



REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER  
MAG. PONENTE: CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Bucaramanga, cinco (5) de agosto de dos mil veinte (2020).

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

<b>RADICADO</b>	<b>680013333015 -2009-00354-01</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS</b>
<b>ACCIONANTE</b>	<b>DANIEL VILLAMIZAR BASTO</b>
<b>ACCIONADOS</b>	<b>MUNICIPIO DE BUCARAMANGA – NELFI SUAREZ MARTINEZ</b>
<b>TEMA</b>	<b>Cosa juzgada</b>

Procede la Sala a decidir la impugnación interpuesta por el actor popular en contra de la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga.

**I. ANTECEDENTES**

**A. HECHOS**

Manifiesta el actor popular que en el inmueble de propiedad de la Sra. Nelfi Suarez Martínez ubicado en la carrera 23D No. 107 – 36 del Barrio Provenza de Bucaramanga se adelantó una construcción la cual encerró totalmente el antejardín cubriéndolo con techo y endureciéndolo con material deslizante para la adecuación de un parqueadero de vehículos, jardinera sobre la zona verde y andén que impiden el tránsito peatonal, la libe corriente de aire y disfrute visual.

Así mismo, refiere que se instalaron los contadores de los servicios públicos en el muro que encierra el antejardín y parte del andén, contrariando las normas

urbanísticas que lo prohíben, igualmente fueron construidas rampas y gradas que obstaculizan el libre tránsito peatonal.

Señala que la construcción fue ejecutada invadiendo el perfil vial definido en el código de urbanismo de 1982, el Acuerdo Municipal No. 041 de 1971 y el Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga.

## **B. PRETENSIONES**

1. Se ordene al municipio de Bucaramanga y a Nelfi Suarez Martínez el restablecimiento del espacio público y el cumplimiento de la normas urbanística en forma permanente en la carrera 23D No. 107-36 en el barrio Provenza de Bucaramanga, tomando las medidas necesarias para la recuperación del antejardín, el andén, la zona verde, el entorno paisajístico y las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, que hacen parte del espacio público, de modo que garantice el libre tránsito y acceso, goce, uso y disfrute visual a la comunidad en general, incluyendo la demolición de las construcciones ilegales que invaden el espacio público afectado para el disfrute colectivo y construidas en contra de las normas urbanísticas, con el fin de evitar el entorpecimiento al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público y garantizar la seguridad pública, la libertad de locomoción y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, 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, el goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la Ley y las disposiciones reglamentarias y la demolición de los obstáculos que existan eventualmente sobre el espacio público.
2. Que se condene al Municipio de Bucaramanga y a Nelfi Suarez Martínez y a quien resulte responsable, al pago de la suma establecida en el Art. 1005 del Código Civil si es necesaria la demolición o enmendarse la construcción existente, adecuando nuevas obras a efecto de permitir el servicio, uso, goce, disfrute visual y libre tránsito a la comunidad en general, y demás sanciones establecidas en esta norma, sin perjuicio de que si se castiga el delito o negligencia con una pena pecuniaria se adjudique al actor la mitad.

3. Se condene en costas a los demandados.

4. Se decrete el incentivo de Ley.

### **C. INTERESES O DERECHOS COLECTIVOS VULNERADOS O AMENAZADOS**

Considera el actor popular que en el presente caso se vulneran los derechos colectivos al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad pública, libertad de locomoción y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, 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, el goce de un ambiente sano.

### **D. CONTESTACION DE LA DEMANDA**

#### **- Municipio de Bucaramanga<sup>1</sup>**

Concurre al trámite oponiéndose a las pretensiones de la demanda señalando que el inmueble ubicado en la carrera 32D No. 107-36 del Barrio Provenza de Bucaramanga no es de su propiedad por lo que ha no ha vulnerado los derechos colectivos invocados, ya que la responsabilidad recae directamente en cabeza del propietario del inmueble.

Por lo anterior, alega la falta legitimación en la causa por pasiva.

