

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202509-00082771
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Bucaramanga, 22 septiembre del 2025

Doctor:

GILDARDO RAYO RINCON

Secretario del Interior del municipio de Bucaramanga

E. S. M.

Doctor:

JUAN JOSÉ QUINTERO URIBE

Inspector de Policía Urbano No. 12 municipio de Bucaramanga

E. S. M.

Referencia: Respuesta oficio 2-IPU12-2020507-00067694 – Concepto jurídico: Tema: Concepto jurídico sobre la viabilidad de aplicar línea jurisprudencial en asuntos relacionados con espacio público.

Respetado doctor,

Previo a dar respuesta a su inquietud, debe señalarse que la Secretaría Jurídica tiene dentro de sus competencias asignadas en el Manual de funciones, "Estudiar, analizar y conceptuar sobre la aplicación de normas y la expedición de los actos administrativos que competan a las diferentes dependencias de la administración municipal, estableciendo unidad de criterio jurídico", en ejercicio de lo cual emite conceptos de carácter general dentro de la abstracción que le permiten sus funciones y competencias.

Teniendo en cuenta lo anterior, se emite el siguiente concepto como respuesta a la consulta de la referencia en la cual se solicita lo siguiente:

Para responder su consulta la secretaria Jurídica seguirá la siguiente metodología:

1. Las acciones populares, contenido, finalidad. 2. La institución jurídica de la cosa juzgada, definición y alcance. 3. Alcance del artículo 35 de la ley 472 de 1998. 4. Jurisprudencia de la Corte Constitucional en torno al alcance de la cosa juzgada en los procesos de acción popular - Exequibilidad condicionada del artículo 35 de la ley 472 de 1998. 5. Conclusión

1. Las acciones populares, contenido y finalidad.

La Constitución Política de 1991 introdujo las acciones populares como medio para proteger derechos e intereses colectivos, reconociendo su importancia para tutelar bienes públicos como el ambiente, el patrimonio y el espacio público (Art. 88 CP). En desarrollo de este mandato, el Congreso expidió la Ley 472 de 1998, que reglamenta las acciones populares y de grupo. Dicha ley define las acciones populares como mecanismos judiciales de protección colectiva, orientados a evitar daños, cesar amenazas o vulneraciones a derechos colectivos e incluso "*restituir las cosas a su estado anterior*" cuando sea posible. Esto último es

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202509-00082771
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

particularmente relevante en materia de espacio público, pues la acción popular puede emplearse para ordenar la recuperación de bienes de uso público ocupados ilegalmente.

La Corte Constitucional se ha pronunciado de forma extensa sobre las acciones populares, tanto en sede de control concreto como en sede de control abstracto. En este último caso la Corte ha proferido pronunciamientos de importancia en los cuales cabe mencionar las sentencias C-215 de 1999, C-1062 de 2000, C-377 de 2002 y C-569 de 2004, en los cuales se ha realizado un análisis detallado del contenido, finalidad y características especiales que identifican las acciones populares.

Los derechos colectivos son derechos de solidaridad: buscan el bienestar de todos. Son participativos y no excluyentes, es decir, cualquiera puede promover su protección. Tienen un alcance amplio: no forman un sistema cerrado, sino que evolucionan con los cambios sociales y políticos. Pertenecen a todas las personas, individual y colectivamente. Por eso exigen dos respuestas del Estado y de los jueces: 1. Prevención: actuar antes de que se afecten. 2. Restablecimiento inmediato: si ya fueron vulnerados, reponer la situación cuanto antes. Estos objetivos se logran mediante las acciones colectivas, especialmente las acciones populares y las acciones de grupo.

El objetivo de las acciones populares es, entonces, defender los derechos e intereses colectivos "de todas aquellas actividades que ocasionen perjuicios a amplios sectores de la comunidad, como por ejemplo la inadecuada explotación de los recursos naturales, los productos médicos defectuosos, la imprevisión en la construcción de una obra, el cobro excesivo de bienes o servicios, la alteración en la calidad de los alimentos, la publicidad engañosa, los fraudes del sector financiero etc" (Sentencia C-377 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.)

Ahora bien, los artículos 33 y 34 de la ley 472 de 1998, fijan los plazos para dictar el fallo y las condiciones que el juez debe considerar si acoge las pretensiones del demandante (qué debe evaluar y ordenar), el artículo 35 ibidem determina los efectos del fallo y dispone que la sentencia tiene efectos de cosa juzgada para las partes y para el público en general. Es decir, una vez dictada, la decisión queda en firme y no se puede volver a discutir en otro proceso, y obliga no solo a quienes litigaron, sino a toda la comunidad.

