión de declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, respecto de LA SUPERSALUD.

Finalmente, en relación con la condena en costas, el artículo 365 numeral 1 del CGP señala que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, y en el presente asunto en la sentencia de primera instancia se declaró probada la excepción formulada por la SUPERINTENDENCIA DE SALUD ordenando como consecuencia el archivo del proceso.

Así las cosas, es claro que al ser la parte demandante vencida en el proceso es procedente la condena en costas en su contra.

En consecuencia, se **CONFIRMARÁ** la sentencia apelada.

VI. COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 365 numeral 1 del Código General del Proceso, se condenará en costas segunda instancia a la parte demandante por haberse decidido en forma desfavorable el recurso de apelación presentado contra la decisión de primera instancia.

Las agencias en derecho serán fijadas en auto separado por parte del Juez de primera instancia.

¹¹ Folio 93

MEDIO DE CONTROL: Ejecutivo

RADICADO: 686793333001- 2015 – 00471 – 01

TEMA: Confirma excepción falta de legitimación en la causa por pasiva.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO ORAL DE SANTANDER, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

FALLA

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral de San Gil el 9 de mayo de 2018.

SEGUNDO. CONDENAR en costas de segunda instancia a la parte demandante, conforme lo expuesto en la parte motiva y las agencias serán fijadas en auto separado por parte del juez de primera instancia.

TERCERO. RECONOCER personería a la Doctora VIVIAN XIMENA HOLGUÍN HERRERA c.c. 28.182.672 y T.P. 117.160 del C.S.J, como apoderada de la parte demandante, de conformidad con la sustitución de poder obrante a folio 199 del expediente.

CUARTO. Ejecutoriada esta providencia **DEVOLVER** el expediente Juzgado de origen, previas constancias de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en Sala Virtual de la fecha, según Acta No. 055 de 2020

(aprobado en forma virtual)

JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR
Magistrado Ponente

(aprobado en forma virtual)

MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO
Magistrado

(salva voto en forma virtual)

SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR
Magistrada



Bucaramanga, trece (13) de agosto de dos mil veinte (2020)

Tribunal	ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Magistrado Ponente	MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO
Medio de control	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS (ACCIÓN POPULAR)
Radicado	680012331000-2010-00595-00
Accionante	OSCAR JAHIR HERNÁNDEZ Ha dejado el proceso abandonado, siendo impulsado de manera oficiosa por el despacho
Accionado	MUNICIPIO DE CURITÍ E-mail: contactenos@curiti-santander.gov.co CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER - CAS E-mail: contactenos@cas.gov.co; casencasa@cas.gov.co
Vinculados	PEDRO JESÚS ARGUELLO; ISAÍAS RUÍZ HERRERA; ELSA ORTÍZ ÁLVAREZ; LUÍS ARTURO RODRÍGUEZ; PAULINA CASTAÑEDA DE CAMARGO; PEDRO JESÚS ARGUELLO; LEOPOLDO DÍAZ; ANDRÉS RUÍZ HERRERA; SARAFÍN ROMERO DURÁN; ANTONIO CALDERÓN; EUCLIDES MÉNDEZ; OLGA APARICIO JIMENEZ; JUAN BAUTISTA RODRÍGUEZ ARENAS; JHON JAIRO ARENAS PULIDO; ELIECER BLANCO; OSCAR NICOLAS BLANCO RODRÍGUEZ; MIGUEL ÁNGEL HERRERA; NURIS NARCISA UPARELA IMBETT. C.C. 42.996.203 expedida en Medellín. T.P. 171.029 del C.S.J. Curadora Ad Litem del señor FERNANDO MEJÍA CAMACHO; FREDDY HERNANDO SAAVEDRA BORDA. C.C. 91.473.531 expedida en Bucaramanga. T.P. 83.753. del C.S.J. Curador Ad Litem del señor JOSÉ ARENAS. No reportan direcciones electrónicas dentro del expediente
Asunto (Tipo de providencia)	SENTENCIA ANTICIPADA (COSA JUZGADA)

Procede la Sala de Decisión a proferir Sentencia anticipada¹ de primera instancia dentro de la acción popular instaurada por el señor Oscar Jahir Hernández, contra las entidades arriba referidas, por la presunta vulneración de los derechos e intereses al goce del espacio público; el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; la existencia un equilibrio

¹ De conformidad con el Decreto 806 de 2020 - *Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica* -.



ecológico, la protección de áreas de especial importancia ecológica y el goce de un ambiente sano.

I.- ANTECEDENTES

1. DEMANDA

1.1 Hechos

La parte accionante señala que, en el Municipio de Curití sobre la vía que conduce del área urbana al sector rural conocido como “*Balneario Pescaderito*”, sobre la margen izquierda de la vía, se han venido construyendo una serie de viviendas sobre una zona de protección ambiental como lo es el margen lateral de la quebrada que por allí lleva su recorrido natural.

Indica que, tanto la administración municipal como la Corporación Ambiental de la Región, han sido permisivas en la ilegalidad que dichas construcciones representan, pues no existen pruebas que determinen que se han ejercido controles efectivos y preventivos, resaltando que, a la fecha de presentación de la presente acción, dichas construcciones se siguen realizando sin que exista protección de los derechos colectivos, o una acción administrativa real por parte de los accionados.

Refiere que, dichas construcciones comienzan con la instalación de latas de zinc, seguidamente instalan los ladrillos que se convierten a posterioridad en placas de cemento con edificaciones de hasta tres pisos, y arguye que sus dueños se ufanan de haber recibido materiales de manos de la misma administración municipal, lo cual resulta ilógico a la luz de la normatividad, pues la administración debe evitar estas situaciones y no apoyarlas entregando materiales.

Menciona que, estas construcciones no cuentan con ninguna clase de permiso administrativo y resalta que jamás lo podrán tener, debido a que las edificaciones se encuentran sobre el espacio público, que aparte de ello soporta un gravamen ambiental, y por ende no puede ser legalizada. Concluye manifestando que todos los desarrollos urbanísticos realizados



sobre espacio público y los lugares anexos del sitio mencionado, carecen de autorización por parte de la administración pública.

1.2 Pretensiones

Con fundamento en los anteriores hechos solicita:

“1. Que se declare que las entidades administrativas aquí accionadas, con la permisividad y falta de acción preventiva en cuanto a sus deberes de protección del espacio público, el medio ambiente, el goce de un ambiente sano, las construcciones ilegales y la protección del equilibrio ecológico, existente sobre el sector de la vía que conduce en el municipio de Curití del sector urbano al sector del Balneario Pescaderito, se encuentra infringiendo de manera grave y evidente los derechos colectivos ya mencionados.

2. Que como consecuencia de la anterior declaración, se sirva ordenar a las entidades accionadas la inmediata restitución del espacio público a través de las acciones administrativas que correspondan para lograr el desmonte de las construcciones realizadas sobre dicha zona. Todo en aras de obtener el respeto y el pleno restablecimiento objetivo de la normalidad ofendida con este accionar.

3. Que se ordene a los accionados la adopción de medidas tendientes a evitar que se sigan transgrediendo los intereses colectivos afectados por la presente situación. Orden a dirigirse también a la municipalidad.

4. Que nombre un comité verificador del cumplimiento de la sentencia, declarada en su debido momento, el cual deberá estar en cabeza de la Oficina Asesora de Planeación Municipal, si su señoría así lo considera razonable.

5. Que se ordene a los accionados el cumplimiento previsto en el capítulo XI de la Ley 472 de 1998, a favor de la parte accionante, así como también las costas de ley que se lleguen a probar al interior del proceso”.

2. Contestación de la demanda

2.1 Municipio de Curití

El Municipio accionado presenta informe a través del Oficio No. 1122010-00595-00MR, respecto de las construcciones y/o edificaciones que se encuentran sobre la vía que conduce del área urbana de Curití al sector rural conocido como “Balneario Pescaderito”, anexando cuatro folios que informan el listado de viviendas en el sector, con su respectiva ubicación.



2.2 José Arenas – Curadora Ad-Litem Nuris Narcisa Uparela Imbett.

La Curadora AdLitem expone que, respecto a los hechos al parecer son ciertos, según los documentos que soportan la presente acción, pero no le constan, por lo tanto, solicita sean despachados de conformidad con lo que se pueda probar en el curso procesal. En cuanto a las pretensiones, indica que se atiende a lo que resulte probado en el proceso, sin embargo, solicita sean despachadas de conformidad con las pruebas aportadas al expediente, teniendo en cuenta que carece de elementos probatorios suficientes para formular excepciones. Finalmente, propone la excepción genérica o constitucional y aquella que de manera oficiosa el Juez declare probada o necesaria conforme a las normas legales y constitucionales.

2.3 Fernando Mejía Camacho – Curador Ad-Litem Freddy Hernando Saavedra Borda.

El curador Ad-Litem del señor Fernando Medía Camacho, menciona en su escrito que no le consta ninguno de los hechos referidos en la acción popular de la referencia, por lo cual, deberá probarse dentro del presente trámite lo allí expuesto. Señala que teniendo en cuenta la condición de Curador, le impide allanarse a las pretensiones, por lo tanto, manifiesta que no se opone a las mismas, siempre y cuando la supuesta vulneración de derechos colectivos denunciada por el accionante se fundamente en hechos verídicos, normas vigentes.

3. Audiencia de pacto de cumplimiento

En desarrollo de esta diligencia el apoderado de la Corporación Autónoma Regional de Santander - CAS aporta copia del fallo proferido por el Consejo de Estado, sobre los mismos hechos y pretensiones de esta demanda en el trámite de segunda instancia, en virtud de lo cual solicita declarar la excepción de cosa juzgada, en el mismo sentido, el apoderado del Municipio de Curití indica que coadyuva lo relatado por el apoderado de la CAS, y la agente del Ministerio Público solicita se examine la posibilidad de declarar la cosa juzgada.



II.- CONSIDERACIONES

1. Competencia y oportunidad

Surtidas a cabalidad las etapas del proceso sin que se evidencie causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, es el momento de adoptar la decisión que merezca la litis. De esta forma, el Decreto 806 del 04 de junio de 2020², por el cual se adopta la figura jurídica de la sentencia anticipada en lo Contencioso Administrativo, en su artículo 13 dispone lo siguiente:

“Artículo 13. *Sentencia anticipada en lo contencioso administrativo. El Juzgado deberá dictar sentencia anticipada:*

1. *Antes de la audiencia inicial, cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, caso en el cual correrá traslado para alegar por escrito, en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia se proferirá por escrito.*

2. *En cualquier estado del proceso, cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez. Si la solicitud se presenta en el transcurso de una audiencia, se dará traslado para alegar dentro de ella. Si se hace por escrito, las partes podrán allegar con la petición sus alegatos de conclusión, de lo cual se dará traslado por diez (10) días comunes al Ministerio Público y demás intervinientes. El juzgador rechazará la solicitud cuando advierta fraude o colusión. Si en el proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.*

3. *En la segunda etapa del proceso prevista en el artículo 179 de la Ley 1437 de 2011, cuando encuentre probada la cosa juzgada, la transacción, la conciliación, la caducidad, la prescripción extintiva y la falta de legitimación en la causa. La sentencia se dictará oralmente en audiencia o se proferirá por escrito.*

4. *En caso de allanamiento de conformidad con el artículo 176 de la Ley 1437 de 2011”. (Subrayado para la ocasión)*

Ahora bien, la norma especial de las acciones populares, esto es, la Ley 472 de 1998 establece en su artículo 44³ que los aspectos no regulados en esta

² Decreto Legislativo 806 del cuatro (04) de junio de dos mil veinte (2020). “Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

³ ARTICULO 44. ASPECTOS NO REGULADOS. En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no



clase de procesos se aplicaran las disposiciones del Código General del Proceso o del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda el trámite de la demanda, siempre y cuando no se opongan a la naturaleza y la finalidad de este medio de control, en virtud de lo cual, la Sala de Decisión procederá a dictar sentencia anticipada, al encontrarse acreditados los presupuestos procesales para estudiar la ocurrencia de la figura jurídica de Cosa Juzgada.

2. Problema Jurídico

De conformidad con los antecedentes y las consideraciones expuestas, le corresponde a esta Sala de Decisión determinar ¿Si en el presente caso se cumplen los requisitos materiales para declarar la configuración del fenómeno jurídico de cosa juzgada?

Tesis de la Sala de Decisión: Sí, en razón a que existe una decisión judicial que resolvió la afectación de los derechos colectivos que se pretenden amparar, por cuanto se logró acreditar dentro del expediente que existe una decisión previa del Juez constitucional en relación con los mismos supuestos fácticos objeto de esta demanda, por lo que no es posible pronunciarse nuevamente sobre las mismas pretensiones, configurándose así el fenómeno jurídico de la Cosa Juzgada.

