

**LAS ACCIONES POPULARES EN COLOMBIA**

**MARIANELLA MARTINEZ VERGARA  
SARA HELENA TRUJILLO HERNÁNDEZ**

**DIRECTOR  
NESTOR RAUL CORREA HENAO**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
DEPARTAMENTO DE PROCESAL  
MARZO de 2001**

## TABLA DE CONTENIDO

### INTRODUCCION

### CAPITULO I

<b>NOCIONES GENERALES</b>	<b>1</b>
<b>1. Acciones Populares en el Derecho Comparado</b>	<b>1</b>
1.1. Brasil	1
1.2. Argentina	2
1.3. Estados Unidos	4
1.4. Alemania	6
1.5. España	8
1.6. Francia	10
<b>2. Antecedentes en Colombia de las Acciones Populares</b>	<b>11</b>
2.1. Antecedentes Normativos	11
2.1.1. Noción General	11
2.1.2. Artículos 1005 y 2359 del Código Civil	13
2.2. Antecedentes Jurisprudenciales	16
2.3. Antecedentes en la Asamblea Nacional Constituyente. Artículo 88.	23
2.4. Antecedentes de la Ley 472 de 1998	26
2.4.1. Noción General	26
2.4.2. Objeciones Presidenciales	31

### CAPITULO II

<b>OBJETO PROTEGIDO</b>	<b>36</b>
<b>1. Nociones Generales sobre los Derechos Colectivos</b>	<b>36</b>
<b>2. Estudio de cada uno de los derechos colectivos</b>	<b>38</b>
a) El Ambiente Sano	39
b) Moralidad Administrativa	45
c) Espacio Público	48
d) Patrimonio Público	53
e) Patrimonio Cultural de la Nación	54
f) Seguridad y Salubridad Publicas	60
g) Servicios Públicos	63
h) Prohibiciones respecto de Armas y Residuos	67
i) Planeación Urbana	68
J) Derechos de los Consumidores y Usuarios y Libre Competencia Económica	71

### CAPITULO III

<b>EL PROCEDIMIENTO</b>	<b>79</b>
<b>1. Legitimación</b>	<b>79</b>
<b>1.1. Legitimación por activa</b>	<b>79</b>
<b>1.1.1. Persona Natural y Jurídica</b>	<b>80</b>
<b>1.1.2. Organizaciones no Gubernamentales, Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar</b>	<b>81</b>
<b>1.1.3. Entidades Públicas que cumplan funciones de control, intervención y vigilancia</b>	<b>82</b>
<b>1.1.4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los Personeros Municipales y Distritales</b>	<b>83</b>
<b>1.1.5. Los Alcaldes</b>	<b>84</b>
<b>1.1.6. El Apoderado Judicial</b>	<b>84</b>
<b>1.2. Legitimación Pasiva</b>	<b>85</b>
<b>2. Procedencia de la Acción Popular</b>	<b>87</b>
<b>2.1. Agotamiento de la Vía Gubernativa</b>	<b>87</b>
<b>2.2. Caducidad</b>	<b>88</b>
<b>3. Jurisdicción y Competencia</b>	<b>89</b>
<b>3.1. Jurisdicción</b>	<b>89</b>
<b>3.1.1. Jurisdicción Contenciosa Administrativa</b>	<b>90</b>
<b>3.1.2. Jurisdicción Ordinaria Civil</b>	<b>90</b>
<b>3.2. Competencia</b>	<b>91</b>
<b>3.2.1 Competencia en la Ley 472 de 1998</b>	<b>92</b>
<b>4. Tramite</b>	<b>93</b>
<b>4.1. La Demanda</b>	<b>93</b>
<b>4.1.1. Requisitos de la Demanda</b>	<b>94</b>
<b>4.1.2. Admisión, inadmisión y rechazo de la demanda</b>	<b>95</b>
<b>4.1.3. La Notificación del auto admisorio de la demanda</b>	<b>98</b>
<b>4.1.4. Traslado y contestación de la demanda</b>	<b>100</b>
<b>4.2. Excepciones</b>	<b>101</b>
<b>4.3. Medidas cautelares</b>	<b>101</b>
<b>4.3.1. Participación de la Policía</b>	<b>105</b>
<b>4.4. Coadyuvancia</b>	<b>106</b>
<b>4.5. Audiencia especial y pacto de cumplimiento</b>	<b>107</b>
<b>4.6. Pruebas</b>	<b>110</b>
<b>4.6.1. Medios de pruebas</b>	<b>112</b>
<b>4.6.2. Carga de la prueba</b>	<b>114</b>
<b>4.6.3. Pruebas anticipadas</b>	<b>116</b>
<b>4.6.4. Prueba pericial</b>	<b>117</b>
<b>4.6.5. Declaración</b>	<b>117</b>
<b>4.7. Sentencia</b>	<b>118</b>
<b>4.8. Recursos contra la sentencia</b>	<b>121</b>
<b>4.9. Los términos</b>	<b>122</b>
<b>5. Costas</b>	<b>124</b>

<b>6. Participación del Ministerio público y de la entidad encargada del derecho</b>	<b>125</b>
<b>7. Aplicación de otras normas</b>	<b>127</b>
<b>8. Vigencia de las Acciones Populares anteriores</b>	<b>127</b>
<b>9. Principios del trámite de la acción popular</b>	<b>127</b>
<b>9.1. Trámite preferencial</b>	<b>127</b>
<b>9.2. Interpretación de los derechos protegidos</b>	<b>128</b>
<b>9.3. Estados de excepción</b>	<b>128</b>
<b>10. Facilidades para interponer la Acción Popular</b>	<b>129</b>
<b>11. Incentivo, reconocimiento económico</b>	<b>129</b>
<b>12. Amparo de pobreza</b>	<b>132</b>
<b>13. Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos</b>	<b>133</b>
<b>13.1. Funciones y manejo del fondo para la Defensa de los Derechos e intereses colectivos</b>	<b>133</b>
<b>13.2. Recurso del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos</b>	<b>134</b>
<b>13.3. Monto de la financiación del Fondo para la defensa de los Derechos e intereses colectivos</b>	<b>135</b>
<b>13.4. Viabilidad práctica del Fondo</b>	<b>136</b>
<b>14. Registro Público Centralizado de Acciones Populares</b>	<b>136</b>
<b>15. Registro Público de Peritos para Acciones Populares</b>	<b>137</b>
<b>16. Obligación de las autoridades en la creación de organizaciones para la defensa de los derechos colectivos</b>	<b>138</b>
<b>17. Medidas coercitivas para el cumplimiento de la sentencia</b>	<b>139</b>
<b>17.1. Desacato</b>	<b>139</b>
<b>17.2. Garantía bancaria o póliza de seguros</b>	<b>140</b>
<b>18. Otras disposiciones</b>	<b>141</b>
<b>19. Plazos judiciales perentorios</b>	<b>142</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>143</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>147</b>

## INTRODUCCION

El presente trabajo titulado “Las acciones populares en Colombia” tiene como objetivo contribuir a la pedagogía de las Acciones Populares mediante el estudio de la historia, los antecedentes, los derechos protegidos y el procedimiento mismo de esta acción pública.

Actualmente las acciones populares, en el contexto internacional, son una institución que ha sido objeto de regulación debido a su importancia y al auge de los derechos que protege. Esta figura es el resultado de un proceso histórico que se expone en el cuerpo de este documento.