Teniendo en cuenta la lectura literal del artículo 35 de la ley 472 de 1998 se pasará a analizar la institución jurídica de la cosa juzgada.

2. La institución jurídica de la cosa juzgada, definición y alcance

El proceso judicial se entiende de forma básica como el escenario en donde dos partes controvierten ante un tercero (juez) derechos subjetivos, estos procesos no pueden prolongarse indefinidamente en el tiempo. Razones de orden público, seguridad jurídica, la garantía de los derechos, obligan que, en los procesos judiciales se profiera una decisión que resuelva definitivamente el litigio previamente propuesto ante el juez. Es por esta razón que nace la institución jurídica de la cosa juzgada, la cual busca garantizar los derechos mencionados teniendo como objetivo poner fin al proceso.

La cosa juzgada busca garantizar que una vez proferida una sentencia judicial en firme esta adquiera las siguientes características: inmutabilidad, definitiva, vinculante y coercitiva, estas características impiden que, una vez terminado el proceso judicial mediante la correspondiente sentencia, la controversia, el litigio, y los asuntos decididos se reabran y se dicte una nueva sentencia. Es decir, la cosa juzgada garantiza la seguridad jurídica y estabilidad de las decisiones judiciales.

Ahora bien, la cosa juzgada es una institución jurídica compleja, ya que, en principio sus efectos se predicen de una sola sentencia, para que sus efectos se puedan extender a otro procedimiento se requiere que se presenten los siguientes tres criterios: i) identidad de objeto, ii) identidad de causa, iii) identidad de partes. Las llamadas identidades procesales están reguladas en el artículo 303 del Código General del Proceso, a saber,

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202509-00082771
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

"La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes."

El alcance de las llamadas identidades procesales, lo explicó la Corte en la sentencia C-774-2001, en los siguientes termino:

"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 consecuentes de un derecho que no fueron declarados expresamente.

Identidad de causa petendi: es decir, la demanda y la decisión que hizo transito a cosa juzgada debe 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 vinculados y obligados por la decisión que constituye cosa juzgada. Cuando la cosa juzgada exige que se presente la identidad de partes, no reclama la identidad física sino la identidad jurídica."

La identidad de partes define a quiénes alcanza una sentencia. Eso significa que lo decidido (cosa juzgada) solo obliga y beneficia a quienes participaron en el proceso. Quien no fue parte, no queda afectado por esa decisión.

Los límites objetivos de la cosa juzgada (identidad de objeto e identidad de causa) exigen comparar el proceso anterior con el nuevo. La jurisprudencia dice que, para saber si hay cosa juzgada, hay que mirar: 1. Qué se pidió exactamente en el proceso anterior (objeto o pretensión). 2. En qué se basó esa petición: hechos y normas invocadas (causa). Solo si ambos coinciden con lo que hoy se demanda, hay cosa juzgada. Puede pasar que los mismos hechos sirvan para pretensiones distintas; en ese caso, el Estado —a través de los jueces— puede pronunciarse en procesos diferentes. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, del 24 de enero de 1983.)

De conformidad con las llamadas identidades procesales, se puede observar que, por la regla general las sentencias tienen efectos solamente entre las partes, a esta modalidad se le llama cosa juzgada relativa, excepcionalmente y con fundamento expreso en la constitución o la ley las sentencias tendrán efectos con carácter general o erga omnes, a esta modalidad se le llama cosa juzgada general o absoluta, es decir, en esta modalidad todas las personas están obligadas al cumplimiento de la sentencia independientemente si fueron partes o no fueron partes en el proceso judicial.

En el siguiente numeral se analizará el alcance del artículo 35 de la ley 472 de 1998.

3. Alcance del artículo 35 de la ley 472 de 1998

Es importante indicar que, el artículo 35 de la ley 472 de 1998, fija los efectos de las sentencias que resuelven las acciones populares. Al respecto, el mencionado artículo dispone expresamente que, "La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general".

De la lectura y bajo una interpretación exegética del mencionado artículo se puede concluir que, los efectos de las sentencias de las acciones populares se extienden más allá de las partes que intervienen en estas



DEPENDENCIA: SECRETARIA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202509-00082771
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

acciones constitucionales, obligando a todo el público en general, sin importar si fueron parte en el proceso de la acción popular o no fueron parte de este.