3. Marco Normativo y Jurisprudencial

3.1 De la acción popular

El artículo 2º de la Ley 472 de 1998, definió las acciones populares como aquellos “*medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos*”, que “*se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible*”.

De ahí que la primera condición de procedencia de la acción popular se relaciona con la defensa de derechos e intereses colectivos, pues si no se

regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones.



invocan o no se prueba su amenaza o vulneración la acción popular no procede. Al respecto, se observa que sin duda alguna los derechos e intereses colectivos invocados por el actor encuentran su asidero legal en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998. Asimismo, el artículo 9º del mismo precepto legal⁴, expresa que las acciones populares “*proceden contra toda acción u omisión de las autoridades, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos*”.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular establecidos por la Jurisprudencia del Consejo de Estado⁵ son los siguientes, a saber:

- a) Una acción u omisión de la parte demandada,
- b) **Un daño contingente**, peligro, **amenaza**, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos,
- c) Relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

En este sentido, la Jurisprudencia Constitucional ha establecido que la acción popular, se caracteriza:

“(i) por ser una acción constitucional especial, lo que significa a) que es el mecanismo dispuesto por el constituyente para la protección de un grupo específico de derechos constitucionales, los derechos colectivos, b) que el legislador ordinario no puede suprimir esta vía judicial y c) que le aplican, particularmente, los principios constitucionales; (ii) por ser pública, en tanto dota a todas las personas, sin necesidad de obrar por intermedio de un apoderado judicial, de un instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión de respetar, proteger y garantizar los derechos colectivos frente a las actuaciones de autoridades o de cualquier particular; (iii) por ser de naturaleza preventiva, motivo por el cual, basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca una vulneración para que ésta proceda, pues su objetivo es precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses

⁴ “Artículo 9º.- Procedencia de las Acciones Populares. Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.”

⁵ Consejo de Estado - Sección Primera, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., cinco (05) de marzo de dos mil quince (2015). Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP). Actor: Defensoría del Pueblo - Regional Boyacá. Demandado: Fiscalía General de La Nación - Dirección Seccional de Fiscalías De Tunja – CTI.



superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño; (iv) por ser también de carácter restitutorio, en razón a que tiene como finalidad el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos⁶.

De otra parte, el numeral 4º del artículo 161 del CPACA, establece como requisito de procedibilidad tratándose de pretensiones tendientes a lograr la protección de los derechos e intereses colectivos, siendo necesario llevar a cabo la respectiva reclamación prevista en el inciso tercero del artículo 144 del C.P.A.C.A. que dispone:“(...) *Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los 15 días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello podrá acudir ante el juez (...)*” (Negrilla para la ocasión).

3.2. La Cosa Juzgada en las Acciones Populares

El principio de seguridad jurídica del que se deriva la institución de la Cosa Juzgada, se cimienta en la necesidad de que las controversias llevadas ante los jueces sean resueltas con carácter definitivo y que, por ende, las decisiones judiciales cumplan una función de pacificación de los conflictos⁷, a partir de ella, las personas pueden ordenar sus expectativas de vida, en el entendido que los asuntos resueltos en una sentencia lo serán con carácter definitivo y concluyente, como atribución de un bien jurídico que le es debido a quien triunfa en el proceso.

En ese sentido, la Corte Constitucional en Sentencia C-774 de 2001, reiterando el mismo pronunciamiento en la Sentencia C-393 de 2011 hizo referencia a la cosa juzgada en los siguientes términos:

“La cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras

⁶ Corte Constitucional, sentencia T- 443 del 11 de julio de 2013.

⁷ A manera de ejemplo están las Sentencias C-548 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-975 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.



providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Los citados efectos se conciben por disposición expresa del ordenamiento jurídico para lograr la terminación definitiva de controversias y alcanzar un estado de seguridad jurídica.

De esta definición se derivan dos consecuencias importantes. En primer lugar, los efectos de la cosa juzgada se imponen por mandamiento constitucional o legal derivado de la voluntad del Estado, **impidiendo al juez su libre determinación y, en segundo lugar, el objeto de la cosa juzgada consiste en dotar de un valor definitivo e inmutable a las providencias que determine el ordenamiento jurídico. Es decir, se prohíbe a los funcionarios judiciales, a las partes y eventualmente a la comunidad, volver a entablar el mismo litigio.**

De esta manera se puede sostener que **la cosa juzgada tiene como función negativa, prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo resuelto, y como función positiva, dotar de seguridad a las relaciones jurídicas y al ordenamiento jurídico. (...)**

Para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere:

- **Identidad de objeto**, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente.
- **Identidad de causa petendi** (eadem causa petendi), es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa.
- **Identidad de partes**, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada⁸(Negrilla para la ocasión).

De tal manera, se deduce que 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 en las decisiones judiciales.

Así las cosas, resulta indispensable señalar que para que una providencia alcance el valor de Cosa Juzgada se requiere que se cumplan tres requisitos

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-744 del 25 de julio de 2001, Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil, expediente D- 3271.



comunes citados anteriormente, que son: identidad de partes, de objeto y causa, siendo la **identidad de partes**, la que marca el límite subjetivo de la cosa juzgada en el sentido de que en virtud de tal identidad la sentencia sólo produce efectos entre quienes fueron parte del proceso y, por tanto, no se extiende a terceros que han permanecido ajenos a la actuación. Por su parte, la **identidad de objeto y causa** fija los límites objetivos de la cosa juzgada, siendo que aquella se predica, si se trata de las mismas causas que con anterioridad han sido debatidas y decididas mediante sentencia.

Ahora bien, en las acciones populares la Corte Constitucional ha sostenido que la figura de “cosa juzgada” no puede ser absoluta tratándose de la protección de intereses que afectan a una comunidad, y por tanto señaló que la misma opera “*en el entendido que las sentencias que resuelven los procesos de acción popular hacen tránsito a cosa juzgada respecto de las partes y del público en general, salvo cuando surjan con posterioridad a la sentencia desestimatoria, nuevas pruebas trascendentales que pudieran variar la decisión*”⁹. En este orden de ideas, al encontrarse involucrados en el presente caso derechos e intereses colectivos, esta Corporación estudiará el fenómeno jurídico de la Cosa Juzgada previamente a decidir si existió la vulneración invocada por la parte accionante.

4. Análisis del Caso Concreto

Del análisis del marco normativo y jurisprudencial desarrollado anteriormente, así como del material probatorio obrante en el proceso y de los hechos planteados en la demanda y en las contestaciones de esta, esta Sala de Decisión procederá a determinar ¿Si en el presente caso se cumplen los requisitos materiales para declarar la configuración del fenómeno jurídico de cosa juzgada?

Así las cosas, se advierte que en la Audiencia de Pacto de Cumplimiento¹⁰, el apoderado de la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS,

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-622 de 2007. Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil.

¹⁰ Audiencia Pacto de Cumplimiento Acta No. 152 de 2019



aportó copia del fallo proferido por el Consejo de Estado¹¹ respecto de los mismos hechos y pretensiones de esta demanda en el trámite de segunda instancia, en donde el apoderado del Municipio de Curití coadyuvó lo expuesto por el apoderado de la CAS y la agente del Ministerio Público solicitó se examinara la posibilidad de declarar el fenómeno jurídico de la cosa juzgada.

En este orden de ideas, se observa que el presente caso guarda identidad de hechos, pretensiones y partes, con otra acción popular tramitada ante Corporación en la que se profirió sentencia favorable a las pretensiones, y fue confirmada por el Consejo de Estado, en virtud de lo cual, la Sala de Decisión deberá examinar si en el presente asunto concurren los presupuestos materiales para declarar la configuración del fenómeno jurídico de la cosa juzgada o el agotamiento de jurisdicción, de acuerdo con el siguiente cuadro comparativo:

Acción Popular 2010-00595-00 tramitada ante el Tribunal Administrativo de Santander	Acción Popular 2010-00593-01 presentada ante el Tribunal Administrativo de Santander
<u>Actor:</u> Oscar Jahir Hernández.	<u>Actor:</u> Oscar Jahir Hernández Rugeles
<u>Demandado:</u> Municipio de Curití; Corporación Autónoma Regional de Santander - CAS	<u>Demandado:</u> Municipio de Curití; Corporación Autónoma Regional de Santander - CAS
<u>Hechos:</u> En el Municipio de Curití, sobre la vía que conduce del área urbana al sector rural “Balneario Pescaderito”, sobre la margen izquierda de la vía, se han construido una serie de viviendas sobre una zona de protección ambiental como lo es el margen lateral de la quebrada que por allí existe en su recorrido natural.	<u>Hechos:</u> Sobre la vía contigua al balneario pescaderito, metros antes del puente que cruza la quebrada Curití, se construyeron dos estructuras de hierro y mampostería utilizadas como establecimientos comerciales y viviendas, en el sector “Balneario Pescaderito”
<u>Pretensiones:</u> Se declare que las entidades administrativas aquí accionadas, con la permisividad y falta de acción preventiva y correctiva, se encuentran infringiendo de manera grave y evidente los derechos colectivos al espacio público, el medio ambiente, el goce de un ambiente sano, las construcciones ilegales y la protección del	<u>Pretensiones:</u> Se declare que las entidades administrativas aquí accionadas, con la permisividad y falta de acción preventiva, se encuentran infringiendo de manera grave y evidente los derechos colectivos al espacio público, el medio ambiente, el goce de un ambiente sano, las construcciones ilegales y la protección del equilibrio

¹¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. Hernando Sánchez Sánchez. Bogotá, D.C, catorce (14) de marzo de dos mil diecinueve (2019). Radicación número 68001-23-31-000-2010-00593-01 (AP)



<p>equilibrio ecológico del sector Balneario Pescaderito, y que como consecuencia de lo anterior, se ordene la inmediata restitución del espacio público para lograr el desmonte de las construcciones realizadas sobre dicha zona.</p> <p>Se ordene a las accionadas la adopción de medidas tendientes a evitar la transgresión de los intereses colectivos afectados por la presente situación. Solicita que se nombre un comité verificador del cumplimiento de la sentencia, en cabeza de la Oficina Asesora de Planeación Municipal.</p> <p>Se ordene a los accionados el cumplimiento previsto en el capítulo XI de la Ley 472 de 1998, a favor de la parte accionante, así como también las costas de ley que se lleguen a probar al interior del proceso.</p>	<p>ecológico del sector Balneario Pescaderito, y que como consecuencia de lo anterior, se ordene la inmediata restitución del espacio público para lograr el desmonte de las construcciones realizadas sobre dicha zona.</p> <p>Se ordene a las accionadas la adopción de medidas tendientes a evitar la transgresión de los intereses colectivos afectados por la presente situación. Solicita que se nombre un comité verificador del cumplimiento de la sentencia, en cabeza de la Oficina Asesora de Planeación Municipal.</p> <p>Se ordene a los accionados el cumplimiento previsto en el capítulo XI de la Ley 472 de 1998, a favor de la parte accionante, así como también las costas de ley que se lleguen a probar al interior del proceso.</p>
---	--

En este sentido, advierte la Sala de Decisión de la revisión del anterior cuadro que las demandas interpuestas en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos por el mismo ciudadano Oscar Jahir Hernández Rugeles, se dirigen contra la misma autoridad (Municipio de Curití y la Corporación Autónoma Regional de Santander - CAS) y guardan similitud en sus hechos y pretensiones, pues ambas buscan la protección de los derechos e intereses colectivos del espacio público; la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; la existencia un equilibrio ecológico, la protección de áreas de especial importancia ecológica y el goce de un ambiente sano, debido a las construcciones de viviendas sobre una zona de protección ambiental, es decir, el sector del “*Balneario Pescaderito*” del Municipio de Curití.

En ese orden de ideas, la Sala de Decisión considera que en el asunto *sub-examine* se acreditan los presupuestos para la aplicación de la figura jurídica de la **cosa juzgada absoluta**, pues de acuerdo a la jurisprudencia citada en párrafos precedentes, en aquellos casos en que los derechos colectivos han



sido amparados, se constituye el efecto jurídico de Cosa Juzgada Absoluta, toda vez, que ya existe una decisión judicial que resolvió la afectación de los derechos colectivos que se pretenden amparar, como en efecto aconteció en este caso, por cuanto se logró acreditar dentro del expediente que existe una decisión previa del Juez constitucional en relación con los mismos supuestos fácticos objeto de esta demanda, por lo que no es posible pronunciarse nuevamente sobre las mismas pretensiones.