Su origen se remonta al derecho romano, con base en el interés por la defensa de la *res publica* y el restablecimiento del bien común. De allí fueron traídas a la legislación Colombiana a través de los artículos 1005 y 2359 del Código Civil de 1887. A pesar de estar reguladas en el ordenamiento jurídico no se reconoció su importancia en la práctica, entre otras razones, debido a la ausencia de una conciencia jurídico-social sobre la necesidad de la consagración normativa de los derechos colectivos y su defensa, pues, en ese momento, primaba una tendencia individualista, en la cual lo que generaba preocupación era la defensa de los intereses particulares. Lo anterior propició el desconocimiento de la existencia de esta institución por parte de los ciudadanos. Aunada a las razones anteriores, se encontraba la falta de un mecanismo procesal idóneo para hacerlas valer, lo que ocasionó una mayor indiferencia hacia este tema.

El constituyente de 1991, al reconocer la tendencia internacional de protección y consagración de los derechos de tercera generación, decidió incluirlos en la Constitución, quedando plasmados en el Capítulo III del Título II, bajo la denominación de derechos colectivos y del ambiente. Así mismo, incluyó el instrumento para su protección, dándole rango constitucional a las Acciones Populares. De la misma forma, instituyó en cabeza del legislador la obligación de reglamentar esta materia, lo cual se concretó con la expedición de la ley 472 de 1998.

Esta ley regula el procedimiento de la acción popular, estableciendo así la manera de hacer efectivos los derechos objeto de la misma, pues ningún derecho puede hacerse valer si no existe el mecanismo procesal idóneo para ello.

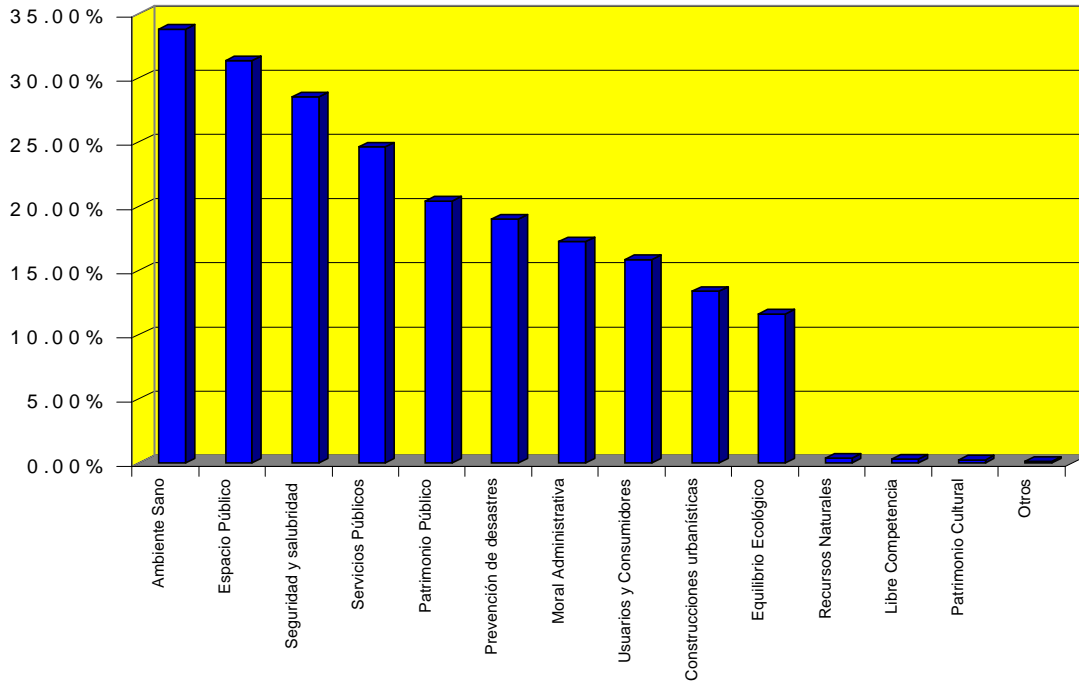
Es por esto que surge el interés por el estudio de la ley 472 de 1998, el cual tiene como objeto el análisis de dicha normatividad, para lograr un conocimiento integral de esta figura, delimitar su alcance e implicaciones y determinar si la misma es capaz de cumplir el objetivo trazado por el constituyente, esto es, la defensa de los derechos e intereses colectivos a través de un mecanismo ágil y eficiente.

Ahora bien, la aplicación de esta ley ha sido un éxito en Colombia. En efecto, un estudio realizado por la Fundación para la Defensa del Interés Público con ocasión del primer aniversario de vigencia de la ley, muestra los índices de aplicación de la misma teniendo en cuenta datos como: calidad del demandante y demandado, autoridad de conocimiento, lugar de los hechos, derecho colectivo protegido y forma de culminación de proceso. Lo anterior se presentará a continuación, aclarando que constituye la información mas actualizada sobre el tema (hasta agosto de 2000). Desde entonces, se han presentado más de trescientas acciones populares en el territorio nacional, de conformidad con la información suministrada por la oficina de registro de acciones populares de la Defensoría del Pueblo.

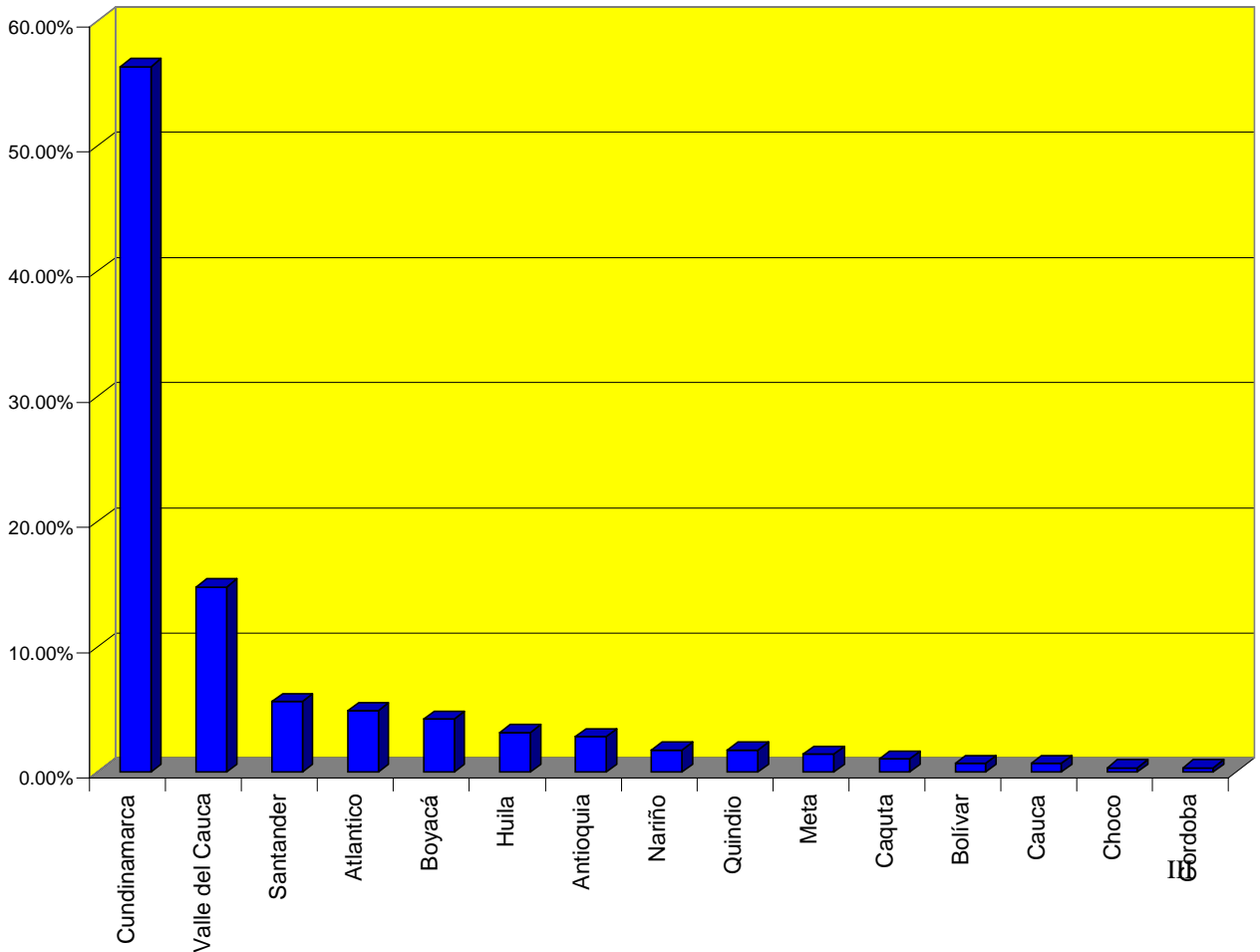
Hay 5 Tablas y Gráficos:

1. Objeto Protegido
2. Acciones Populares por Departamentos
3. Jurisdicción de Conocimiento
4. Calidad del demandante y del demandado
5. Modalidad del Fallo

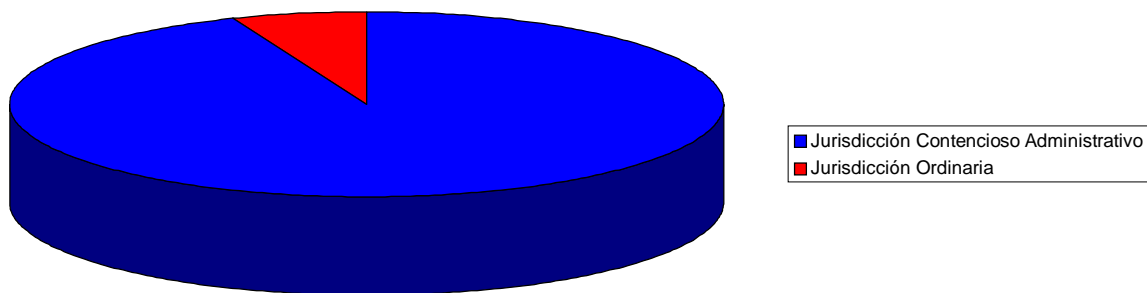
**OBJETO PROTEGIDO**



**DEMANDAS POR DEPARTAMENTO ACCIONES POPULARES**

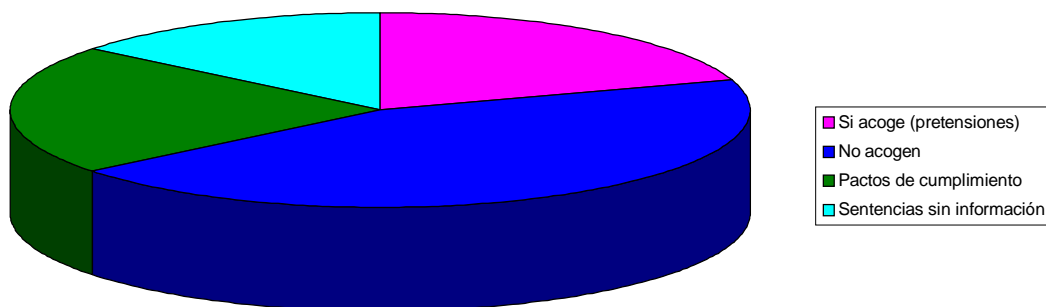


## JURISDICCION DE CONOCIMIENTO



CALIDAD DEL ACTOR				
PERSONA	NATURAL	JURIDICA		
		PRIVADA		PUBLICA
		Sin Animo de Lucro	Con Animo de Lucro	
DEMANDANTE	244	36	3	24
DEMANDADO	12	11	27	414

## FALLOS DE ACCIONES POPULARES





Por otra parte, la estructura de este trabajo es la siguiente: en la primera parte se hace una breve reseña del derecho comparado, con el fin de poner de presente la regulación y aplicabilidad de las acciones populares en algunos países que las instauraron dentro de sus ordenamientos con anterioridad al nuestro, para, de esta forma, ubicarnos en el marco internacional que encuadra la institución de las acciones populares. Posteriormente, se realiza un recuento de los antecedentes de la consagración legal de las Acciones Populares en Colombia el cual comprende, en primer lugar, los antecedente normativos que se centran en el análisis de los artículos 1005 y 2359 del Código Civil; en segundo lugar, los antecedentes jurisprudenciales, con el fin de conocer las posiciones del alto tribunal constitucional con respecto a los derechos colectivos y sus formas de protección; a continuación, los debates en la Asamblea Nacional Constituyente, que muestran la preocupación y los aspectos que se consideraron relevantes para la consagración de este mecanismo en nuestra Constitución, que trajo como consecuencia el surgimiento del actual artículo 88 de la Carta Política; y por último los antecedentes de la ley 472 de 1998, esto es, el análisis del debate legislativo del cual surgió la expedición de la ley, con el fin de examinar los diversos argumentos encontrados en torno al tema.

En el segundo capítulo se estudian los derechos e intereses colectivos, que son la razón de ser de las Acciones Populares. Allí se hará una descripción de los derechos que de manera enunciativa consagran la Constitución y la ley, con el objeto de determinar su definición, alcance y regulación, para así concretar la procedencia de la acción popular.

Y en el tercer capítulo se estudia el procedimiento de las Acciones Populares contemplado en la Ley 472 de 1998., lo cual constituye una parte fundamental de este estudio. Como ya se mencionó, el procedimiento es la forma de hacer valer los derechos sustanciales consagrados en el ordenamiento jurídico. Dentro de este acápite se estudian aspectos como la legitimación para ser parte activa o pasiva de las acciones populares, la competencia para su conocimiento, su trámite y los mecanismos adicionales que crea la ley para facilitar su interposición en procura de alcanzar a su finalidad.

En resumen, se pretende en este trabajo analizar si las características del procedimiento de la acción popular establecido por la ley 472 de 1998, satisfacen las expectativas del constituyente de crear un mecanismo adecuado para la protección efectiva de los derechos colectivos. Además, se busca dilucidar si la ley consagró los instrumentos necesarios para realizar una labor de difusión de estas acciones, que genere una conciencia proteccionista del interés colectivo, con el fin de crear una cultura que trascienda las disposiciones normativas.

Una motivación adicional para realizar este estudio es aportar elementos que contribuyan a una mejor interpretación de la ley, que por su novedad ha tenido poco desarrollo doctrinal y jurisprudencial.

## **Capítulo I**

### **NOCIONES GENERALES.**

#### **1. Las Acciones Populares en el Derecho Comparado**

Se analizarán en este capítulo las acciones populares en Brasil, Argentina, Estados Unidos, Alemania, España, y Francia, en este orden.