#### **- Nelfi Suárez Martínez<sup>2</sup>**

Se opone a la prosperidad de las pretensiones resaltando que no fue la persona que realizó las reformas al inmueble objeto de la acción popular, sobre la construcción que existe en la zona del antejardín afirmó que existe parte del terreno de su propiedad que se encuentra encerrado por seguridad y que en las escrituras que hace la constructora al primer propietario se denomina “zona de parqueo”, que la parte que debía estar como antejardín, desde la misma creación del sector dicha

---

<sup>1</sup> Folio 28-33

<sup>2</sup> Folio 76-86

franja de terreno hace parte de la vía pública, porque así figura en los planos urbanísticos del barrio Provenza, pero que en realidad es una vía vehicular de aproximadamente 5 ó 6 metros de ancho y que por ende pueden transitar libremente dos vehículos, agrega que no se está impidiendo la corriente de aire y el disfrute visual porque el encerramiento en la franja de terreno en cuestión se encuentra con rejas que permiten la ventilación y la visibilidad de las personas.

Sobre los contadores manifiesta que se encuentran en la parte exterior del inmueble, pero que en nada afecta el espacio público y que no contraría normas urbanísticas, asegurando que fueron instalados y revisada su ubicación por la respectiva empresa de servicios públicos domiciliarios y con la anuencia de la oficina encargada adscrita a la administración municipal.

Finalmente alega como excepciones inexistencia del hecho generador de la amenaza y vulneración de los derechos e intereses colectivos, hecho no imputables a la actual propietaria del inmueble, vinculación de los anteriores propietarios, y cosa juzgada.

Frente a la excepción de cosa juzgada manifestó que ya existe pronunciamiento por parte del Juzgado Cuarto Administrativo de Bucaramanga dentro de la acción popular radicada bajo el No. 2004-02261 respecto de las viviendas del barrio Provenza en la cual se resolvió ordenar al Municipio de Bucaramanga que por intermedio de la autoridad competente cumpliera la función de vigilancia y control sobre todos y cada uno de los inmuebles del barrio.

## II. SENTENCIA APELADA<sup>3</sup>

El Juzgado de primera instancia declaró probada la excepción de cosa juzgada y negó las pretensiones de la demanda al considerar que con el proceso de acción popular adelantado en el Juzgado Cuarto Administrativo de Bucaramanga radicado bajo el No. 2004-02261 se pretendía la protección del goce del espacio público entre otros afectados presuntamente con una construcción ilegal que invade totalmente en el antejardín; proceso dentro del cual se profirió sentencia de primera instancia el 26 de marzo de 2010.

---

<sup>3</sup> Folio 287-292.

En tal decisión los hechos giraban en torno a la obstaculización e invasión del espacio público con la construcción realizada en el antejardín del inmueble ubicado en la calle 114 No. 22-35 del Barrio Provenza, sin embargo, en el numeral cuarto se dispuso ordenar a la Alcaldía de Bucaramanga que dentro del plazo de doce (12) meses siguientes a la ejecutoria de esa providencia, cumpla con su función de vigilancia, inspección y control sobre todos y cada uno de los inmuebles del barrio Provenza a efectos de garantizar el respeto del espacio público.

En ese orden de ideas resulta posible afirmarse que en ambas acciones existe el mismo objeto y la misma causa petendi pues con ellas se pretende principalmente que el municipio de Bucaramanga adopte las medidas necesarias y suficientes para la vigilancia, inspección y control de las construcciones y edificaciones desarrolladas sobre los inmuebles localizados en el Barrio Provenza de esta ciudad.

### **III. IMPUGNACIÓN<sup>4</sup>.**

El actor popular impugna la decisión señalando que en las demandas radicadas No. 2004-02261 y 2009-00354 no existe identidad de causa ni objeto ni demandados por lo cual no se puede declarar la excepción de cosa juzgada por un litigio sobre el cual no ha habido juzgamiento, resalta que no existe identidad de causa porque los hechos juzgados en las dos acciones populares son diferentes y se presentan en lugares diferentes del municipio de Bucaramanga el radicado en la acción popular No. 2004-02261 se presenta en la calle 114 No. 22-35 y los hechos de la acción popular se presentan en la Cra 23D No. 107-36, adicional a que no coinciden todos los derechos colectivos que se deben proteger en cada una de las acciones populares pues esta acción popular se pretende la protección al goce de un ambiente sano el cual no fue invocado en la acción popular 2004-02260 .