Cabe destacar que, la Corte Constitucional en la sentencia **SU – 658 de 2015** puntualizó la distinción entre las dos figuras jurídicas del agotamiento de jurisdicción y la cosa juzgada, así:

*"(...) la **diferencia entre el agotamiento de jurisdicción y la cosa juzgada**, radica en que con **el primero se busca evitar un desgaste de la administración de justicia**, de tal suerte que ante la existencia de dos procesos en curso, que versan sobre hechos, objeto y causa similares, el juez debe establecer cuál de ellos agotó la jurisdicción y, para ello, debe constatar en qué procedimiento fue notificada primero la demanda a los demandados, pues es a partir de dicho momento que se habla propiamente de la existencia del proceso como tal, en tanto en dicho instante se traba la litis. Ahora bien, en **la cosa juzgada, el operador judicial constata que un proceso sobre los mismos o similares hechos, objeto y causa ya fue fallado por la jurisdicción, situación que lo lleva a declarar, en la sentencia, la imposibilidad de acceder a las pretensiones**, puesto que el asunto ya fue ventilado y decidido ante los órganos jurisdiccionales respectivos" (Negrilla y subraya para la ocasión).*

Ahora bien, se precisa que en la acción popular radicada bajo la partida 2010-00593-00 y tramitada por este Tribunal, se dictó sentencia de primera instancia de fecha 28 de abril de 2015 en la que se resolvió lo siguiente:

"PRIMERO: DECLARAR la vulneración de los derechos colectivos al goce del espacio público, el derecho a la seguridad técnicamente previsible (sic), la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, y el goce a un ambiente, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: En consecuencia, ORDÉNASE al MUNICIPIO DE CURITÍ, en cabeza de su Alcalde, para que proceda a la restitución del espacio público realizando los trámites tendientes al desmonte de las dos (2) casetas que se encuentran ubicadas dentro de la zona de la Quebrada Curití en el Balneario "Pescaderito", dentro de un plazo no mayor a dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia [...]."



Conforme a la decisión antes transcrita, confirmada en segunda instancia por el Consejo de Estado en sentencia del catorce (14) de marzo de 2019¹², donde resolvió declarar la carencia actual de objeto por hecho superado respecto de la orden impartida en el ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia proferida el 25 de abril de 2015 por corporación, lo anterior, teniendo en cuenta que al estudiar las pruebas, las casetas que invadían la zona de protección de la Quebrada Curití en el *Balneario Pescaderito*, se desinstalaron en el año 2011, de lo que se colige claramente que lo pretendido por el actor popular en la presente demanda (2010-00595-00) ya se encuentra inmerso en la primera sentencia de este Tribunal, confirmada por el Consejo de Estado el 14 de marzo de 2019. En consecuencia, la Sala de Decisión procederá a dictar sentencia anticipada de primera instancia, al encontrarse acreditados los presupuestos materiales para declarar la ocurrencia de la figura jurídica de Cosa Juzgada.

5. Costas

En las acciones populares, conforme a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, el Juez aplicará las normas del Código General del Proceso, y en atención al numeral 8 del artículo 365 de ese estatuto, solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación, por lo tanto, no se condenará en costas a ninguna de las partes ni intervinientes dentro del presente proceso.

En mérito de lo expuesto el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia, y por mandato de la Ley,

III.- FALLA

PRIMERO.- Declárase la ocurrencia del fenómeno jurídico de COSA JUZGADA ABSOLUTA en el presente proceso, de conformidad

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. Hernando Sánchez Sánchez. Bogotá, D.C, catorce (14) de marzo de dos mil diecinueve (2019). Radicación número 68001-23-31-000-2010-00593-01 (AP)



con las consideraciones expuestas en la parte motiva en esta sentencia.

SEGUNDO.- Sin condena en costas, conforme a las consideraciones de esta providencia.

TERCERO.- **Envíase** copia de la presente providencia a la Defensoría del Pueblo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

CUARTO.- **Archívense** las diligencias, una vez ejecutoriada ésta providencia, previas las anotaciones de rigor y observase el Acuerdo PCSJA20-11567¹³ del 05 de junio de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en Sala Plena virtual Acta No. 72 de 2020,
herramienta Microsoft Teams.

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)
MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO
Magistrado

(Ausente con permiso Res. 85 de 2020)
SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR
Magistrada

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)
RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO
Magistrado

¹³ "Por medio del cual se adoptan medidas para el levantamiento de los términos judiciales y se dictan otras disposiciones por motivos de salubridad pública y fuerza mayor"

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER MAGISTRADO PONENTE: DR. JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR

Bucaramanga, catorce (14) de agosto de dos mil veinte (2020).

PROCESO: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: HERNANDO SANMIGUEL RODRIGUEZ
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SAN VICENTE DE CHUCURI
EXPEDIENTE N°: 680013333**008-2016-00068-01**
TEMA: GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO – SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PUBLICA
NOTIFICACIONES: Demandante: No tiene correo (Se debe notificar por estados)
notificacionjudicial@sanvicentede-chucuri-santander.gov.co
ifprada@procuraduria.gov.co
santander@defensoria.gov.co
juridica@defensoria.gov.co

Procede la Sala a decidir el **RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por la parte accionada, contra la sentencia de Primera Instancia proferida el día 29 de marzo de 2019 por el Juzgado Octavo Administrativo Oral de Bucaramanga.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones¹:

Se resumen de la siguiente manera:

PRIMERA: Ordenar al Señor LUIS SUAREZ FLOREZ, para que en un término razonable, habilite la entrada hacia la Quebrada Las Cruces, Calle 12 entre Carreras 10 y 11 del Barrio Centro del Municipio, permitiendo de esta manera el libre tránsito de peatones.

SEGUNDA: Ordenar al Señor LUIS SUAREZ FLOREZ, una vez habilitada la referenciada entrada hacia la Quebrada se abstenga de realizar injurias, palabras soeces y amenazas a los que por allí transiten.

TERCERA: Ordenar al Señor LUIS SUAREZ FLOREZ, garantizar el derecho a la accesibilidad para lograr una integración social, así como una libre movilidad a las personas, en especial a aquellas de especial protección de conformidad con las normas legales para la circulación peatonal y en atención hacia la Quebrada Las Cruces.

CUARTA: Ordenar al Señor LUIS SUAREZ FLOREZ, cumplir las órdenes que se llegaren a dar, pues intimidada a aquellas personas que ponen en conocimiento la situación de invasión.

¹ La demanda reposa a Fls. 1-4

QUINTA: Las demás que el Despacho considere pertinentes con el fin de evitar un futuro incidente con el Señor LUIS SUAREZ FLOREZ.

1.2. Hechos.

Manifiesta el accionante que en el sector de la Calle 12 entre Carreras 10 y 11 del Barrio Centro del Municipio de San Vicente de Chucurí, el Señor LUIS SUAREZ FLOREZ, ha venido tomando posesión de una vía pública que comunica a la rivera de la Quebrada Las Cruces, afectando de esta manera a la comunidad pues limita la libre circulación de las personas que quieran disfrutar de la referida Quebrada.

Señala que el Señor LUIS SUAREZ FLOREZ se apropió del sector, pues hasta la fecha no ha sido posible habilitar la entrada al afluente, a pesar de los múltiples intentos de recuperar este espacio por parte de las personas directamente afectadas. Agrega que en atención a las querellas presentadas y a los encuentros verbales y físicos, de personas afectadas con el señor FLOREZ, estos han sido amenazados y golpeados, llegando al punto de que ya existen procesos penales en contra del señor SUAREZ FLOREZ.

Expone que con anterioridad la Administración Municipal, realizó acciones de limpieza en el sector que conduce hacia la Quebrada, recolectándose gran cantidad de reciclaje y desechos que se encontraban en la vía, donde el Señor FLOREZ ha mantenido sellada e inhabilitada el acceso a la Quebrada. Sin embargo, el mismo procedió a cerrar nuevamente el referido acceso por ese sector, dirigiendo palabras soeces al que transitara por allí e instalando sacos de tierra y madera que impide el ingreso a la Quebrada y donde hasta el día de hoy no se ha dado solución a tal problemática.

1.3. Derechos Colectivos vulnerados.

- i) La seguridad y salubridad pública.
- ii) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.
- iii) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

1.4 Contestación De La Demanda.

SEÑOR LUIS SUAREZ FLOREZ ²:

Sostiene ser dueño de la parcela "Granja Interna Quebrada de las Cruces", donde lleva alrededor de 15 años en compañía de su esposa, sembrando y viviendo del producido de este; sin embargo, menciona que no es dueño del predio, solo de las mejoras y frutos que han cosechado a lo largo del tiempo, donde representa un total de 100 árboles de toda clase que hasta ahora llegan a frutar.

Señala que el camino que conduce a la Quebrada Las Cruces este colmado de delincuencia, de carteles de droga y hasta prostitución lo que ha llegado a perjudicar su vida diaria.

Por último, solicita que el lugar no se vuelva a convertir en un basurero, y tampoco vuelvan los aludidos carteles de droga, por lo que considera necesario situar parte de la Administración Municipal un portón en la entrada del camino que conduce a la Quebrada.

MUNICIPIO DE SAN VICENTE DE CHUCURI³:

² Fls. 64-65

³ Fls. 82-87

Se opone a la declaratoria de las pretensiones incoadas en el escrito de demanda, toda vez que la vía publica objeto de discusión inicialmente obstruida por el señor LUIS SUAREZ FLOREZ ya se encuentra despejada, por lo que considera que se configuró una carencia actual de objeto, por lo que cualquier orden judicial que se llegase a tomar resultaría innecesaria.

Agrega que el Municipio cuenta con una falta de legitimación en la causa por pasiva en el presente asunto, pues este no participo en el cerramiento de la vía pública y además como obra en el expediente, se ejecutaron las acciones policivas respectivas tendientes a lograr recuperar el espacio público.

Por último, solicita denegar las pretensiones de la demanda, declarar las excepciones interpuestas y darse por terminado el presente proceso.

II. LA SENTENCIA APELADA

El Juzgado Octavo Administrativo Oral de Bucaramanga en la sentencia apelada, declaró la carencia actual de objeto frente a la vulneración del derecho colectivo referido al goce del espacio público, y amparó los derechos e intereses colectivos referidos a un ambiente sano y a la salubridad pública de los habitantes del Barrio Centro del Municipio de San Vicente de Chucurí.

A su vez, ordenó al Municipio de San Vicente de Chucurí a que en un plazo no mayor a tres (3) meses, realice actividades de limpieza y conservación del camino que conduce a la Quebrada de las Cruces, con el fin de mitigar el impacto ambiental en la zona y evitar que se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y el medio ambiente. Todo esto implementándose a través de las dependencias competentes, medidas necesarias para que por lo menos, dos veces al año se realicen brigadas de limpiezas para conservar el ambiente óptimo en dicho lugar.

El A quo fundamento su decisión de amparar los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano y a la salubridad pública debido a que si bien el ente territorial llevó a cabo una limpieza de la zona señalada el día 5 de mayo de 2016, el video de inspección judicial llevado a cabo por parte del Juzgado Promiscuo del Circuito de San Vicente de Chucurí el día 4 de abril de 2017 demostró lo contrario, pues evidenció presencia de residuos de basuras (bolsas, colchones, entre otros) así como escombros esparcidos por todo el lugar, afectando el medio ambiente y la salud de los habitantes del municipio.

Por último, condenó en costas al señor Luis Suárez Flórez y al Municipio de San Vicente de Chucurí.

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

El Municipio de San Vicente de Chucurí interpuso recurso de apelación⁴, señalando su inconformidad respecto del sentido del fallo, debido a que considera que el A Quo se excede y viola condiciones sustantivas establecidas en la Constitución y la Ley frente al poder de los entes territoriales para administrar los recursos del estado, así como su forma de gobernabilidad que dispone el artículo 91 literal d) numerales 1, 5 y 7, y el artículo 93 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, pues el numeral 4º de la sentencia excede su competencia al terminar co-administrando al Municipio en sus decisiones de preservar el medio ambiente y la salubridad pública, cuando es el Alcalde quien fija en su momento las acciones de mantenimiento de la salubridad.

Agregó que, si bien no se opone a la primera parte de la orden, si lo hace frente a la segunda, ya que considera que termina lesionando el ordenamiento jurídico, pues no está limitada en el tiempo, mientras que si establece una periodicidad en la que se deben

⁴ Fol. 361-363

adelantar brigadas de limpieza las cuales desconocen si el municipio ya tiene un plan para ellas.

Aclara que la ciudadanía también hace parte del municipio, por lo que la orden no bastaría solo con limpiar, sino también con generar en la población una cultura de la limpieza y de respeto por el medio ambiente, como se adelanta por parte del ente territorial con varias campañas, resaltando que la salubridad pública no solo debe ser un fin de la administración sino un deber ciudadano.

Por último, considera que el hecho que generó la acción popular no fue una actuación directa del municipio, sino la de un ciudadano, por lo que el único obligado al pago de costas debe ser el administrado Luis Suárez.