##### **1.1. Brasil**

Brasil ha sido uno de los países en los cuales más se ha desarrollado el tema de las ACCIONES POPULARES, es así como en su Constitución Política está consagrada la figura en el capítulo I que habla de los Derechos y Deberes Individuales y Colectivos; en el artículo 5 numeral LXXIII se establece: “cualquier ciudadano es parte legítima para proponer la acción popular que pretenda anular un acto lesivo para el patrimonio público o de una entidad en que el Estado participe, para la moralidad administrativa, para el medio ambiente o para el patrimonio histórico y cultural, quedando el actor, salvo mala fe comprobada, exento de las costas judiciales y de los gastos de sucumbencia.”

Se establece también la posibilidad de que el Estado preste asesoría jurídica para las personas que no tengan los recursos económicos suficientes para interponer la acción. Esto es similar al amparo de pobreza que se consagra en Colombia en la Ley 472 de 1998.

Existe desde 1985 la ley de acción civil pública que tiene como objetivo la protección de los bienes colectivos e intereses difusos, los cuales no pueden individualizarse. Esta acción lo que busca es la reconstrucción de los bienes lesionados, pero en ningún caso busca la reparación individual del daño ni el resarcimiento de prejuicios a estas personas.

El Código Brasileño de Defensa al Consumidor de 1991 prevé la posibilidad de intentar acciones colectivas por parte de los consumidores, sin perjuicio de las acciones individuales que se pudieran intentar.

También es objeto de protección de la legislación Brasileña, con especial importancia, el medio ambiente, pues se hace referencia expresa a este derecho colectivo en la Constitución Política en el capítulo VI artículo 225 que establece: “Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras.” Y el numeral 3 de este mismo artículo establece: “Las conductas y actividades consideradas lesivas al medio ambiente sujetan a los infractores, personas físicas o jurídicas, a sanciones penales y administrativas, independientemente de la obligación de reparar el daño causado.”

Pero además de la consagración constitucional, existe la ley de la política nacional del medio ambiente que consagra una ACCIÓN POPULAR para la defensa del medio ambiente, que solo puede ser intentada por el Ministerio Público. Este fue un primer paso porque actualmente en Brasil existe gran variedad de acciones públicas para la protección del medio ambiente.

## **1.2. Argentina.**

En Argentina se ha desarrollado el tema de las acciones populares en lo que tiene que ver principalmente con el medio ambiente; por esto la Constitución política de 1994 en su artículo 41 establece: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.”

Mas adelante la Constitución establece: “Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.”

Además, en la Constitución Argentina se establece la protección de los derechos de los consumidores y usuarios en el artículo 42, que consagra: “ Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno.”

A diferencia de Colombia, en donde existe un mecanismo procesal autónomo para defender los derechos colectivos que son las ACCIONES POPULARES, en Argentina el mecanismo para la protección de estos derechos colectivos esta constituido por la acción constitucional de amparo que protege todos los derechos constitucionales, que quedó plasmado en la Constitución de 1994 en el artículo 43 de la siguiente manera: “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial mas idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades publicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. (...) Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.”

La ley Argentina Número 22240 pretendía consagrar una verdadera evolución en el campo de acciones colectivas, al establecer la defensa del consumidor y al presentar un mecanismo a través del cual se le daba legitimación a las asociaciones de consumidores constituidas como personas jurídicas, a la autoridad de aplicación nacional o local, al ministerio público y también a los consumidores y usuarios, para actuar en interés de todos y defender sus derechos. Sin embargo, esta ley no alcanzó la dimensión que le estaba prevista porque fue objeto de veto presidencial su artículo 54 que establecía efectos subjetivos expansivos de la cosa juzgada, que es una consecuencia inescindible de la legitimación grupal. Este veto implicó que la sentencia favorable no beneficiaría a quien no participara en el proceso. A pesar de lo anterior se considera esta ley como un avance en la materia.

### **1.3. Estados Unidos**

Estados Unidos se ha conocido por ser uno de los países que le ha dado un gran desarrollo al tema de las ACCIONES POPULARES, las cuales son conocidas como *class action* y *citizen action*. Estas acciones han tenido como característica que han pasado por diferentes etapas de formación, unas más elaboradas que otras, pero consagradas desde un primer momento en el ordenamiento jurídico de ese país. Ésto se debe al sentimiento de pertenencia para con la comunidad, lo que ha hecho que estas acciones sean consideradas como el instrumento efectivo para la defensa del interés general.

Tuvieron su origen estas Acciones en las “Equity Courts” en las cuales imperaba el principio de equidad y con base en él se fallaba. En un primer momento estas acciones se constituyeron por la imposibilidad de citar a todas las personas interesadas a juicio, debido a su gran número. Luego se empezaron a expedir los códigos escritos de procedimiento y las acciones se conservaron en estas normas en la medida que se tratara de un asunto de interés general y que las partes fuesen tan numerosas que resultara imposible su citación al proceso, entonces se permitió que una o más personas interesadas interpusieran la acción en beneficio de todas las demás y en el suyo propio.

Luego se impusieron tres condiciones que debían ser cumplidas para la interposición de la acción; éstas eran:

- Debía existir un grupo o clase.
- Imposibilidad de hacer comparecer a las personas al proceso.
- Las partes que iniciaban la acción debían representar debidamente a aquellas personas que dadas las circunstancias no podían comparecer a juicio.

Posteriormente en 1966 se dictan una serie de normas que llenan algunos vacíos existentes en esta materia y que reglamentan casi en su totalidad el ejercicio de estas acciones. En esta ocasión se establecieron unos requisitos para la acción:

- Que la acción comprometiera a tantas personas que resultara imposible la acumulación de procesos.
- Que existieran fundamentos de hecho y de derecho comunes a todo el grupo. El juez sería el encargado de determinar si existía o no la comunidad de hecho o de derecho; el juez era entonces quien determinaba si aceptaba o no tramitar el proceso como acción de clase dadas las circunstancias.
- Se estableció como requisito básico que las partes fuesen notificadas del proceso y se establecieron diferentes procedimientos para ello.

Así mismo, como consecuencia del fallo el demandado debía pagar una indemnización de carácter compensatorio mas no sancionatorio, que representa la reparación global de los daños sufridos por el grupo, la cual es luego repartida entre los diferentes afectados.

En los Estados Unidos también se han creado las Acciones Populares para la defensa del medio ambiente, dándole la posibilidad a los particulares de participar en el cuidado de este derecho. Se establece la posibilidad a los ciudadanos afectados de ejecutar la mayoría de leyes ambientales directamente contra los infractores y, para este cometido, el Congreso ha creado leyes ambientales para estimular el ejercicio de las acciones populares.

Pero aún antes de existir este tipo de Acción Popular, el sistema de derecho común americano permitía a los particulares la presentación de demandas para la protección del medio ambiente y en algunos casos se siguen utilizando, pero no son muy eficientes pues no permiten solucionar los problemas de las personas potencialmente afectadas. Por este motivo se da mayor utilidad a las acciones colectivas que se pueden intentar a través de las acciones de clase o de demandas múltiples.

Las leyes ambientales establecen tres tipos de acciones populares, a saber:

1. Acciones de aplicación de leyes contra quienes han violado normas legales, regulaciones, órdenes o permisos.
2. Acciones o demandas tipo orden judicial o mandamiento contra las agencias de gobierno por falta de cumplimiento de funciones no discrecionales.
3. Acciones de eliminación para detener o prevenir una conducta que presente riesgos para el público o el medio ambiente, sin importar si la conducta infringe una ley o regulación.