A su vez, la orden contenida en el fallo proferido en la acción popular 2004-02260 ordena vigilancia, inspección y control del espacio público de los inmuebles del Barrio Provenza no entendiéndose por ninguna parte dentro de dichas ordenes la demolición de la construcción levantada sobre el antejardín del inmueble ubicado en la Crea 23D No. 107-36 del Barrio Provenza por lo cual en dicha acción popular no se conoce ni de la existencia de dicha construcción sobre el antejardín, ni tampoco se conocía el nombre del propietario del inmueble para que este pueda ser

---

<sup>4</sup> Folio 296-299

vinculado al proceso y ejerza su derecho a la defensa y contradicción ya que no fue vinculado al proceso.

En las dos acciones populares los demandados no son los mismos pues en el radicado 2004-2260 eran el municipio de Bucaramanga y Mauricio Patarroyo Hernández y en la acción de la referencia es el municipio de Bucaramanga y Nelfi Suárez Martínez por lo cual no hay identidad de demandados.

#### **IV. TRAMITE SEGUNDA INSTANCIA**

Mediante auto se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte actora en primera instancia, decisión que se notificó personalmente al Agente del Ministerio Público.

Con posterioridad se corrió traslado común a las partes para alegar de conclusión, a cuyo vencimiento se ordenó trasladar al Ministerio Público el expediente para que emitiera concepto de fondo quien mediante escrito visto a folios 384-386 manifiesta que no es de recibo el argumento del actor en cuanto a que si una conducta fue conocida y decidida para evitar que se repita el hecho que da lugar a la vulneración de derechos colectivos, pueda a pesar de ello, adelantarse otra o varias acciones populares invocando la vulneración de derechos que no se citaron en las anteriores, pero que tienen relación o conexidad con ellos.

Para el Ministerio Público es claro que existiendo un pronunciamiento dirigido a la autoridad pública con el propósito de garantizar los derechos colectivos vulnerados o amenazados por las construcciones en espacios considerados como espacios públicos, esto es, jardines, antejardines y andenes del Barrio Provenza de Bucaramanga, mal podría aceptarse que a través de una o varias acciones posteriores, se alega un derecho colectivo diferente como única razón para invocar un nuevo pronunciamiento, particularmente frente a una casa de habitación que hace parte del mismo barrio, frente al cual ya existe decisión de control para la protección del derecho que se consideró vulnerado. .

#### **V. CONSIDERACIONES**

El Título II de la Constitución Nacional consagra no solo los derechos y garantías de los ciudadanos sino los mecanismos a través de los cuales se hacen efectivos. De ahí que en el Capítulo 3 se refiera a los derechos colectivos y del ambiente y en el Capítulo 4 prevea los mecanismos de protección o garantías a tales derechos, entre los cuales señala en el artículo 88, las acciones populares como el medio para la protección constitucional de los derechos e intereses colectivos, esto es, aquellos relacionados con el goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa; la existencia del equilibrio ecológico el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; la defensa del patrimonio público y cultural de la Nación; la seguridad y salubridad públicas, entre otros.

### **1. Competencia**

Conforme lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998, esta Corporación es competente para conocer en segunda instancia, de los recursos de apelación en contra de las sentencias proferidas por los Juzgados Administrativos de su jurisdicción territorial.

### **2. Problemas Jurídicos**

El problema jurídico principal que debe resolver la Sala, corresponde a *¿determinar si la sentencia de primera instancia se debe revocar, modificar y/o confirmar?*

Para lo anterior, se deben dilucidar:

*¿Se configura la excepción de cosa juzgada en el proceso de la referencia en virtud de la orden impartida en la sentencia de fecha 26 de marzo de 2010 proferida dentro de la acción popular radicada 2004-002260?*

### **3. Tesis.**

La sentencia de primera instancia debe confirmarse, toda vez que se configura la excepción de cosa juzgada ya que que los derechos colectivos vulnerados con las construcciones que invaden el espacio público en el Barrio Provenza de Bucaramanga fueron protegidos mediante la decisión proferida en la acción popular 2004-02260 del 26 de marzo de 2010 que ordenó al municipio de Bucaramanga ejercer su función de control y vigilancia sobre todos los inmuebles del referido barrio.