IV.DEL TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

Por medio de auto del 18 de junio de 2019, se admitió el recurso de apelación⁵; mediante auto del 25 de febrero de 2020 se ordenó correr traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y rendir concepto de fondo respectivamente.⁶

V.ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA

Parte Actora:

No se pronunció en esta oportunidad.

Parte Accionada (MUNICIPIO DE SAN VICENTE DE CHUCURI)⁷:

Señala que el Municipio siempre ha estado dispuesto a proteger los bienes tangibles e intangibles de comunidad chucureña, entre ellos el derecho a un medio ambiente sano, toda vez que frente a la obstrucción realizada por el ciudadano LUIZ SUAREZ en la Calle 12 entre Carreras 10 y 11 del Municipio de San Vicente de Chucurí el Municipio ha realizado diversos actos positivos dirigidos no solo a impedir el cerramiento del paso que conduce a la Quebrada Las Cruces sino también a realizar labores de limpieza en el sector.

Expone que con la expedición de la Resolución No. 968 del 25 de octubre de 2016, se recuperó el espacio público que había sido objeto de invasión por parte del Señor SUAREZ FLOREZ y con ello se garantizó el paso de esa vía pública, amparándose de esta manera el derecho a un ambiente en condiciones de salubridad.

Finalmente, agrega que el Ministerio Público ha reconocido la labor realizada en el sector, pues reconoció que los hechos objeto de esta acción popular ya habían sido superados. Considerando además que el Municipio ha dado cumplimiento a las citadas disposiciones que permiten concluir estar ante la configuración de un hecho superado.

Ministerio Público⁸:

Solicita se confirme el fallo proferido en primera instancia en el sentido que no se acreditó por parte del Municipio de San Vicente de Chucurí haber adoptado las medidas necesarias para garantizar la protección de los derechos e intereses colectivos referidos a un ambiente sano y a la salubridad pública de los habitantes del Barrio Centro del Municipio, pues en el camino que conduce a la Quebrada Las Cruces se evidencian residuos de basuras, bolsas, colchones, escombros, entre otros.

⁵ Fol. 369

⁶ Fol. 376

⁷ Fol. 383-384

⁸ Fls. 130-132

Agrega que la orden impartida en la sentencia de primera instancia no implica una coadministración, pues la acción popular constituye un mecanismo idóneo para lograr la efectividad de los derechos colectivos garantizados por la Constitución y la ley, y será deber del Juez Constitucional de Acción Popular velar por el cumplimiento de dicha situación. Igualmente, expone que la orden impartida dejó a discrecionalidad del Municipio adoptar una periodicidad mayor en caso de que lo considere necesario.

Considera necesario adicionarse la sentencia apelada en el sentido de exhortar a la comunidad del Municipio de San Vicente de Chucurí para que cumpla con los deberes que les impone la Constitución y la Ley en materia de protección del medio ambiente y salubridad pública, dado que la vulneración de los derechos colectivos se debe en parte a acciones atribuibles a la comunidad.

De otro lado, en lo referente a la condena en costas, manifiesta que si bien en principio la acción popular únicamente se dirigió en contra del señor Luis Suárez Flórez, dado el cerramiento que realizó para el ingreso al camino a la Quebrada Las Cruces, a lo largo del proceso el ente territorial fue hallado responsable, por lo que la condena en costas debe imponerse a cargo tanto del particular accionado como del ente territorial vinculado.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

6.1. Problema Jurídico.

Se centra en establecer si el Municipio de San Vicente de Chucurí vulneró los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la salubridad pública de los habitantes del Barrio Centro del Municipio, debido a que omitió ejecutar obras o proyectos de descontaminación, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos en el camino que conduce a la Quebrada Las Cruces.

6.2. Marco normativo y jurisprudencial.

1. DE LAS ACCIONES POPULARES.

El artículo 88 de la Constitución Política de Colombia refiere:

"(...) La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares (...)"

La Acción Popular, es un mecanismo instituido para la protección de los derechos e intereses colectivos, tal como lo prevé el artículo 88 citado, sin embargo, tal enumeración no es taxativa y ha querido la norma constitucional dejar en cabeza del legislador la consagración de otros derechos que revistan la naturaleza de colectivos.

Es así, como la Ley 472 de 1998 desarrolla el Artículo 88 de la Constitución Política en los términos que a continuación se transcriben:

"Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto regular las acciones populares y las acciones de grupo de las que trata el art. 88 de la Constitución Política de Colombia. Estas acciones están orientadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, así como los de grupo o de un número plural de personas."

En la aludida Ley 472 de 1998, se señaló que con el ejercicio de las acciones populares se busca evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o restituir las cosas al estado anterior cuando fuere posible; siendo procedentes contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

2. DEL USO Y GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO.

En cuanto a ello, existe normativa constitucional y legal que regula tanto los derechos como los deberes que conlleva la utilización del espacio público, entre lo que cabe resaltar que:

"Conforme lo establece el artículo 82 de la Constitución Política, corresponde al estado velar por la "integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular". Así mismo, el artículo 313 de la Carta entre las funciones de los Concejos Municipales, señala la de reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda".

Consecuente con lo anterior el artículo 315 de la Carta, dentro de las atribuciones de los alcaldes, en su calidad de primera autoridad de policía en el área de su competencia, son quienes deben cumplir y hacer cumplir las normas constitucionales y legales y las que expida el Concejo Municipal correspondiente.

De lo anterior se concluye que sin lugar a dudas corresponde a los alcaldes velar porque se respeten las normas relativas a la protección y goce del espacio público".⁹

Así, el concepto de espacio público es amplio y contempla varios criterios que lo integran, para lo cual nos podemos apoyar en la sentencia SU – 360 de 1999¹⁰:

"ESPACIO PÚBLICO-Acceso de personas con capacidad de orientación disminuida por edad, analfabetismo, incapacidad o enfermedad

En el uso o administración del espacio público, las autoridades o los particulares deben propender, no sólo por la protección de la integridad del mismo y su destinación al uso común, sino también, -atendiendo el derecho a la igualdad de todos los ciudadanos-, por facilitar el adecuamiento, diseño y construcción de mecanismos de acceso y tránsito, que no solo garanticen la movilidad general, sino también el acceso a estos espacios, de las personas con movilidad reducida, temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentra disminuida por edad, analfabetismo, incapacidad o enfermedad."

Por tanto, el afectar el uso y disfrute del espacio público, conlleva a la perturbación de la libertad de locomoción de los ciudadanos, es por ello que:

"Las reglas diseñadas para la preservación del espacio público, desde que sean razonables, no pueden ser consideradas como un impedimento para la libertad de las personas sino la base misma de esa libertad, extendida y articulada para todos. En consecuencia los ciudadanos deben sujetarse a los mandamientos constitucionales y legales que regulan el debido aprovechamiento del espacio público, como parte de su responsabilidad con la comunidad y de sus deberes constitucionales."

Por esto, se debe propender a la protección y salvaguarda del disfrute de los espacios de uso público desde una perspectiva en el que también se responsabilice el ciudadano con los deberes que a su cargo tiene para no afectar el interés general sobreponiendo el particular.

"La Corte constitucional ha advertido la legitimidad de las conductas tendientes a tratar de proteger el espacio público y el legítimo interés de las ciudades, de proteger los derechos y los

⁹ CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, C.P.: JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ, Bogotá D.C. Julio 27 de 2001, Rad.: 25000-23-25-000-2000-0189-01(AP-116).

¹⁰ SU – 360 de 1999.

intereses de la colectividad y en especial de los peatones. La función de regular el uso del suelo y del espacio público corresponde a una verdadera necesidad colectiva y, por tanto, no es apenas una facultad sino un deber de prioritaria atención."

VII. CASO CONCRETO

En el presente caso la sentencia de primera instancia declaró la carencia actual de objeto como quiera que la presunta vulneración del derecho al goce del espacio público ya cesó, debido a que el Municipio de San Vicente de Chucurí a lo largo del proceso efectuó las acciones pertinentes que llevaron al retiro del cerramiento de la entrada que conduce a la Quebrada Las Cruces.

Ahora bien, el recurso de apelación radicado por el ente territorial, versa concretamente sobre los hechos de que el A quo i) esta co-administrando al municipio en la orden impartida en el numeral 4º de la sentencia, excediendo de esta manera su competencia en sus decisiones; ii) la orden dada estaría incompleta si no se genera en la población una cultura de limpieza y respeto por el medio ambiente puesto que la salubridad pública no solo debe ser un fin de la administración sino un deber ciudadano; iii) la decisión de condenar en costas al Municipio cuando en principio se generó la acción popular por una actuación directa de un ciudadano.

Frente al primer ítem objeto del recurso de apelación, es menester de la Sala aclarar, el deber que tiene el Juez por velar en aquellas situaciones donde se logre evidenciar vulneración de derechos colectivos, para que con diligencia estos sean debidamente atendidos. Para tal fin, la Constitución y la ley demandaron una atención prioritaria por parte las autoridades administrativas, donde si la administración con su actuar no concluye tal vulneración, el Juez Constitucional estará facultado para intervenir en su finalización.

El Municipio de San Vicente de Chucurí aduce que con la decisión dada en sentencia de primera instancia, se está co-administrando al municipio en cuanto a las acciones de mantenimiento y preservación del ambiente y la salubridad pública, pues el Alcalde es quien fija la forma de proceder y su periodicidad. Sobre tal afirmación, estima esta Sala de decisión que dicho argumento no resulta suficiente para revocar la decisión de primera instancia, como quiera que las obligaciones fijadas en la sentencia son razonables y no resultan desproporcionadas a como lo pretende hacer ver el ente territorial, pues es claro que Municipio por medio de sus entidades correspondientes son los encargados de fijar las acciones tendientes a realizar el mantenimiento del medio ambiente y la salubridad en su jurisdicción, solo se delimitó por parte del A quo el objeto de la obligación y la forma como debe ejecutarse, por lo que se confirmara el numeral 4 de la referida sentencia.

Conforme al segundo punto expuesto en el recurso de apelación tendiente a la necesidad de generar una cultura de limpieza y respeto por el medio ambiente por parte de la población en general del Municipio de San Vicente de Chucurí, frente a este punto en particular, considera la Sala beneficioso y acertado el adicionar una orden que garantice prontamente el derecho colectivo al goce de un ambiente sano y a la salubridad pública de la comunidad que habita en la ronda de la Quebrada Las Cruces, ya que como se probó a lo largo del proceso las acciones ejecutadas por parte de la administración han sido insuficientes para dar por terminada dicha problemática, por lo que se procederá en la parte resolutive de la sentencia adicionar un numeral.

Respecto al tercer y último punto visible en el recurso de apelación, concerniente a la decisión de condenar en costas al Municipio cuando el único responsable ha sido un ciudadano, estima la Sala conveniente traer a colación la sentencia de unificación de

Jurisprudencia en lo relativo a condena en costas dentro de las Acciones Populares¹¹:

(...) "El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho. (...) También hay lugar a condenar en costas a la parte demandada, en los componentes de expensas o gastos procesales y de agencias en derecho, cuando haya actuado con temeridad o mala fe. (...)

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace necesario señalar que el Art. 38 de la Ley 472 de 1998, regula lo concerniente al tema del pago de costas, mencionando que el Juez aplicará las normas del procedimiento civil relativas al tema, pero que ordenará el pago de las mismas si es evidente la actuación ha sido temeraria o de mala fe por alguna de las partes, lo cual no se evidenció en el presente proceso. Sin embargo, la sentencia de unificación dispone que "el pago de costas procesales se sustenta en la necesidad de restablecer la equidad quebrantada, cuando el actor popular se ve determinado a buscar la protección de los derechos colectivos ante las autoridades judiciales, bien por causa de un agente público o de uno particular, asumiendo para tal propósito una carga de defensa económica y de esfuerzo procesal, que de otra manera no habría tenido que soportar", por lo que en el presente asunto es pertinente otorgar el reconocimiento de costas procesales a favor al actor popular.

Así las cosas, atendiendo a los parámetros de la referida Sentencia y su interpretación con el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 en cuanto a la armonización con las disposiciones que regulan el reconocimiento de la condena y liquidación de costas, procederá la Sala a condenar al Municipio de San Vicente de Chucuri en costas en segunda instancia dado que se resolvió desfavorablemente el recurso de apelación y en favor del actor popular, las cuales se liquidaran de conformidad con los parámetros establecidos en el artículo 366 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

FALLA

PRIMERO: ADICIÓNENSE un numeral, el cual quedara así:

"EXHORTAR a la comunidad que habita en la ronda de la Quebrada Las Cruces del Municipio de San Vicente de Chucurí para que ejecute conductas que contribuyan al cuidado ambiental, atendiendo las indicaciones de las autoridades ambientales sobre la prohibición de arrojar basuras, residuos, escombros o cualquier otro tipo de desecho en las rondas de la referida fuente hídrica que pueda contaminar su cauce, lo anterior de conformidad, con lo reglado en el artículo 2 de la Ley 1523 de 2012."