Podemos ver entonces, que existen diversos mecanismos para la protección del interés general y algunos específicos para la protección del medio ambiente que han sido aplicados, con eficientes resultados, y que muestran la posibilidad que tiene todo el pueblo de participar en este proceso. Por lo tanto, estas acciones, como lo expresa Germán Sarmiento Palacio, son "... el instrumento de defensa de amplios grupos humanos afectados por violaciones contractuales o legales originadas por transacciones masivas de bienes o servicios, cuando el reclamo individual es relativamente pequeño, lo que imposibilita en la práctica que cada persona inicie un proceso por separado."<sup>1</sup>

#### **1.4. Alemania.**

En el año de 1949 se expidió la Ley Fundamental de la República de Alemania, que corresponde a la Constitución Política de ese país, la cual se guió por la idea de consagrar un Estado de Derecho y un Estado social. El primero hace referencia al imperio de la ley en la



República Alemana y se fundamenta en el reconocimiento de distintos principios como el de la división de poderes, la libertad del individuo frente al Estado y, obviamente, el principio de legalidad. Por su parte, el Estado social consiste en un complemento moderno de la noción tradicional de Estado de derecho, que consiste en proteger a los más desfavorecidos y en propiciar la justicia social. La forma de participación ciudadana es de carácter representativo, lo que indica que el pueblo no ejerce el poder de forma inmediata, sino por medio de sus representantes.<sup>2</sup> Esto es un sistema democrático consagrado en la ley fundamental; sin embargo, en la práctica, la vida política de la República Federal cuenta con unos entes muy poderosos que intervienen en los asuntos de interés de la comunidad, que son las llamadas asociaciones de intereses. Se trata de grupos de personas reunidos por intereses comunes, que tienen como finalidad influir y colaborar en las decisiones políticas de la nación en asuntos de interés público. De esta forma, son un factor político muy importante en asuntos como el medio ambiente, los derechos de los consumidores, etc.

En un informe de 1997, recopilado por la Embajada Alemana, se hace un análisis de la influencia e importancia de las asociaciones de intereses para este país y se sostiene que “Las democracias pluralistas, como la República Federal de Alemania, se caracterizan por la competencia de diversos intereses. Cada sector social y económico intenta hacer pesar en la política sus propios objetivos e ideas. El gobierno, el parlamento y las administraciones públicas son influenciados a menudo por asociaciones, uniones y otros grupos de intereses. Pero además dependen de su colaboración.”<sup>3</sup>

Otro informe recopilado también por la Embajada de este país, del año 1996 expone que “La Ley Fundamental (Constitución) y otras leyes alemanas establecen la competencia del Estado no sólo para sectores como la defensa, la política exterior y la seguridad nacional, sino también para materias como la construcción de carreteras, construcción de viviendas, el urbanismo, la salud pública, la protección del medio ambiente, la energía, la investigación y la

---

<sup>1</sup> Sarmiento Palacio, Germán. Las Acciones Populares en el Derecho Privado Colombiano. Banco de la República, 1998. Pagina 39

<sup>2</sup> Estado, Constitución y Derecho. Separata de la publicación “La actualidad de Alemania”. Departamento de Prensa e información del Gobierno Federal. 1996, Alemania.

<sup>3</sup> Asociaciones de intereses: entre la cooperación y el enfrentamiento. Los grupos de presión. Inter Nations. 1997, Embajada de la República Federal de Alemania.

ciencia, etc.” Y continúa expresando que “ En teoría, cuantas más tareas asume el Estado (...), menos tienen que movilizarse el sector privado y los particulares.” Pero posteriormente aclara que sin embargo sería erróneo pensar que los alemanes sólo miran sus propios intereses y que dejan los asuntos generales y políticos a las autoridades, pues ellos sí participan en esos asuntos. “Y cuando un tema les preocupa realmente no tardan en movilizarse, adhiriéndose a organizaciones no gubernamentales o iniciativas ciudadanas ya existentes o constituyendo coordinadoras o gestoras propias”.<sup>4</sup>

Se puede entonces concluir de todo lo anterior, que en Alemania los asuntos de interés público, a pesar de la democracia representativa imperante, admiten la participación de la comunidad por medio de agrupaciones y asociaciones, que en la actualidad tienen mucha vigencia y son consideradas como elementos indispensables para el desarrollo político y social del país. Hay que anotar además, que existen leyes que específicamente protegen intereses comunes. Es el caso de la Ley del 9 de diciembre de 1976, que crea la acción pública grupal, que protege los intereses de los consumidores en la medida que permite demandar la validez de algunas cláusulas en ciertos contratos por adhesión, sin exigir la participación de una asociación.

### **1.5. España.**

La Constitución Española de 1978 consagra el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, para lo cual se establece el derecho de petición individual y colectiva en el artículo 29, entre otros mecanismos de participación. Al reconocer la propiedad privada como un derecho, se le impone el límite de la función social. Igualmente, el título referente a la economía y hacienda establece que toda la riqueza del país está subordinada al interés general. Todo esto denota el carácter social de la carta fundamental.

Existe un capítulo en la Constitución sobre los principios rectores de la política social y económica, en el cual se compromete a los poderes públicos a proteger la salud pública

---

<sup>4</sup> Iniciativas ciudadanas, grupos de autoayuda y asociaciones. El asociacionismo en Alemania. Inter Nations.

(art.43); el artículo 44 consagra la tutela y promoción del acceso a la cultura y a la investigación en beneficio del interés general, reconoce el derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo, impone a los poderes públicos la obligación de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida de las personas y defender el medio ambiente. Este artículo de tanta relevancia para el tema de los derechos de la colectividad, habla sobre la solidaridad colectiva, como un elemento indispensable para el cumplimiento de estos propósitos constitucionales. Posteriormente el artículo 51 garantiza la defensa de los consumidores y usuarios mediante “procedimientos eficaces”.

Igualmente, existen leyes de distinto tipo que desarrollan la voluntad del constituyente de favorecer el interés general. Por ejemplo, en materia de salubridad pública existe la Ley 4 de 1986, la Ley 14 del mismo año, y la Ley 25 de 1990 sobre Medicamento. En materia de investigación técnica y científica está la Ley 13 de 1986. Sobre Medio Ambiente existen infinidad de normas como la ley 38 de 1972 de protección al ambiente y prevención de contaminación atmosférica; Ley 4 de 1989 de conservación de espacios naturales y flora y fauna; decreto 2414 de 1961 sobre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, el R.D. 224 de 1994 que crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente. Sobre los derechos de los consumidores y usuarios, la Ley 26 de 1984. En materia de ordenación urbana, la Ley de Suelos de 1956, que permite impugnar actuaciones de las autoridades relacionadas con la materia.

Por otra parte, existe un artículo en la Constitución que es de especial importancia en este estudio, ya que consagra explícitamente la Acción Popular. Se trata del artículo 125 que establece que “Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la administración de justicia mediante la institución del Jurado...”

Se puede concluir de esta breve reseña, que España es uno de los países que propugna, desde su Constitución y sus leyes, por la protección de los derechos de carácter colectivo y que,

igualmente, otorga a sus ciudadanos la posibilidad de acceder a la justicia para defender este tipo de derechos.

### **1.6.Francia.**

Se considera que existen dos grandes corrientes en materia de acciones populares en el mundo. Una que podría considerarse restringida, en la medida que no permite a cualquier ciudadano el ejercicio de la acción, sino que se lo adjudica exclusivamente a determinados entes, públicos o privados. Y la segunda corriente es considerada más amplia, pues entiende las acciones populares como un mecanismo de protección de los derechos colectivos al cual tiene acceso cualquier persona interesada en el asunto.