El hecho que la finalidad de la acción popular sea debatir y proteger derechos que tienen una titularidad difusa, derechos que pertenecen e interesan a toda la comunidad en general, que estos puedan ser representados por cual cualquier persona de la colectividad afectada, explica que los efectos de las sentencias de las acciones populares tengan efectos tanto para las partes que intervienen en proceso popular y a toda la comunidad en general.

En este sentido, es claro que, el propósito del legislador al reglamentar los efectos de las sentencias de las acciones populares fue entonces el de reconocerle a todas las sentencias que ponen fin al proceso en una acción popular, efectos erga omnes, es decir, reconocerle el alcance de cosa juzgada general o absoluta.

Como se expreso en el numeral anterior, la regla general es que las sentencias tenga efectos de cosa juzgada relativa, es decir, que los efectos de las decisiones judiciales sean entre las partes que participaron en el proceso, sin embargo, de forma excepcional la constitución y la ley podrán establecer de forma expresa que ciertas sentencias judiciales tengan efectos erga omnes o de cosa juzgada general o absoluta.

Ahora bien, es importante revisar como la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha interpretado el artículo 35 de la ley 472 de 1998.

4. Jurisprudencia de la Corte Constitucional en torno al alcance de la cosa juzgada en los procesos de acción popular - Exequibilidad condicionada del artículo 35 de la ley 472 de 1998

De la literalidad del artículo 35 de la ley 472 de 1998 se puede concluir que el legislador le concedió efectos de cosa juzgada absoluta a todas las sentencias que se emiten en un proceso de acción popular, sin embargo, la Corte constitucional mediante la sentencia C-622 de 2007 definió los efectos de las sentencias que resuelven las acciones populares. En esta sentencia la Corte cita la sentencia C-215 de 1999 la cual trato sobre los efectos de la sentencia que adopta el pacto de cumplimiento en las acciones populares, pacto que está regulado en el artículo 27 de la ley 472 de 1998, la Corte en esta sentencia fijo la siguiente regla, en razón a la naturaleza de los derechos protegidos en este tipo de acciones constitucionales, no se pueden otorgar efectos de cosa juzgada absoluta en todos los casos a las sentencias que ponen fin a una acción popular.

La argumentación que utilizó la corte para fijar la regla mencionada fue la siguiente, los derechos colectivos tienen una característica difusa, son derechos que interesan y afectan a toda la comunidad en general, que demandan ser protegidos para satisfacer el bienestar general, esto significa que en el proceso de acción popular no existe una controversia sobre derechos subjetivos, es decir, no existe una controversia de partes, lo que se demanda en este tipo de acción constitucional es la protección de unos derechos que le pertenecen a toda la comunidad, derechos que trascienden e importan a toda la generalidad.

En razón a la naturaleza de los derechos colectivos, no es constitucionalmente admisible conceder efectos de cosa juzgada absoluta a todas las sentencias que ponen fin a un proceso de acción popular, por la potísima razón que, cuando la sentencia que define de forma definitiva la controversia en una acción popular niega las pretensiones del actor y a esta se le concede el efecto de cosa juzgada absoluta, esto significaría que no se podría reabrir la discusión jurídica nuevamente lo cual haría nugatorio la protección del derecho colectivo, en palabras de la corte constitucional,

"Está claro que en los procesos donde se persigue la protección de derechos colectivos socialmente relevantes, caracterizados como se ha dicho por una titularidad difusa, cerrar por completo cualquier posibilidad a la comunidad para que pueda defender judicialmente sus intereses, sin atender a las circunstancias que han motivado una decisión anterior, pone entredicho el ejercicio eficaz de los

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202509-00082771
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