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia de Primera Instancia proferida el día 29 de marzo de 2019 por el Juzgado Octavo Administrativo Oral de Bucaramanga por las razones expuestas en la parte motiva.

TERCERO: Condenar en costas al Municipio de San Vicente de Chucuri a favor del actor popular, las cuales serán liquidadas dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

¹¹ Consejo de Estado Sala de Decisión Especial No. 27 Magistrada Ponente: Rocío Araujo Oñate Rad.: 15001-33-33-007-2017-00036-01.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia **DEVOLVER** el expediente al Juzgado de origen previas constancias de rigor en el Sistema Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en Sala de la fecha, según el Acta No. 0051 de 2020

(aprobado en forma virtual)

JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR

Magistrado Ponente

(aprobado en forma virtual)

MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO

Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR

Magistrada



Bucaramanga, trece (13) de agosto de dos mil veinte (2020)

Tribunal	ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Magistrado Ponente	MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO
Medio de control	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS (ACCIÓN POPULAR)
Radicado	680012331000-2010-00595-00
Accionante	OSCAR JAHIR HERNÁNDEZ Ha dejado el proceso abandonado, siendo impulsado de manera oficiosa por el despacho
Accionado	MUNICIPIO DE CURITÍ E-mail: contactenos@curiti-santander.gov.co CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER - CAS E-mail: contactenos@cas.gov.co; casencasa@cas.gov.co
Vinculados	PEDRO JESÚS ARGUELLO; ISAÍAS RUÍZ HERRERA; ELSA ORTÍZ ÁLVAREZ; LUÍS ARTURO RODRÍGUEZ; PAULINA CASTAÑEDA DE CAMARGO; PEDRO JESÚS ARGUELLO; LEOPOLDO DÍAZ; ANDRÉS RUÍZ HERRERA; SARAFÍN ROMERO DURÁN; ANTONIO CALDERÓN; EUCLIDES MÉNDEZ; OLGA APARICIO JIMENEZ; JUAN BAUTISTA RODRÍGUEZ ARENAS; JHON JAIRO ARENAS PULIDO; ELIECER BLANCO; OSCAR NICOLAS BLANCO RODRÍGUEZ; MIGUEL ÁNGEL HERRERA; NURIS NARCISA UPARELA IMBETT. C.C. 42.996.203 expedida en Medellín. T.P. 171.029 del C.S.J. Curadora Ad Litem del señor FERNANDO MEJÍA CAMACHO; FREDDY HERNANDO SAAVEDRA BORDA. C.C. 91.473.531 expedida en Bucaramanga. T.P. 83.753. del C.S.J. Curador Ad Litem del señor JOSÉ ARENAS. No reportan direcciones electrónicas dentro del expediente
Asunto (Tipo de providencia)	SENTENCIA ANTICIPADA (COSA JUZGADA)

Procede la Sala de Decisión a proferir Sentencia anticipada¹ de primera instancia dentro de la acción popular instaurada por el señor Oscar Jahir Hernández, contra las entidades arriba referidas, por la presunta vulneración de los derechos e intereses al goce del espacio público; el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; la existencia un equilibrio

¹ De conformidad con el Decreto 806 de 2020 - *Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica* -.



ecológico, la protección de áreas de especial importancia ecológica y el goce de un ambiente sano.

I.- ANTECEDENTES

1. DEMANDA

1.1 Hechos

La parte accionante señala que, en el Municipio de Curití sobre la vía que conduce del área urbana al sector rural conocido como “*Balneario Pescaderito*”, sobre la margen izquierda de la vía, se han venido construyendo una serie de viviendas sobre una zona de protección ambiental como lo es el margen lateral de la quebrada que por allí lleva su recorrido natural.

Indica que, tanto la administración municipal como la Corporación Ambiental de la Región, han sido permisivas en la ilegalidad que dichas construcciones representan, pues no existen pruebas que determinen que se han ejercido controles efectivos y preventivos, resaltando que, a la fecha de presentación de la presente acción, dichas construcciones se siguen realizando sin que exista protección de los derechos colectivos, o una acción administrativa real por parte de los accionados.

Refiere que, dichas construcciones comienzan con la instalación de latas de zinc, seguidamente instalan los ladrillos que se convierten a posterioridad en placas de cemento con edificaciones de hasta tres pisos, y arguye que sus dueños se ufanan de haber recibido materiales de manos de la misma administración municipal, lo cual resulta ilógico a la luz de la normatividad, pues la administración debe evitar estas situaciones y no apoyarlas entregando materiales.

Menciona que, estas construcciones no cuentan con ninguna clase de permiso administrativo y resalta que jamás lo podrán tener, debido a que las edificaciones se encuentran sobre el espacio público, que aparte de ello soporta un gravamen ambiental, y por ende no puede ser legalizada. Concluye manifestando que todos los desarrollos urbanísticos realizados



sobre espacio público y los lugares anexos del sitio mencionado, carecen de autorización por parte de la administración pública.

1.2 Pretensiones

Con fundamento en los anteriores hechos solicita:

“1. Que se declare que las entidades administrativas aquí accionadas, con la permisividad y falta de acción preventiva en cuanto a sus deberes de protección del espacio público, el medio ambiente, el goce de un ambiente sano, las construcciones ilegales y la protección del equilibrio ecológico, existente sobre el sector de la vía que conduce en el municipio de Curití del sector urbano al sector del Balneario Pescaderito, se encuentra infringiendo de manera grave y evidente los derechos colectivos ya mencionados.

2. Que como consecuencia de la anterior declaración, se sirva ordenar a las entidades accionadas la inmediata restitución del espacio público a través de las acciones administrativas que correspondan para lograr el desmonte de las construcciones realizadas sobre dicha zona. Todo en aras de obtener el respeto y el pleno restablecimiento objetivo de la normalidad ofendida con este accionar.

3. Que se ordene a los accionados la adopción de medidas tendientes a evitar que se sigan transgrediendo los intereses colectivos afectados por la presente situación. Orden a dirigirse también a la municipalidad.

4. Que nombre un comité verificador del cumplimiento de la sentencia, declarada en su debido momento, el cual deberá estar en cabeza de la Oficina Asesora de Planeación Municipal, si su señoría así lo considera razonable.

5. Que se ordene a los accionados el cumplimiento previsto en el capítulo XI de la Ley 472 de 1998, a favor de la parte accionante, así como también las costas de ley que se lleguen a probar al interior del proceso”.

2. Contestación de la demanda

2.1 Municipio de Curití

El Municipio accionado presenta informe a través del Oficio No. 1122010-00595-00MR, respecto de las construcciones y/o edificaciones que se encuentran sobre la vía que conduce del área urbana de Curití al sector rural conocido como “Balneario Pescaderito”, anexando cuatro folios que informan el listado de viviendas en el sector, con su respectiva ubicación.



2.2 José Arenas – Curadora Ad-Litem Nuris Narcisa Uparela Imbett.

La Curadora AdLitem expone que, respecto a los hechos al parecer son ciertos, según los documentos que soportan la presente acción, pero no le constan, por lo tanto, solicita sean despachados de conformidad con lo que se pueda probar en el curso procesal. En cuanto a las pretensiones, indica que se atiende a lo que resulte probado en el proceso, sin embargo, solicita sean despachadas de conformidad con las pruebas aportadas al expediente, teniendo en cuenta que carece de elementos probatorios suficientes para formular excepciones. Finalmente, propone la excepción genérica o constitucional y aquella que de manera oficiosa el Juez declare probada o necesaria conforme a las normas legales y constitucionales.

2.3 Fernando Mejía Camacho – Curador Ad-Litem Freddy Hernando Saavedra Borda.

El curador Ad-Litem del señor Fernando Medía Camacho, menciona en su escrito que no le consta ninguno de los hechos referidos en la acción popular de la referencia, por lo cual, deberá probarse dentro del presente trámite lo allí expuesto. Señala que teniendo en cuenta la condición de Curador, le impide allanarse a las pretensiones, por lo tanto, manifiesta que no se opone a las mismas, siempre y cuando la supuesta vulneración de derechos colectivos denunciada por el accionante se fundamente en hechos verídicos, normas vigentes.

3. Audiencia de pacto de cumplimiento

En desarrollo de esta diligencia el apoderado de la Corporación Autónoma Regional de Santander - CAS aporta copia del fallo proferido por el Consejo de Estado, sobre los mismos hechos y pretensiones de esta demanda en el trámite de segunda instancia, en virtud de lo cual solicita declarar la excepción de cosa juzgada, en el mismo sentido, el apoderado del Municipio de Curití indica que coadyuva lo relatado por el apoderado de la CAS, y la agente del Ministerio Público solicita se examine la posibilidad de declarar la cosa juzgada.



II.- CONSIDERACIONES

1. Competencia y oportunidad

Surtidas a cabalidad las etapas del proceso sin que se evidencie causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, es el momento de adoptar la decisión que merezca la litis. De esta forma, el Decreto 806 del 04 de junio de 2020², por el cual se adopta la figura jurídica de la sentencia anticipada en lo Contencioso Administrativo, en su artículo 13 dispone lo siguiente:

“Artículo 13. *Sentencia anticipada en lo contencioso administrativo. El Juzgado deberá dictar sentencia anticipada:*

1. *Antes de la audiencia inicial, cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, caso en el cual correrá traslado para alegar por escrito, en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia se proferirá por escrito.*

2. *En cualquier estado del proceso, cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez. Si la solicitud se presenta en el transcurso de una audiencia, se dará traslado para alegar dentro de ella. Si se hace por escrito, las partes podrán allegar con la petición sus alegatos de conclusión, de lo cual se dará traslado por diez (10) días comunes al Ministerio Público y demás intervinientes. El juzgador rechazará la solicitud cuando advierta fraude o colusión. Si en el proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.*

3. *En la segunda etapa del proceso prevista en el artículo 179 de la Ley 1437 de 2011, cuando encuentre probada la cosa juzgada, la transacción, la conciliación, la caducidad, la prescripción extintiva y la falta de legitimación en la causa. La sentencia se dictará oralmente en audiencia o se proferirá por escrito.*

4. *En caso de allanamiento de conformidad con el artículo 176 de la Ley 1437 de 2011”.* (Subrayado para la ocasión)

Ahora bien, la norma especial de las acciones populares, esto es, la Ley 472 de 1998 establece en su artículo 44³ que los aspectos no regulados en esta

² Decreto Legislativo 806 del cuatro (04) de junio de dos mil veinte (2020). “Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

³ ARTICULO 44. ASPECTOS NO REGULADOS. En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no



clase de procesos se aplicaran las disposiciones del Código General del Proceso o del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda el trámite de la demanda, siempre y cuando no se opongan a la naturaleza y la finalidad de este medio de control, en virtud de lo cual, la Sala de Decisión procederá a dictar sentencia anticipada, al encontrarse acreditados los presupuestos procesales para estudiar la ocurrencia de la figura jurídica de Cosa Juzgada.

2. Problema Jurídico

De conformidad con los antecedentes y las consideraciones expuestas, le corresponde a esta Sala de Decisión determinar ¿Si en el presente caso se cumplen los requisitos materiales para declarar la configuración del fenómeno jurídico de cosa juzgada?

Tesis de la Sala de Decisión: Sí, en razón a que existe una decisión judicial que resolvió la afectación de los derechos colectivos que se pretenden amparar, por cuanto se logró acreditar dentro del expediente que existe una decisión previa del Juez constitucional en relación con los mismos supuestos fácticos objeto de esta demanda, por lo que no es posible pronunciarse nuevamente sobre las mismas pretensiones, configurándose así el fenómeno jurídico de la Cosa Juzgada.

3. Marco Normativo y Jurisprudencial

3.1 De la acción popular

El artículo 2º de la Ley 472 de 1998, definió las acciones populares como aquellos “*medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos*”, que “*se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible*”.

De ahí que la primera condición de procedencia de la acción popular se relaciona con la defensa de derechos e intereses colectivos, pues si no se

regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones.



invocan o no se prueba su amenaza o vulneración la acción popular no procede. Al respecto, se observa que sin duda alguna los derechos e intereses colectivos invocados por el actor encuentran su asidero legal en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998. Asimismo, el artículo 9º del mismo precepto legal⁴, expresa que las acciones populares “*proceden contra toda acción u omisión de las autoridades, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos*”.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular establecidos por la Jurisprudencia del Consejo de Estado⁵ son los siguientes, a saber:

- a) Una acción u omisión de la parte demandada,
- b) **Un daño contingente**, peligro, **amenaza**, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos,
- c) Relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

En este sentido, la Jurisprudencia Constitucional ha establecido que la acción popular, se caracteriza:

“(i) por ser una acción constitucional especial, lo que significa a) que es el mecanismo dispuesto por el constituyente para la protección de un grupo específico de derechos constitucionales, los derechos colectivos, b) que el legislador ordinario no puede suprimir esta vía judicial y c) que le aplican, particularmente, los principios constitucionales; (ii) por ser pública, en tanto dota a todas las personas, sin necesidad de obrar por intermedio de un apoderado judicial, de un instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión de respetar, proteger y garantizar los derechos colectivos frente a las actuaciones de autoridades o de cualquier particular; (iii) por ser de naturaleza preventiva, motivo por el cual, basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca una vulneración para que ésta proceda, pues su objetivo es precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses

⁴ “Artículo 9º.- Procedencia de las Acciones Populares. Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.”