Francia forma parte de la primera tendencia, ya que son las asociaciones y los grupos quienes pueden ejercer acciones populares, para la protección de sus intereses y los de toda la comunidad. Una de las fuentes de la figura en este país es la Ley Royer, N° 1193 de 1973, que consagra la Acción Pública, que pueden ejercer las asociaciones para la defensa de los derechos e intereses de los consumidores. Posteriormente, la ley de 10 de Julio de 1976 extendió la acción a las organizaciones conformadas con cinco años de anterioridad a los hechos perturbadores del derecho colectivo. Son, entonces las asociaciones las legitimadas para entablar este tipo de acciones y pretender que los efectos de la decisión judicial recaigan sobre todos los afectados.

Aún cuando la Constitución francesa no consagra este tipo de mecanismos de protección, debido a su carácter general, sería erróneo pensar que no existe protección alguna para los derechos e intereses colectivos, pues, como se mencionó, existen acciones para su protección consagradas en distintas leyes.

Estos son, pues, los lineamientos generales del derecho comparado sobre las acciones populares, que sirven de punto de referencia para el abordaje del tema en Colombia.

## **2. Antecedentes en Colombia de las acciones populares.**

Se estudiarán aquí los antecedentes normativos, jurisprudenciales, los debates en la constituyente y los antecedentes legislativos de las acciones populares, en este orden.

### **2.1. Antecedentes Normativos:**

#### **2.1.1. Noción General.**

Es fundamental tener presente la antigüedad de la figura de las Acciones Populares. Éstas no se inician en Colombia con la ley 472 de 1998, sino que su origen se remonta a la expedición del Código Civil Colombiano de 1887, cuando Don Andrés Bello, basado en las instituciones romanas, redacta los artículos 1005 y 2359 del estatuto en mención. Igualmente, en otras normas se encuentran consagradas otras acciones populares, como las establecidas en la Ley 9 de 1989, decreto 2303 de 1989, ley 99 de 1993, entre otras.

Resulta interesante el análisis de varios tratadistas del Derecho Romano que sostienen la génesis de las Acciones Populares desde los comienzos del mismo. Es así como el romanista español Enrique Lozano y Corbi comenta en alguno de sus textos: “fue una de las instituciones procesales mas típicamente romanas y que tal como allí se vio, no se ha vuelto a repetir en la historia del derecho universal”.<sup>5</sup>

En Roma se consolidó fuertemente la idea de comunidad y la protección del interés público, por lo cual surgieron conceptos como los de *Populus* y *Res Publica*, los cuales implicaban la búsqueda de una utilidad superior y el bien de toda la comunidad reunida por un mismo interés. El término *Populus* hace referencia al conglomerado social organizado jurídicamente y *Res Publica* abarca el concepto de *populus* y los bienes propios de éste. La importancia de nociones como éstas para la estructura romana denota la preocupación por lo público y como consecuencia de esto surgen figuras como las Acciones Populares, que pretendían la defensa y el restablecimiento del bien común. El ciudadano romano cumplía una función importante

dentro del *populus*, en virtud de la cual tenía el deber de proteger el interés público además de su propio interés. Esto lo hacía por medio de diferentes mecanismos como las acciones y los interdictos populares.

Germán Sarmiento Palacios define las Acciones Populares de la siguiente manera: “son aquellas que se utilizaban para defender el interés general o público, en las cuales el actor también defendía un interés particular y propio, como miembro de la comunidad a la que pertenecía, buscando además mediante su ejercicio una ventaja económica”<sup>6</sup>.

Dentro de esta definición se pueden destacar varios elementos. Uno de ellos es la “recompensa”, que implicaba un aliciente para quien instauraba tal acción, ya que los ciudadanos, sin ningún estímulo, no la intentarían. Otro elemento fundamental consiste en que la legitimación para interponer la acción estaba en cabeza de todo ciudadano que gozara de capacidad, lo cual facilitaba el ejercicio de la misma para todo aquel que poseyera un interés en ello, público o privado. Otra característica importante de las Acciones Populares romanas es que sus efectos eran *erga omnes*, por tanto, favorecían o perjudicaban a todos los ciudadanos.

Todos estos elementos y características formados en el Derecho Romano, son los antecedentes normativos de esta figura en Colombia y por este motivo encontramos en los dos ordenamientos similitudes en la estructura y alcances de esta institución. A pesar de esto, se generaron inquietudes para los estudiosos del tema debido a que en Colombia esta figura, que tuvo gran aplicación en el Derecho Romano, fue relegada y fueron olvidados los artículos del Código Civil que la consagraban. Así lo afirmó Sarmiento Palacio: “los ciudadanos se han resignado con actitud mendicante a buscar la tutela de sus derechos de parte del Gobierno. Su presencia delante de la justicia es cada vez más rara. Los conductos de acceso son difíciles, costosos, e inadecuados para hacer frente a los agravios y daños colectivos... Los mecanismos

---

<sup>5</sup> Lozano y Corbi, Enrique. La Legitimación Popular en el Proceso Romano Clásico. Bosch, Casa Editorial S.A., 1982.

<sup>6</sup> Sarmiento Palacio, Germán. Las Acciones Populares en el Derecho Privado Colombiano. Banco de la República, 1988

no son amplios ni democráticos y los que existen quedaron inexplicablemente en el olvido; tal como ocurre con las Acciones Populares...”<sup>7</sup>

### **2.1.2. Artículos 1005 y 2359 del Código Civil**

En nuestro Código Civil se encuentran dos artículos que constituyen el origen normativo de las Acciones Populares ellos son el 1005 y el 2359. El primero se refiere a la Acción Popular a favor de los bienes de uso público y el segundo a la Acción Popular de daño contingente.

Es de aclarar que estos dos no son los únicos artículos que atañen a este tema, pues existen otros artículos que podrían de alguna forma conllevar Acciones Populares; es el caso de los artículos 91, 2355, 992, 994 y otros que desarrollan los artículos principales (1005 y 2359) del Código Civil.

Por su parte, el artículo 1005 consagra: “La municipalidad y cualquier persona del pueblo tendrá en favor de los caminos, plazas u otros lugares de uso público, y para la seguridad de los que transitan por ellos, los derechos concedidos a los dueños de heredades o edificios privados. Y siempre que a consecuencia de una Acción Popular haya de demolerse o enmendarse una construcción o de resarcirse un daño sufrido, se recompensará al actor, a costa del querellado, con una suma que no baje de la décima, ni exceda de la tercera parte de lo que cueste la demolición o enmienda, o el resarcimiento del daño; sin perjuicio de que si se castiga el delito o negligencia con una pena pecuniaria, se adjudique al actor la mitad.”

Del texto de este artículo se desprende que esta Acción Popular está adjudicada a cualquier persona del pueblo o de la municipalidad, lo cual denota el carácter popular de la misma. Esta acción puede dirigirse contra cualquier persona que cause un daño al bien de uso público. Por tanto, su finalidad es la defensa de los bienes de uso público y de los usuarios de los mismos. Los bienes de uso público son aquellos que están al servicio de la comunidad en general; el Código Civil, a pesar de su tendencia individualista, consagró el derecho de los ciudadanos de protegerlos y por tanto cada una de las personas que la conforman están legitimadas para

---

<sup>7</sup> *Ibíd*em

interponer esta acción. Son ejemplos de bienes de uso público las calles, parques, ríos, mares e inclusive el medio ambiente, por lo cual esta acción podría ser utilizada para proteger todos estos elementos de tanta importancia para la vida actual.