## 4. Marco jurídico y jurisprudencial.

### 4.1 Cosa juzgada en acción popular

Sobre la cosa juzgada se ha pronunciado el H. Consejo de Estado<sup>5</sup> señalando que es la institución jurídica por medio de la cual, las sentencias ejecutoriadas adquieren el carácter de inmutables, definitivas, vinculantes y coercitivas; de manera que no es posible estudiar el fondo de un conflicto sometido al conocimiento de la jurisdicción cuando un juez, de forma previa, ya emitió un pronunciamiento definitivo.

En cuanto a las acciones populares, el artículo 35 de la Ley 472 prevé que “[...] *La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general. [...]*”.

Así mismo, la Corte Constitucional en sentencia C-622 de 14 de agosto de 2007<sup>6</sup> al estudiar la constitucionalidad de la norma citada<sup>7</sup>, explicó que la sentencias proferidas en las acciones populares tienen efecto *erga omnes* por el carácter difuso de los derechos colectivos, de manera que cuando el funcionario judicial verifica que se ha configurado la cosa juzgada debe rechazar la demanda o declarar probada la excepción de cosa juzgada. Asimismo, en esta sentencia, la alta Corporación precisó, en relación con el artículo 35 de la Ley 472, lo siguiente:

*“[...] Del contenido de la citada disposición se infiere que, por su intermedio, se busca proyectar el alcance de las decisiones que resuelven acciones populares **más allá de quienes intervinieron en el respectivo proceso, haciendo oponibles sus efectos a todas las personas, independientemente de que hayan sido o no parte en el juicio o sean o no titulares del mismo derecho litigioso.***”

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

---

<sup>5</sup> Consejo De Estado Sección Primera Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, veintiséis (26) de marzo de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00494-01(AP) Actor: LUIS GUILLERMO LÓPEZ MARTÍNEZ Y OTROS<sup>5</sup> Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL Y MUNICIPIO DE TUNJA

<sup>6</sup> Magistrado Ponente doctor Rodrigo Escobar Gil

<sup>7</sup> Artículo 35 de la Ley 472.

*en general, donde ha de incluirse también al colectivo interesado y titular de los derechos en conflicto.*

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

Ahora bien, en esta decisión la Corte Constitucional precisó que, a pesar del efecto *erga omnes* de la sentencia, no se presenta el fenómeno de cosa juzgada cuando la sentencia desestima las pretensiones de la demanda y obran nuevas pruebas que permiten la protección de los derechos colectivos. Así las cosas, declaró la exequibilidad condicionada del artículo 35 de la Ley 472:

*“[...] Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, 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 anterior. [...]”*

#### **A. Caso concreto**

En el asunto bajo estudio se busca la protección de los derechos colectivos al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad pública, libertad de locomoción y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, 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, el goce de un ambiente sano los que según el actor vienen siendo transgredidos por los accionados en virtud de la construcción realizada en el inmueble ubicado en la carrera 23D No. 107 – 36 del Barrio Provenza de la ciudad de Bucaramanga la cual según su dicho invade el espacio público.

Durante el trámite de primera instancia se tuvo conocimiento que mediante providencia del 26 de marzo de 2010 expedida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Bucaramanga dentro de la acción popular 680013331004-2004-02261-00 se dispuso en el numeral cuarto lo siguiente:

**“Cuarto:** Se ordena a la Alcaldía del municipio de Bucaramanga y por intermedio de la autoridad competente para ello, para que dentro de los **doce (12) meses** siguientes a la ejecutoria de esta providencia, cumpla con su función de **vigilancia, inspección y control** sobre todos y cada uno de los **inmuebles** del barrio **Provenza**, a efectos de garantizar el respeto al espacio público, el goce al espacio público y la realización de las construcciones y edificaciones respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes. Para cumplir lo anterior, dará inicio de las acciones policivas hasta su culminación, si a ello hubiere lugar, o las restantes acciones o actuaciones que permitan la garantía de los derechos e intereses colectivos descritos”<sup>8</sup> Resaltado textual.