⁵ Consejo de Estado - Sección Primera, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., cinco (05) de marzo de dos mil quince (2015). Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP). Actor: Defensoría del Pueblo - Regional Boyacá. Demandado: Fiscalía General de La Nación - Dirección Seccional de Fiscalías De Tunja – CTI.



superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño; (iv) por ser también de carácter restitutorio, en razón a que tiene como finalidad el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos⁶.

De otra parte, el numeral 4º del artículo 161 del CPACA, establece como requisito de procedibilidad tratándose de pretensiones tendientes a lograr la protección de los derechos e intereses colectivos, siendo necesario llevar a cabo la respectiva reclamación prevista en el inciso tercero del artículo 144 del C.P.A.C.A. que dispone:“(...) *Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos **el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los 15 días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello podrá acudir ante el juez (...)***” (Negrilla para la ocasión).

3.2. La Cosa Juzgada en las Acciones Populares

El principio de seguridad jurídica del que se deriva la institución de la Cosa Juzgada, se cimienta en la necesidad de que las controversias llevadas ante los jueces sean resueltas con carácter definitivo y que, por ende, las decisiones judiciales cumplan una función de pacificación de los conflictos⁷, a partir de ella, las personas pueden ordenar sus expectativas de vida, en el entendido que los asuntos resueltos en una sentencia lo serán con carácter definitivo y concluyente, como atribución de un bien jurídico que le es debido a quien triunfa en el proceso.

En ese sentido, la Corte Constitucional en Sentencia C-774 de 2001, reiterando el mismo pronunciamiento en la Sentencia C-393 de 2011 hizo referencia a la cosa juzgada en los siguientes términos:

“La cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras

⁶ Corte Constitucional, sentencia T- 443 del 11 de julio de 2013.

⁷ A manera de ejemplo están las Sentencias C-548 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-975 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.



providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Los citados efectos se conciben por disposición expresa del ordenamiento jurídico para lograr la terminación definitiva de controversias y alcanzar un estado de seguridad jurídica.

De esta definición se derivan dos consecuencias importantes. En primer lugar, los efectos de la cosa juzgada se imponen por mandamiento constitucional o legal derivado de la voluntad del Estado, **impidiendo al juez su libre determinación y, en segundo lugar, el objeto de la cosa juzgada consiste en dotar de un valor definitivo e inmutable a las providencias que determine el ordenamiento jurídico. Es decir, se prohíbe a los funcionarios judiciales, a las partes y eventualmente a la comunidad, volver a entablar el mismo litigio.**

De esta manera se puede sostener que **la cosa juzgada tiene como función negativa, prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo resuelto, y como función positiva, dotar de seguridad a las relaciones jurídicas y al ordenamiento jurídico. (...)**

Para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere:

- **Identidad de objeto**, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente.
- **Identidad de causa petendi** (eadem causa petendi), es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa.
- **Identidad de partes**, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada⁸(Negrilla para la ocasión).

De tal manera, se deduce que 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 en las decisiones judiciales.

Así las cosas, resulta indispensable señalar que para que una providencia alcance el valor de Cosa Juzgada se requiere que se cumplan tres requisitos

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-744 del 25 de julio de 2001, Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil, expediente D- 3271.



comunes citados anteriormente, que son: identidad de partes, de objeto y causa, siendo la **identidad de partes**, la que marca el límite subjetivo de la cosa juzgada en el sentido de que en virtud de tal identidad la sentencia sólo produce efectos entre quienes fueron parte del proceso y, por tanto, no se extiende a terceros que han permanecido ajenos a la actuación. Por su parte, la **identidad de objeto y causa** fija los límites objetivos de la cosa juzgada, siendo que aquella se predica, si se trata de las mismas causas que con anterioridad han sido debatidas y decididas mediante sentencia.

Ahora bien, en las acciones populares la Corte Constitucional ha sostenido que la figura de “cosa juzgada” no puede ser absoluta tratándose de la protección de intereses que afectan a una comunidad, y por tanto señaló que la misma opera “*en el entendido que las sentencias que resuelven los procesos de acción popular hacen tránsito a cosa juzgada respecto de las partes y del público en general, salvo cuando surjan con posterioridad a la sentencia desestimatoria, nuevas pruebas trascendentales que pudieran variar la decisión*”⁹. En este orden de ideas, al encontrarse involucrados en el presente caso derechos e intereses colectivos, esta Corporación estudiará el fenómeno jurídico de la Cosa Juzgada previamente a decidir si existió la vulneración invocada por la parte accionante.

4. Análisis del Caso Concreto

Del análisis del marco normativo y jurisprudencial desarrollado anteriormente, así como del material probatorio obrante en el proceso y de los hechos planteados en la demanda y en las contestaciones de esta, esta Sala de Decisión procederá a determinar ¿Si en el presente caso se cumplen los requisitos materiales para declarar la configuración del fenómeno jurídico de cosa juzgada?

Así las cosas, se advierte que en la Audiencia de Pacto de Cumplimiento¹⁰, el apoderado de la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS,

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-622 de 2007. Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil.

¹⁰ Audiencia Pacto de Cumplimiento Acta No. 152 de 2019



aportó copia del fallo proferido por el Consejo de Estado¹¹ respecto de los mismos hechos y pretensiones de esta demanda en el trámite de segunda instancia, en donde el apoderado del Municipio de Curití coadyuvó lo expuesto por el apoderado de la CAS y la agente del Ministerio Público solicitó se examinara la posibilidad de declarar el fenómeno jurídico de la cosa juzgada.

En este orden de ideas, se observa que el presente caso guarda identidad de hechos, pretensiones y partes, con otra acción popular tramitada ante Corporación en la que se profirió sentencia favorable a las pretensiones, y fue confirmada por el Consejo de Estado, en virtud de lo cual, la Sala de Decisión deberá examinar si en el presente asunto concurren los presupuestos materiales para declarar la configuración del fenómeno jurídico de la cosa juzgada o el agotamiento de jurisdicción, de acuerdo con el siguiente cuadro comparativo:

Acción Popular 2010-00595-00 tramitada ante el Tribunal Administrativo de Santander	Acción Popular 2010-00593-01 presentada ante el Tribunal Administrativo de Santander
<u>Actor:</u> Oscar Jahir Hernández.	<u>Actor:</u> Oscar Jahir Hernández Rugeles
<u>Demandado:</u> Municipio de Curití; Corporación Autónoma Regional de Santander - CAS	<u>Demandado:</u> Municipio de Curití; Corporación Autónoma Regional de Santander - CAS
<u>Hechos:</u> En el Municipio de Curití, sobre la vía que conduce del área urbana al sector rural “Balneario Pescaderito”, sobre la margen izquierda de la vía, se han construido una serie de viviendas sobre una zona de protección ambiental como lo es el margen lateral de la quebrada que por allí existe en su recorrido natural.	<u>Hechos:</u> Sobre la vía contigua al balneario pescaderito, metros antes del puente que cruza la quebrada Curití, se construyeron dos estructuras de hierro y mampostería utilizadas como establecimientos comerciales y viviendas, en el sector “Balneario Pescaderito”
<u>Pretensiones:</u> Se declare que las entidades administrativas aquí accionadas, con la permisividad y falta de acción preventiva y correctiva, se encuentran infringiendo de manera grave y evidente los derechos colectivos al espacio público, el medio ambiente, el goce de un ambiente sano, las construcciones ilegales y la protección del	<u>Pretensiones:</u> Se declare que las entidades administrativas aquí accionadas, con la permisividad y falta de acción preventiva, se encuentran infringiendo de manera grave y evidente los derechos colectivos al espacio público, el medio ambiente, el goce de un ambiente sano, las construcciones ilegales y la protección del equilibrio

¹¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. Hernando Sánchez Sánchez. Bogotá, D.C, catorce (14) de marzo de dos mil diecinueve (2019). Radicación número 68001-23-31-000-2010-00593-01 (AP)



<p>equilibrio ecológico del sector Balneario Pescaderito, y que como consecuencia de lo anterior, se ordene la inmediata restitución del espacio público para lograr el desmonte de las construcciones realizadas sobre dicha zona.</p> <p>Se ordene a las accionadas la adopción de medidas tendientes a evitar la transgresión de los intereses colectivos afectados por la presente situación. Solicita que se nombre un comité verificador del cumplimiento de la sentencia, en cabeza de la Oficina Asesora de Planeación Municipal.</p> <p>Se ordene a los accionados el cumplimiento previsto en el capítulo XI de la Ley 472 de 1998, a favor de la parte accionante, así como también las costas de ley que se lleguen a probar al interior del proceso.</p>	<p>ecológico del sector Balneario Pescaderito, y que como consecuencia de lo anterior, se ordene la inmediata restitución del espacio público para lograr el desmonte de las construcciones realizadas sobre dicha zona.</p> <p>Se ordene a las accionadas la adopción de medidas tendientes a evitar la transgresión de los intereses colectivos afectados por la presente situación. Solicita que se nombre un comité verificador del cumplimiento de la sentencia, en cabeza de la Oficina Asesora de Planeación Municipal.</p> <p>Se ordene a los accionados el cumplimiento previsto en el capítulo XI de la Ley 472 de 1998, a favor de la parte accionante, así como también las costas de ley que se lleguen a probar al interior del proceso.</p>
---	--

En este sentido, advierte la Sala de Decisión de la revisión del anterior cuadro que las demandas interpuestas en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos por el mismo ciudadano Oscar Jahir Hernández Rugeles, se dirigen contra la misma autoridad (Municipio de Curití y la Corporación Autónoma Regional de Santander - CAS) y guardan similitud en sus hechos y pretensiones, pues ambas buscan la protección de los derechos e intereses colectivos del espacio público; la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; la existencia un equilibrio ecológico, la protección de áreas de especial importancia ecológica y el goce de un ambiente sano, debido a las construcciones de viviendas sobre una zona de protección ambiental, es decir, el sector del “*Balneario Pescaderito*” del Municipio de Curití.

En ese orden de ideas, la Sala de Decisión considera que en el asunto *sub-examine* se acreditan los presupuestos para la aplicación de la figura jurídica de la **cosa juzgada absoluta**, pues de acuerdo a la jurisprudencia citada en párrafos precedentes, en aquellos casos en que los derechos colectivos han



sido amparados, se constituye el efecto jurídico de Cosa Juzgada Absoluta, toda vez, que ya existe una decisión judicial que resolvió la afectación de los derechos colectivos que se pretenden amparar, como en efecto aconteció en este caso, por cuanto se logró acreditar dentro del expediente que existe una decisión previa del Juez constitucional en relación con los mismos supuestos fácticos objeto de esta demanda, por lo que no es posible pronunciarse nuevamente sobre las mismas pretensiones.

Cabe destacar que, la Corte Constitucional en la sentencia **SU – 658 de 2015** puntualizó la distinción entre las dos figuras jurídicas del agotamiento de jurisdicción y la cosa juzgada, así:

*"(...) la **diferencia entre el agotamiento de jurisdicción y la cosa juzgada**, radica en que con **el primero se busca evitar un desgaste de la administración de justicia**, de tal suerte que ante la existencia de dos procesos en curso, que versan sobre hechos, objeto y causa similares, el juez debe establecer cuál de ellos agotó la jurisdicción y, para ello, debe constatar en qué procedimiento fue notificada primero la demanda a los demandados, pues es a partir de dicho momento que se habla propiamente de la existencia del proceso como tal, en tanto en dicho instante se traba la litis. Ahora bien, en **la cosa juzgada, el operador judicial constata que un proceso sobre los mismos o similares hechos, objeto y causa ya fue fallado por la jurisdicción, situación que lo lleva a declarar, en la sentencia, la imposibilidad de acceder a las pretensiones**, puesto que el asunto ya fue ventilado y decidido ante los órganos jurisdiccionales respectivos" (Negrilla y subraya para la ocasión).*

Ahora bien, se precisa que en la acción popular radicada bajo la partida 2010-00593-00 y tramitada por este Tribunal, se dictó sentencia de primera instancia de fecha 28 de abril de 2015 en la que se resolvió lo siguiente:

"PRIMERO: DECLARAR la vulneración de los derechos colectivos al goce del espacio público, el derecho a la seguridad técnicamente previsible (sic), la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, y el goce a un ambiente, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: En consecuencia, ORDÉNASE al MUNICIPIO DE CURITÍ, en cabeza de su Alcalde, para que proceda a la restitución del espacio público realizando los trámites tendientes al desmonte de las dos (2) casetas que se encuentran ubicadas dentro de la zona de la Quebrada Curití en el Balneario "Pescaderito", dentro de un plazo no mayor a dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia [...]."