derechos colectivos y, además, hace inoperante el mecanismo de defensa judicial que la propia Constitución del 91 instituyó para brindarles una protección real y efectiva. Esto último se presenta, concretamente, en el caso de las sentencias que niegan o desestiman la protección de los derechos e intereses colectivos sometidos a juicio, pues, como lo señala el Ministerio Público en su concepto de rigor, hay derechos colectivos como el medio ambiente, los recursos naturales renovables y el equilibrio ecológico, entre otros, que se encuentran expuestos a constantes riesgos o amenazas de daño, en gran medida generados por el desarrollo industrial y tecnológico, y que además de resultar de difícil prueba, en un determinado momento, que puede coincidir con la presentación y definición de la acción popular, no se cuentan con los conocimientos especializados que permitan tener un cierto nivel de certeza sobre su amenaza o violación. En estos casos, no resultaría constitucionalmente admisible, que, ante la falta de prueba, la sentencia desestimatoria de una acción popular haga tránsito a cosa juzgada general o absoluta, impidiendo que en un proceso ulterior tales aspectos se conozcan y se acrediten, permitiendo definir la existencia de la amenaza o violación de los derechos colectivos. Evalúese, por ejemplo, el caso hipotético de una acción popular donde se demanda a las compañías de tabaco por los daños que el cigarrillo produce al medio ambiente y a la salud de la colectividad, y que el juez de la causa resuelve negar, bajo la consideración de que no se logró acreditar que el cigarrillo causa los perjuicios que le son atribuidos en la demanda. Si un tiempo después aparecen pruebas en contrario, es decir, que los cigarrillos sí afectan el ambiente y la salud humana, e incluso causan adicción, no sería posible promover la misma acción popular para la protección de los mismos derechos colectivos, en razón al efecto general y absoluto que la ley le atribuye a la sentencia." C-622 DE 2007

Como en los casos ya reseñados, sobran los ejemplos que muestran que una medida legislativa que confiere efectos generales a las decisiones que niegan las acciones populares es abiertamente desproporcionada, pues termina por obstaculizar una tutela efectiva y eficaz de los derechos colectivos frente a amenazas o vulneraciones reales que se presenten con posterioridad al primer fallo.

Por ello, en la protección de derechos e intereses colectivos no puede asumirse que la cosa juzgada sea absoluta. La propia naturaleza de estos derechos —cuya acción corresponde a un grupo más o menos amplio de personas afectadas— impide clausurar la posibilidad de promover una acción popular destinada a corregir una situación de amenaza o afectación dentro de la misma colectividad cuando existe una sentencia desestimatoria y, además, aparecen después del fallo nuevas pruebas que acreditan la vulneración, aun cuando dichas personas hubiesen podido intervenir en el proceso inicial.

Teniendo en cuenta lo anterior la corte constitucional establece que, para que una sentencia que pone fin a una controversia en sede de acción popular haga tránsito a cosa juzgada es necesario que concurren los siguientes tres requisitos:

- i) Que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto
- ii) Que se funde en la misma causa del anterior
- iii) Haya en ambos juicios identidad jurídica de partes

De lo anterior se desprende que, cuando no hay identidad de sujetos, objeto y causa, no se configura el fenómeno de la cosa juzgada —ni en su modalidad general ni en la relativa—. En consecuencia, si emergen hechos nuevos o causas distintas, incluso tratándose de las mismas partes, cualquier persona está legitimada para promover una nueva acción popular cuando considere que esas novedades ponen en riesgo derechos colectivos.

Bajo estos postulados, en relación con la interpretación del artículo 35 de la ley 472 de 1998 la Corte Constitucional fijó una excepción al principio de cosa juzgada: aun concurriendo identidad de sujetos, objeto y causa, si la decisión del juez popular fue desestimatoria y con posterioridad aparecen pruebas

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202509-00082771
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie:DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

trascendentales capaces de modificar el sentido del fallo, resulta procedente un nuevo pronunciamiento judicial para la protección de los derechos colectivos.

5. Conclusión

Teniendo en cuenta lo anterior se procede a señalar que, una autoridad administrativa como un inspector de policía para extender los efectos de una acción popular a los casos que lleva en su despacho en defensa del espacio público, debe tener en cuenta la regla señalada en la sentencia C-622 de 2007 la cual determina que, la sentencia de una acción popular que resuelve definitivamente la controversia planteada negando las pretensiones del actor en una acción popular no hace tránsito a cosa juzgada ni relativa ni absoluta, es ahora bien, cuando la sentencia de una acción popular concede la pensión del actor en una acción popular, los efectos de esta se podrán extender siempre que se presenten los siguientes tres requisitos: (i) que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, (ii) que se funde en la misma causa del anterior, y (iii) haya en ambos juicios identidad jurídica de partes, es decir, la autoridad administrativa, en este caso, inspector de policía, debe determinar caso a caso si se cumplen las reglas establecidas en la sentencia C-622 de 2007, para extender los efectos de una acción popular a los casos que son de su conocimiento de conformidad con sus competencias.

El presente concepto se rinde en los términos del artículo 28 de la ley 1437 de 2011.

Atentamente,



ANDRÉS ALFONSO MARINO MESA
Secretario jurídico (e)

Proyecto: Wilmar Alfonso Palacio Verano – Abogado Contratista