Para lo anterior consideró que la problemática relacionada con la vulneración y amenaza del espacio público en el municipio de Bucaramanga es generalizada y no exclusiva del paso aquí analizado, dando lugar a una sistemática transgresión de derechos colectivos<sup>9</sup>.

Tal decisión fue confirmada mediante providencia del 6 de febrero de 2012<sup>10</sup>

Sobre la cosa juzgada, en sentencia proferida el 2 de marzo de 2016, la Sección Primera del Consejo de Estado, con ponencia de la Consejera de Estado, doctora María Elizabeth García González, definió el fenómeno de cosa juzgada y señaló que tiene por objeto evitar que se inicie un nuevo debate con identidad de objeto, *causa petendi* y parte demandada:

**“[...] 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 e impedir así que por los mismos hechos y causa se adelante un nuevo proceso. De tal manera que, para el operador jurídico aplica como una prohibición de iniciar un nuevo debate dada la identidad en el objeto, en la causa petendi y en la parte demandada.**

**No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que en el ámbito de las acciones populares, en virtud de que su objeto de protección está constituido por derechos cuya titularidad es difusa, lo decidido en la sentencia afecta por igual a toda la**

---

<sup>8</sup> Folio 272

<sup>9</sup> Folio 271

<sup>10</sup> Folio 259 - 264

**comunidad interesada, dentro de la cual puede o no estar el actor popular [...]**<sup>11</sup> (Destacado de la Sala)<sup>12</sup>.

Así las cosas, advierte la Sala que si bien con el trámite de la acción popular 680013331004-2004-02261-00 no se pretendió proteger los derechos colectivos respecto de la misma propiedad objeto de debate en el presente proceso, el juez de conocimiento dispuso la protección de los derechos colectivos respecto de todos los inmuebles del barrio Provenza de Bucaramanga – en el que se ubica el inmueble acusado en esta oportunidad – toda vez que se encuentran en la misma situación vulneradora de derechos colectivos dado que la amenaza al espacio público era una situación generalizada en el sector, decisión de se encuentra ejecutoriada, por lo que no puede el Tribunal en esta ocasión pronunciarse respecto de tal decisión, por lo que se evidencia que los derechos colectivos vulnerados por las construcciones realizadas en el Barrio Provenza del municipio de Bucaramanga que invaden el espacio público ya fueron objeto de protección mediante decisión ejecutoriada, configurándose la excepción de cosa juzgada, razón suficiente para **confirmar** la sentencia apelada.

## **B. Costas**

De conformidad con el Art. 38 de la Ley 472 de 1998 la Sala se abstendrá de imponer condena en costas de segunda instancia al no advertirse temeridad o mala fe en la actuación del actor popular.

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

## **F A L L A**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** la sentencia apelada de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 2 de marzo de 2016, C.P. María Elizabeth García González, Expediente: 2010 – 00750 – 01, Actor: Carlos Ángel Cárdenas Acosta.

<sup>12</sup> Consejo De Estado SECCIÓN PRIMERA Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ Bogotá, D.C., veintiséis (26) de marzo de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00494-01(AP) Actor: LUIS GUILLERMO LÓPEZ MARTÍNEZ Y OTROS<sup>12</sup> Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL Y MUNICIPIO DE TUNJA

**SEGUNDO: Sin condena en costas** de segunda instancia por lo expuesto en precedencia. .

**TERCERO:** Envíese oportunamente el expediente al Juzgado de origen previas las constancias de rigor en el sistema Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Aprobado en Sala virtual.

Proyectado y aprobado en plataforma tecnológica TEAMS  
**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**  
Magistrada Ponente

Aprobado en plataforma tecnológica TEAMS  
**JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR**  
Magistrado

Aprobado en plataforma tecnológica TEAMS  
**MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO**  
Magistrado