Otra característica esencial de la acción consagrada en este artículo, es la recompensa otorgada a aquel que interpone la acción como un incentivo para la protección del bien común, sin la cual posiblemente ningún ciudadano estaría dispuesto a impetrarla. Del artículo también se colige que el actor tendrá las acciones que tienen los dueños para proteger sus propiedades, es decir, las acciones reales y posesorias.

Esta Acción Popular se encuentra en el título XIV del libro Segundo del Código Civil, que hace referencia a las acciones posesorias especiales y por lo tanto se tramitaba como un proceso abreviado, como lo establece el artículo 408 del Código de Procedimiento Civil. Incluso, este proceso admitía la posibilidad de solicitar medidas cautelares para la protección de los mencionados bienes de uso público.

Dados todos estos elementos, es incomprensible la poca utilización que se le dio a este mecanismo, que hubiese podido ser desde la expedición del Código Civil un instrumento protector de los derechos colectivos, olvidados hasta hace poco por nuestra cultura. Por tanto, compartimos la opinión de Germán Sarmiento Palacio cuando asegura: “Es razonable pensar que una adecuada difusión de la figura procesal y el correcto entendimiento de los jueces y particulares sobre su alcance y uso podrían, al igual de lo que sucedió en los Estados Unidos, convertirla en un recurso procesal importantísimo al servicio del bienestar colectivo, de la conservación de los lugares públicos, del medio ambiente, de las áreas de uso público y en general de los elementos básicos que configuran el hábitat y la calidad de vida de los pueblos”.<sup>8</sup>

El artículo 2359, por su parte, consagra otro tipo de Acción Popular, conocida como Acción Popular de daño contingente. El artículo reza así: “Por regla general se concede acción en todos los casos de daño contingente, que por imprudencia o negligencia de alguno amenace a

---

<sup>8</sup> *Ibíd*em



personas indeterminadas; pero si el daño amenaza solamente a personas determinadas, sólo alguna de éstas podrá intentar la acción.”

Como se mencionó en acápite anterior, el Derecho Romano es el gestor de esta figura, tal como lo afirma Tamayo Jaramillo: “Ya en el Derecho Romano existía la Acción Popular de acuerdo con la cual todo ciudadano tenía derecho para demandar que se tomaran medidas tendientes a conjurar la amenaza de un daño que pudiera afectar a toda la comunidad.”<sup>9</sup>

El objetivo de esta acción es entonces proteger a personas indeterminadas de un eventual daño causado por la imprudencia o negligencia de otra persona.

En esta acción se pueden identificar diferentes elementos:

El primero consiste en que cualquier persona está legitimada para ejercerla, en la medida en que esta acción está otorgada a personas indeterminadas; mostrándose el elemento popular y su finalidad misma, que es proteger el interés general.

Un segundo elemento consiste en que es indispensable que se trate de una amenaza de daño, ya que es de la esencia de esta acción ser preventiva. Esto marca la diferencia principal con la acción del artículo 1005, en donde el daño debe haberse realizado para poder invocarla.

El tercer elemento se refiere a la necesidad de que exista una relación de causalidad entre el hecho ilícito y el daño contingente, pues el artículo 2359 habla de imprudencia o negligencia por parte de la persona que genera la amenaza de daño.

Y un cuarto elemento es que si la amenaza se dirige sólo contra personas determinadas, la legitimidad por activa se limitaría a estas.

Desde el punto de vista procesal esta acción no estaba reglamentada de manera específica, por lo cual debía someterse al trámite ordinario, de acuerdo con el artículo 396 del Código de

---

<sup>9</sup> Tamayo Jaramillo, Javier. De la Responsabilidad Civil. Tomo II, Temis, 1986, página 80

Procedimiento Civil. Esto resultaba insólito teniendo en cuenta su carácter preventivo y no podría cumplir su finalidad estando sometido a este tipo de proceso. Algunos autores, como Alvaro Pérez Vives, consideraban que el trámite adecuado para esta acción sería el proceso abreviado teniendo en cuenta su naturaleza y finalidad.<sup>10</sup> Lo anterior posteriormente se modificó con la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Civil de 1970, el cual estableció que el trámite sería el del proceso verbal sumario tal como se verá más adelante.

Al igual de lo que ocurre con la Acción Popular para protección de bienes de uso público, esta acción de daño contingente pudo haber sido de gran servicio para la protección de derechos colectivos como el medio ambiente, inclusive desempeñando una mejor función, puesto que se evitaría la causación del daño. Al respecto afirmaba Tamayo Jaramillo: “Esta norma, que ha pasado prácticamente inadvertida en nuestro ordenamiento jurídico, tiene una dimensión insospechada en cuanto tenga que ver con daños producidos por contaminación ambiental y por riesgo nuclear; es así como los diferentes grupos de presión, en muchos países luchan por instaurar la institución de la Acción Popular, pues solo de esa forma se podrán eliminar los problemas que presentan la exigencia según la cual solo la víctima está legitimada para demandar en responsabilidad civil”<sup>11</sup>

## **2.2. Antecedentes Jurisprudenciales.**

Es pertinente analizar la jurisprudencia constitucional existente en torno a las Acciones Populares, en la medida en que esto permitirá tener una mayor claridad acerca de ellas y de las discusiones que han sido planteadas con anterioridad a la expedición de la Ley 472 de 1998.

La Corte Constitucional se pronunció hasta 1998 en un sinnúmero de sentencias para establecer el objeto de estas acciones, su diferencia con la acción de tutela, su procedencia, legitimación, importancia, antecedentes, entre otros aspectos que delimitan la figura.

Algunas de las sentencias de la Corte Constitucional referidas al tema son:

---

<sup>10</sup> Pérez Vives, Alvaro. Teoría General de las Obligaciones. Volumen II, Temis, 1968, página 313.

- Sentencia No. T-437 de junio de 1992, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández:

La sentencia expresó que para la protección del medio ambiente la Constitución de 1991 había creado un **procedimiento especial**: las Acciones Populares, cuando se pudiera establecer que hay un interés común amenazando o dañado.

Se recordó también que las Acciones Populares ya existían en Colombia desde la expedición del Código Civil artículos 1005, 1006, 1007, 2358, 2359, 2360 entre otros y que lo que quiso la **Constitución en el artículo 88** fue **ampliar el campo** de estas acciones, para atender a las nuevas circunstancias que vive la **sociedad moderna**. Estableció además la Corte, que el fin de estas acciones es evitar los perjuicios que el patrimonio común pueda sufrir, reconociéndolo como un interés colectivo.

- T-508 del 28 de agosto de 1992, Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz:

Considera como una **innovación la consagración constitucional** de las Acciones Populares. Destaca que la figura ya se encontraba en el Código Civil y en otras normas de distinto tipo. Distingue entre las Acciones Populares con fines abstractos (instrumentos para asegurar la legalidad y constitucionalidad de los actos jurídicos de carácter legislativo y administrativo) y las Acciones Populares con fines concretos (las que buscan proteger los intereses colectivos). Hace un análisis histórico de la figura, examinando como ésta estuvo influenciada por el derecho angloamericano, en cuanto al concepto de acceso a la justicia.

Establece como un **deber del legislador** “proveer con sus regulaciones los desarrollos normativos que den a cada uno de estos instrumentos la posibilidad coherente y sistemática de su efectivo ejercicio por todas las personas”<sup>12</sup>. Asegura que las Acciones Populares dejarán de estar en el olvido y advierte la necesidad de una **conciencia cívica** para llevar a la práctica este instrumento.