Conforme a la decisión antes transcrita, confirmada en segunda instancia por el Consejo de Estado en sentencia del catorce (14) de marzo de 2019¹², donde resolvió declarar la carencia actual de objeto por hecho superado respecto de la orden impartida en el ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia proferida el 25 de abril de 2015 por corporación, lo anterior, teniendo en cuenta que al estudiar las pruebas, las casetas que invadían la zona de protección de la Quebrada Curití en el *Balneario Pescaderito*, se desinstalaron en el año 2011, de lo que se colige claramente que lo pretendido por el actor popular en la presente demanda (2010-00595-00) ya se encuentra inmerso en la primera sentencia de este Tribunal, confirmada por el Consejo de Estado el 14 de marzo de 2019. En consecuencia, la Sala de Decisión procederá a dictar sentencia anticipada de primera instancia, al encontrarse acreditados los presupuestos materiales para declarar la ocurrencia de la figura jurídica de Cosa Juzgada.

5. Costas

En las acciones populares, conforme a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, el Juez aplicará las normas del Código General del Proceso, y en atención al numeral 8 del artículo 365 de ese estatuto, solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación, por lo tanto, no se condenará en costas a ninguna de las partes ni intervinientes dentro del presente proceso.

En mérito de lo expuesto el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia, y por mandato de la Ley,

III.- FALLA

PRIMERO.- Declárase la ocurrencia del fenómeno jurídico de COSA JUZGADA ABSOLUTA en el presente proceso, de conformidad

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. Hernando Sánchez Sánchez. Bogotá, D.C, catorce (14) de marzo de dos mil diecinueve (2019). Radicación número 68001-23-31-000-2010-00593-01 (AP)



con las consideraciones expuestas en la parte motiva en esta sentencia.

SEGUNDO.- Sin condena en costas, conforme a las consideraciones de esta providencia.

TERCERO.- **Envíase** copia de la presente providencia a la Defensoría del Pueblo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

CUARTO.- **Archívense** las diligencias, una vez ejecutoriada ésta providencia, previas las anotaciones de rigor y observase el Acuerdo PCSJA20-11567¹³ del 05 de junio de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en Sala Plena virtual Acta No. 72 de 2020,
herramienta Microsoft Teams.

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)
MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO
Magistrado

(Ausente con permiso Res. 85 de 2020)
SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR
Magistrada

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)
RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO
Magistrado

¹³ "Por medio del cual se adoptan medidas para el levantamiento de los términos judiciales y se dictan otras disposiciones por motivos de salubridad pública y fuerza mayor"

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER MAGISTRADO PONENTE: DR. JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR

Bucaramanga, catorce (14) de agosto de dos mil veinte (2020).

PROCESO: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: HERNANDO SANMIGUEL RODRIGUEZ
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SAN VICENTE DE CHUCURI
EXPEDIENTE N°: 680013333**008-2016-00068-01**
TEMA: GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO – SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PUBLICA
NOTIFICACIONES: Demandante: No tiene correo (Se debe notificar por estados)
notificacionjudicial@sanvicentede-chucuri-santander.gov.co
ifprada@procuraduria.gov.co
santander@defensoria.gov.co
juridica@defensoria.gov.co

Procede la Sala a decidir el **RECURSO DE APELACIÓN** interpuesto por la parte accionada, contra la sentencia de Primera Instancia proferida el día 29 de marzo de 2019 por el Juzgado Octavo Administrativo Oral de Bucaramanga.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones¹:

Se resumen de la siguiente manera:

PRIMERA: Ordenar al Señor LUIS SUAREZ FLOREZ, para que en un término razonable, habilite la entrada hacia la Quebrada Las Cruces, Calle 12 entre Carreras 10 y 11 del Barrio Centro del Municipio, permitiendo de esta manera el libre tránsito de peatones.

SEGUNDA: Ordenar al Señor LUIS SUAREZ FLOREZ, una vez habilitada la referenciada entrada hacia la Quebrada se abstenga de realizar injurias, palabras soeces y amenazas a los que por allí transiten.

TERCERA: Ordenar al Señor LUIS SUAREZ FLOREZ, garantizar el derecho a la accesibilidad para lograr una integración social, así como una libre movilidad a las personas, en especial a aquellas de especial protección de conformidad con las normas legales para la circulación peatonal y en atención hacia la Quebrada Las Cruces.

CUARTA: Ordenar al Señor LUIS SUAREZ FLOREZ, cumplir las órdenes que se llegaren a dar, pues intimidada a aquellas personas que ponen en conocimiento la situación de invasión.

¹ La demanda reposa a Fls. 1-4

QUINTA: Las demás que el Despacho considere pertinentes con el fin de evitar un futuro incidente con el Señor LUIS SUAREZ FLOREZ.

1.2. Hechos.

Manifiesta el accionante que en el sector de la Calle 12 entre Carreras 10 y 11 del Barrio Centro del Municipio de San Vicente de Chucurí, el Señor LUIS SUAREZ FLOREZ, ha venido tomando posesión de una vía pública que comunica a la rivera de la Quebrada Las Cruces, afectando de esta manera a la comunidad pues limita la libre circulación de las personas que quieran disfrutar de la referida Quebrada.

Señala que el Señor LUIS SUAREZ FLOREZ se apropió del sector, pues hasta la fecha no ha sido posible habilitar la entrada al afluente, a pesar de los múltiples intentos de recuperar este espacio por parte de las personas directamente afectadas. Agrega que en atención a las querellas presentadas y a los encuentros verbales y físicos, de personas afectadas con el señor FLOREZ, estos han sido amenazados y golpeados, llegando al punto de que ya existen procesos penales en contra del señor SUAREZ FLOREZ.

Expone que con anterioridad la Administración Municipal, realizó acciones de limpieza en el sector que conduce hacia la Quebrada, recolectándose gran cantidad de reciclaje y desechos que se encontraban en la vía, donde el Señor FLOREZ ha mantenido sellada e inhabilitada el acceso a la Quebrada. Sin embargo, el mismo procedió a cerrar nuevamente el referido acceso por ese sector, dirigiendo palabras soeces al que transitara por allí e instalando sacos de tierra y madera que impide el ingreso a la Quebrada y donde hasta el día de hoy no se ha dado solución a tal problemática.

1.3. Derechos Colectivos vulnerados.

- i) La seguridad y salubridad pública.
- ii) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.
- iii) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

1.4 Contestación De La Demanda.

SEÑOR LUIS SUAREZ FLOREZ ²:

Sostiene ser dueño de la parcela "Granja Interna Quebrada de las Cruces", donde lleva alrededor de 15 años en compañía de su esposa, sembrando y viviendo del producido de este; sin embargo, menciona que no es dueño del predio, solo de las mejoras y frutos que han cosechado a lo largo del tiempo, donde representa un total de 100 árboles de toda clase que hasta ahora llegan a frutar.

Señala que el camino que conduce a la Quebrada Las Cruces este colmado de delincuencia, de carteles de droga y hasta prostitución lo que ha llegado a perjudicar su vida diaria.

Por último, solicita que el lugar no se vuelva a convertir en un basurero, y tampoco vuelvan los aludidos carteles de droga, por lo que considera necesario situar parte de la Administración Municipal un portón en la entrada del camino que conduce a la Quebrada.

MUNICIPIO DE SAN VICENTE DE CHUCURI³:

² Fls. 64-65

³ Fls. 82-87

Se opone a la declaratoria de las pretensiones incoadas en el escrito de demanda, toda vez que la vía pública objeto de discusión inicialmente obstruida por el señor LUIS SUAREZ FLOREZ ya se encuentra despejada, por lo que considera que se configuró una carencia actual de objeto, por lo que cualquier orden judicial que se llegase a tomar resultaría innecesaria.

Agrega que el Municipio cuenta con una falta de legitimación en la causa por pasiva en el presente asunto, pues este no participo en el cerramiento de la vía pública y además como obra en el expediente, se ejecutaron las acciones policivas respectivas tendientes a lograr recuperar el espacio público.

Por último, solicita denegar las pretensiones de la demanda, declarar las excepciones interpuestas y darse por terminado el presente proceso.

II. LA SENTENCIA APELADA

El Juzgado Octavo Administrativo Oral de Bucaramanga en la sentencia apelada, declaró la carencia actual de objeto frente a la vulneración del derecho colectivo referido al goce del espacio público, y amparó los derechos e intereses colectivos referidos a un ambiente sano y a la salubridad pública de los habitantes del Barrio Centro del Municipio de San Vicente de Chucurí.

A su vez, ordenó al Municipio de San Vicente de Chucurí a que en un plazo no mayor a tres (3) meses, realice actividades de limpieza y conservación del camino que conduce a la Quebrada de las Cruces, con el fin de mitigar el impacto ambiental en la zona y evitar que se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y el medio ambiente. Todo esto implementándose a través de las dependencias competentes, medidas necesarias para que por lo menos, dos veces al año se realicen brigadas de limpiezas para conservar el ambiente óptimo en dicho lugar.

El A quo fundamentó su decisión de amparar los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano y a la salubridad pública debido a que si bien el ente territorial llevó a cabo una limpieza de la zona señalada el día 5 de mayo de 2016, el video de inspección judicial llevado a cabo por parte del Juzgado Promiscuo del Circuito de San Vicente de Chucurí el día 4 de abril de 2017 demostró lo contrario, pues evidenció presencia de residuos de basuras (bolsas, colchones, entre otros) así como escombros esparcidos por todo el lugar, afectando el medio ambiente y la salud de los habitantes del municipio.

Por último, condenó en costas al señor Luis Suárez Flórez y al Municipio de San Vicente de Chucurí.

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

El Municipio de San Vicente de Chucurí interpuso recurso de apelación⁴, señalando su inconformidad respecto del sentido del fallo, debido a que considera que el A Quo se excede y viola condiciones sustantivas establecidas en la Constitución y la Ley frente al poder de los entes territoriales para administrar los recursos del estado, así como su forma de gobernabilidad que dispone el artículo 91 literal d) numerales 1, 5 y 7, y el artículo 93 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, pues el numeral 4º de la sentencia excede su competencia al terminar co-administrando al Municipio en sus decisiones de preservar el medio ambiente y la salubridad pública, cuando es el Alcalde quien fija en su momento las acciones de mantenimiento de la salubridad.

Agregó que, si bien no se opone a la primera parte de la orden, si lo hace frente a la segunda, ya que considera que termina lesionando el ordenamiento jurídico, pues no está limitada en el tiempo, mientras que si establece una periodicidad en la que se deben

⁴ Fol. 361-363

adelantar brigadas de limpieza las cuales desconocen si el municipio ya tiene un plan para ellas.

Aclara que la ciudadanía también hace parte del municipio, por lo que la orden no bastaría solo con limpiar, sino también con generar en la población una cultura de la limpieza y de respeto por el medio ambiente, como se adelanta por parte del ente territorial con varias campañas, resaltando que la salubridad pública no solo debe ser un fin de la administración sino un deber ciudadano.

Por último, considera que el hecho que generó la acción popular no fue una actuación directa del municipio, sino la de un ciudadano, por lo que el único obligado al pago de costas debe ser el administrado Luis Suárez.

IV. DEL TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

Por medio de auto del 18 de junio de 2019, se admitió el recurso de apelación⁵; mediante auto del 25 de febrero de 2020 se ordenó correr traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y rendir concepto de fondo respectivamente.⁶

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA

Parte Actora:

No se pronunció en esta oportunidad.

Parte Accionada (MUNICIPIO DE SAN VICENTE DE CHUCURI)⁷:

Señala que el Municipio siempre ha estado dispuesto a proteger los bienes tangibles e intangibles de comunidad chucureña, entre ellos el derecho a un medio ambiente sano, toda vez que frente a la obstrucción realizada por el ciudadano LUIZ SUAREZ en la Calle 12 entre Carreras 10 y 11 del Municipio de San Vicente de Chucurí el Municipio ha realizado diversos actos positivos dirigidos no solo a impedir el cerramiento del paso que conduce a la Quebrada Las Cruces sino también a realizar labores de limpieza en el sector.

Expone que con la expedición de la Resolución No. 968 del 25 de octubre de 2016, se recuperó el espacio público que había sido objeto de invasión por parte del Señor SUAREZ FLOREZ y con ello se garantizó el paso de esa vía pública, amparándose de esta manera el derecho a un ambiente en condiciones de salubridad.

Finalmente, agrega que el Ministerio Público ha reconocido la labor realizada en el sector, pues reconoció que los hechos objeto de esta acción popular ya habían sido superados. Considerando además que el Municipio ha dado cumplimiento a las citadas disposiciones que permiten concluir estar ante la configuración de un hecho superado.

Ministerio Público⁸:

Solicita se confirme el fallo proferido en primera instancia en el sentido que no se acreditó por parte del Municipio de San Vicente de Chucurí haber adoptado las medidas necesarias para garantizar la protección de los derechos e intereses colectivos referidos a un ambiente sano y a la salubridad pública de los habitantes del Barrio Centro del Municipio, pues en el camino que conduce a la Quebrada Las Cruces se evidencian residuos de basuras, bolsas, colchones, escombros, entre otros.

⁵ Fol. 369

⁶ Fol. 376

⁷ Fol. 383-384

⁸ Fls. 130-132

Agrega que la orden impartida en la sentencia de primera instancia no implica una coadministración, pues la acción popular constituye un mecanismo idóneo para lograr la efectividad de los derechos colectivos garantizados por la Constitución y la ley, y será deber del Juez Constitucional de Acción Popular velar por el cumplimiento de dicha situación. Igualmente, expone que la orden impartida dejó a discrecionalidad del Municipio adoptar una periodicidad mayor en caso de que lo considere necesario.

Considera necesario adicionarse la sentencia apelada en el sentido de exhortar a la comunidad del Municipio de San Vicente de Chucurí para que cumpla con los deberes que les impone la Constitución y la Ley en materia de protección del medio ambiente y salubridad pública, dado que la vulneración de los derechos colectivos se debe en parte a acciones atribuibles a la comunidad.

De otro lado, en lo referente a la condena en costas, manifiesta que si bien en principio la acción popular únicamente se dirigió en contra del señor Luis Suárez Flórez, dado el cerramiento que realizó para el ingreso al camino a la Quebrada Las Cruces, a lo largo del proceso el ente territorial fue hallado responsable, por lo que la condena en costas debe imponerse a cargo tanto del particular accionado como del ente territorial vinculado.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

6.1. Problema Jurídico.

Se centra en establecer si el Municipio de San Vicente de Chucurí vulneró los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la salubridad pública de los habitantes del Barrio Centro del Municipio, debido a que omitió ejecutar obras o proyectos de descontaminación, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos en el camino que conduce a la Quebrada Las Cruces.

6.2. Marco normativo y jurisprudencial.

1. DE LAS ACCIONES POPULARES.

El artículo 88 de la Constitución Política de Colombia refiere:

"(...) La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares (...)"

La Acción Popular, es un mecanismo instituido para la protección de los derechos e intereses colectivos, tal como lo prevé el artículo 88 citado, sin embargo, tal enumeración no es taxativa y ha querido la norma constitucional dejar en cabeza del legislador la consagración de otros derechos que revistan la naturaleza de colectivos.

Es así, como la Ley 472 de 1998 desarrolla el Artículo 88 de la Constitución Política en los términos que a continuación se transcriben:

"Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto regular las acciones populares y las acciones de grupo de las que trata el art. 88 de la Constitución Política de Colombia. Estas acciones están orientadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, así como los de grupo o de un número plural de personas."

En la aludida Ley 472 de 1998, se señaló que con el ejercicio de las acciones populares se busca evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos o restituir las cosas al estado anterior cuando fuere posible; siendo procedentes contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

2. DEL USO Y GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO.

En cuanto a ello, existe normativa constitucional y legal que regula tanto los derechos como los deberes que conlleva la utilización del espacio público, entre lo que cabe resaltar que:

"Conforme lo establece el artículo 82 de la Constitución Política, corresponde al estado velar por la "integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular". Así mismo, el artículo 313 de la Carta entre las funciones de los Concejos Municipales, señala la de reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda".

Consecuente con lo anterior el artículo 315 de la Carta, dentro de las atribuciones de los alcaldes, en su calidad de primera autoridad de policía en el área de su competencia, son quienes deben cumplir y hacer cumplir las normas constitucionales y legales y las que expida el Concejo Municipal correspondiente.

De lo anterior se concluye que sin lugar a dudas corresponde a los alcaldes velar porque se respeten las normas relativas a la protección y goce del espacio público".⁹

Así, el concepto de espacio público es amplio y contempla varios criterios que lo integran, para lo cual nos podemos apoyar en la sentencia SU – 360 de 1999¹⁰:

"ESPACIO PÚBLICO-Acceso de personas con capacidad de orientación disminuida por edad, analfabetismo, incapacidad o enfermedad

En el uso o administración del espacio público, las autoridades o los particulares deben propender, no sólo por la protección de la integridad del mismo y su destinación al uso común, sino también, -atendiendo el derecho a la igualdad de todos los ciudadanos-, por facilitar el adecuamiento, diseño y construcción de mecanismos de acceso y tránsito, que no solo garanticen la movilidad general, sino también el acceso a estos espacios, de las personas con movilidad reducida, temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentra disminuida por edad, analfabetismo, incapacidad o enfermedad."

Por tanto, el afectar el uso y disfrute del espacio público, conlleva a la perturbación de la libertad de locomoción de los ciudadanos, es por ello que:

"Las reglas diseñadas para la preservación del espacio público, desde que sean razonables, no pueden ser consideradas como un impedimento para la libertad de las personas sino la base misma de esa libertad, extendida y articulada para todos. En consecuencia los ciudadanos deben sujetarse a los mandamientos constitucionales y legales que regulan el debido aprovechamiento del espacio público, como parte de su responsabilidad con la comunidad y de sus deberes constitucionales."

Por esto, se debe propender a la protección y salvaguarda del disfrute de los espacios de uso público desde una perspectiva en el que también se responsabilice el ciudadano con los deberes que a su cargo tiene para no afectar el interés general sobreponiendo el particular.

"La Corte constitucional ha advertido la legitimidad de las conductas tendientes a tratar de proteger el espacio público y el legítimo interés de las ciudades, de proteger los derechos y los

⁹ CONSEJO DE ESTADO Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, C.P.: JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ, Bogotá D.C. Julio 27 de 2001, Rad.: 25000-23-25-000-2000-0189-01(AP-116).

¹⁰ SU – 360 de 1999.

intereses de la colectividad y en especial de los peatones. La función de regular el uso del suelo y del espacio público corresponde a una verdadera necesidad colectiva y, por tanto, no es apenas una facultad sino un deber de prioritaria atención."

VII. CASO CONCRETO

En el presente caso la sentencia de primera instancia declaró la carencia actual de objeto como quiera que la presunta vulneración del derecho al goce del espacio público ya cesó, debido a que el Municipio de San Vicente de Chucurí a lo largo del proceso efectuó las acciones pertinentes que llevaron al retiro del cerramiento de la entrada que conduce a la Quebrada Las Cruces.

Ahora bien, el recurso de apelación radicado por el ente territorial, versa concretamente sobre los hechos de que el A quo i) esta co-administrando al municipio en la orden impartida en el numeral 4º de la sentencia, excediendo de esta manera su competencia en sus decisiones; ii) la orden dada estaría incompleta si no se genera en la población una cultura de limpieza y respeto por el medio ambiente puesto que la salubridad pública no solo debe ser un fin de la administración sino un deber ciudadano; iii) la decisión de condenar en costas al Municipio cuando en principio se generó la acción popular por una actuación directa de un ciudadano.

Frente al primer ítem objeto del recurso de apelación, es menester de la Sala aclarar, el deber que tiene el Juez por velar en aquellas situaciones donde se logre evidenciar vulneración de derechos colectivos, para que con diligencia estos sean debidamente atendidos. Para tal fin, la Constitución y la ley demandaron una atención prioritaria por parte las autoridades administrativas, donde si la administración con su actuar no concluye tal vulneración, el Juez Constitucional estará facultado para intervenir en su finalización.

El Municipio de San Vicente de Chucurí aduce que con la decisión dada en sentencia de primera instancia, se está co-administrando al municipio en cuanto a las acciones de mantenimiento y preservación del ambiente y la salubridad pública, pues el Alcalde es quien fija la forma de proceder y su periodicidad. Sobre tal afirmación, estima esta Sala de decisión que dicho argumento no resulta suficiente para revocar la decisión de primera instancia, como quiera que las obligaciones fijadas en la sentencia son razonables y no resultan desproporcionadas a como lo pretende hacer ver el ente territorial, pues es claro que Municipio por medio de sus entidades correspondientes son los encargados de fijar las acciones tendientes a realizar el mantenimiento del medio ambiente y la salubridad en su jurisdicción, solo se delimitó por parte del A quo el objeto de la obligación y la forma como debe ejecutarse, por lo que se confirmara el numeral 4 de la referida sentencia.

Conforme al segundo punto expuesto en el recurso de apelación tendiente a la necesidad de generar una cultura de limpieza y respeto por el medio ambiente por parte de la población en general del Municipio de San Vicente de Chucurí, frente a este punto en particular, considera la Sala beneficioso y acertado el adicionar una orden que garantice prontamente el derecho colectivo al goce de un ambiente sano y a la salubridad pública de la comunidad que habita en la ronda de la Quebrada Las Cruces, ya que como se probó a lo largo del proceso las acciones ejecutadas por parte de la administración han sido insuficientes para dar por terminada dicha problemática, por lo que se procederá en la parte resolutive de la sentencia adicionar un numeral.

Respecto al tercer y último punto visible en el recurso de apelación, concerniente a la decisión de condenar en costas al Municipio cuando el único responsable ha sido un ciudadano, estima la Sala conveniente traer a colación la sentencia de unificación de

Jurisprudencia en lo relativo a condena en costas dentro de las Acciones Populares¹¹:

(...) "El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho. (...) También hay lugar a condenar en costas a la parte demandada, en los componentes de expensas o gastos procesales y de agencias en derecho, cuando haya actuado con temeridad o mala fe. (...)"

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace necesario señalar que el Art. 38 de la Ley 472 de 1998, regula lo concerniente al tema del pago de costas, mencionando que el Juez aplicará las normas del procedimiento civil relativas al tema, pero que ordenará el pago de las mismas si es evidente la actuación ha sido temeraria o de mala fe por alguna de las partes, lo cual no se evidenció en el presente proceso. Sin embargo, la sentencia de unificación dispone que "el pago de costas procesales se sustenta en la necesidad de restablecer la equidad quebrantada, cuando el actor popular se ve determinado a buscar la protección de los derechos colectivos ante las autoridades judiciales, bien por causa de un agente público o de uno particular, asumiendo para tal propósito una carga de defensa económica y de esfuerzo procesal, que de otra manera no habría tenido que soportar", por lo que en el presente asunto es pertinente otorgar el reconocimiento de costas procesales a favor al actor popular.

Así las cosas, atendiendo a los parámetros de la referida Sentencia y su interpretación con el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 en cuanto a la armonización con las disposiciones que regulan el reconocimiento de la condena y liquidación de costas, procederá la Sala a condenar al Municipio de San Vicente de Chucurí en costas en segunda instancia dado que se resolvió desfavorablemente el recurso de apelación y en favor del actor popular, las cuales se liquidaran de conformidad con los parámetros establecidos en el artículo 366 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

FALLA

PRIMERO: ADICIÓNENSE un numeral, el cual quedara así:

"EXHORTAR a la comunidad que habita en la ronda de la Quebrada Las Cruces del Municipio de San Vicente de Chucurí para que ejecute conductas que contribuyan al cuidado ambiental, atendiendo las indicaciones de las autoridades ambientales sobre la prohibición de arrojar basuras, residuos, escombros o cualquier otro tipo de desecho en las rondas de la referida fuente hídrica que pueda contaminar su cauce, lo anterior de conformidad, con lo reglado en el artículo 2 de la Ley 1523 de 2012."

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia de Primera Instancia proferida el día 29 de marzo de 2019 por el Juzgado Octavo Administrativo Oral de Bucaramanga por las razones expuestas en la parte motiva.

TERCERO: Condenar en costas al Municipio de San Vicente de Chucurí a favor del actor popular, las cuales serán liquidadas dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

¹¹ Consejo de Estado Sala de Decisión Especial No. 27 Magistrada Ponente: Rocío Araujo Oñate Rad.: 15001-33-33-007-2017-00036-01.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia **DEVOLVER** el expediente al Juzgado de origen previas constancias de rigor en el Sistema Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en Sala de la fecha, según el Acta No. 0051 de 2020

(aprobado en forma virtual)

JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR

Magistrado Ponente

(aprobado en forma virtual)

MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO

Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR

Magistrada