---

<sup>11</sup> Tamayo Jaramillo, Javier. De la Responsabilidad Civil. Tomo II, Temis, 1986, página 80.

<sup>12</sup> Sentencia No T-508 de 1992, pág. 15. Corte Constitucional Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón D.

Resalta este fallo el carácter preventivo de las Acciones Populares y la carencia del contenido subjetivo y pecuniario. Hace la diferenciación con las acciones del segundo inciso del art. 88 de la Carta, que son las acciones de clase o grupo.

El tema que dio lugar a esta sentencia es el ***Espacio Público***, por tanto en ella se define y se determinan los alcances de tal concepto, explicando cómo el tema de los bienes de uso público está ampliamente cubierto a lo largo del Código Civil. Igualmente, destaca la forma en que ciertas normas como la Ley 9 de 1989 o ley de Reforma Urbana, el decreto 2400 del mismo año, normas de protección del patrimonio histórico y, en general, el derecho urbanístico y de policía, afrontan el tema del Espacio Público.

También, esta sentencia analiza la **compatibilidad de las Acciones Populares con la tutela**, determinando que la primera figura es la aplicable para el caso de protección del derecho constitucional al uso y disfrute del espacio público; y solamente se podría impetrar la tutela en el caso de que se afecte un derecho fundamental constitucional, por el factor conexidad.

- Sentencia T-225 de Junio 15 de 1993. Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

Destaca que las Acciones Populares son un instrumento constitucional para la protección de los derechos colectivos. Resalta que la lista del artículo 88 de la Constitución Nacional es enunciativa y **no taxativa**, por tanto reconoce que es al legislador a quien le corresponde asumir la tarea de definir otros derechos colectivos.

- Sentencia No.T-231 de junio 18 de 1993. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

El derecho al goce de un ambiente sano es un derecho constitucional de carácter colectivo y no fundamental. Por tanto, se protege, como los demás derechos colectivos, a través de las Acciones Populares. La tutela, como mecanismo de protección de los derechos fundamentales sólo servirá para garantizar el derecho al ambiente sano si se dan ciertos requisitos: que quien interpone la acción de tutela sea el directa o realmente afectado y que exista prueba del daño o

amenaza de daño y el nexo causal entre estos y el motivo alegado. Establece que en ciertos casos de violación del derecho a un ambiente sano hay violación de derechos fundamentales como la vida, por aparición de enfermedades que pueden llevar a la muerte, caso en el cual procedería la tutela.

- Sentencia No. T-254 de junio 30 de 1993, Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell:

Se interpone esta acción tutela para la protección del derecho a un ambiente sano y, como consecuencia, el derecho a la vida, que en últimas es lo que se quiere proteger.

En esta oportunidad la Corte establece que **no es procedente** demandar bajo la figura de la **acción de tutela** cuando se busca la defensa de los derechos colectivos, dado que existen otros medios para defenderlos, como lo son las Acciones Populares. Es pues necesario, según la Corte, analizar la naturaleza del derecho para así poder establecer cuál es la acción adecuada para protegerlo. Explica la noción de derechos colectivos, asegurando que, por oposición a los individuales, son los reconocidos a toda la comunidad, su titular es una pluralidad de personas. Es así como se establece que: “La legitimación activa está condicionada únicamente al hecho de que quien la propone haga parte de la comunidad eventualmente afectada por el hecho o hechos que atentan contra el interés colectivo.”<sup>13</sup> De esta manera se confirma que la legitimación para interponer estas acciones está en cabeza de cualquier persona de la comunidad afectada, corroborándose así su carácter popular.

Establece entonces que el mejor **sistema para identificar el caso de un interés colectivo** es que el beneficiario sea la colectividad.

También expone que los derechos colectivos no son de aplicación inmediata, pues la Carta establece que la ley regulará las Acciones Populares para la protección de los derechos colectivos.

Después de hacer todas aquellas diferenciaciones, declara que los derechos fundamentales gozan de mayor jerarquía en la órbita constitucional, razón por la cual **prevalecerá la tutela** frente a las Acciones Populares en el caso en que una violación del derecho al ambiente sano, implique un ataque directo a un derecho fundamental. Por esta vía, esta jurisprudencia ratifica las anteriores.

Por otra parte, se recalca que las Acciones Populares antes de la Constitución de 1991 sólo tenían consagración legal, en el Código Civil y en otras normas como Ley de Reforma Urbana y el Decreto-ley 2303 de 1989 de la jurisdicción agraria. Se subraya que esta última norma institucionalizó la Acción Popular para la preservación del ambiente rural y los recursos naturales renovables.

Igualmente, la sentencia dilucida que en el artículo 88 se encuentran **dos tipos de Acciones Populares**: las Acciones Populares con fines concretos y las Acciones Populares de grupo o clase, haciendo las diferenciaciones pertinentes.

Esta sentencia se refiere con insistencia al tema del **ambiente sano**. Pone de relieve la importancia que tuvo el tema para la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Analiza la compatibilidad entre la libertad de empresa, consagrada en el artículo 333 constitucional, y la conservación del ambiente, retomando la función social de la libertad de empresa que se establece en el artículo mencionado y poniendo de presente que la libertad de la actividad económica no es absoluta, sino que tiene límites, como el interés social.

- Sentencia No. T-366 del 3 de septiembre de 1993. Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

Reafirma este fallo que la lista del artículo 88 constitucional no es taxativa y que es deber del legislador la definición de los otros derechos colectivos protegidos con las Acciones Populares. Determina ciertos **rasgos característicos** de las Acciones Populares, como su finalidad preventiva, la obtención de una recompensa por parte de quien la ejerce como

---

<sup>13</sup> Sentencia No. T-254 de junio 30 de 1993 página 629. Corte Constitucional Magistrado Ponente Dr. Antonio

reconocimiento a su objetivo altruista. Trae a colación otras jurisprudencias de la misma Corporación en las que se reconoce la prevalencia de los derechos fundamentales constitucionales sobre los derechos colectivos.

- Sentencia No. T-405 del 23 de septiembre de 1993. Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara.

Distingue la finalidad y características de las Acciones Populares frente a la tutela. Recalca que las primeras no buscan en ningún caso un resarcimiento. Reconoce el derecho al ambiente sano, como uno de los llamados derechos de tercera generación y transcribe algunos apartes de gacetas constitucionales donde consta la relevancia del tema para el constituyente del 91. Explica las repercusiones sociales que tiene la desprotección de ese derecho y que su importancia no es sólo para nuestra generación sino para las futuras.

Expresa el concepto de **Constitución Ecológica**, presentando una enumeración de algunos de los artículos constitucionales que sustentan tal aseveración. Igualmente, habla de la regulación ambiental existente antes de la Constitución del 91, dentro de la cual resalta el Código Nacional de Protección al Medio Ambiente y a los Recursos Naturales Renovables.

- Sentencia No. SU-442 de 1997, Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara:

En esta sentencia la Corte Constitucional establece que con las Acciones Populares se busca la protección de los derechos colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza, dejando claro que la enumeración que hace la Constitución Política en cuanto al objeto no es taxativa y que se puede, por vía legislativa, incluir otros derechos considerados como colectivos.

Se expresa que si bien el objeto de las Acciones Populares es la protección y amparo de los derechos colectivos, no se puede, a través de éstas, perseguir una reparación subjetiva o plural

de eventuales daños que pueda causar la acción o omisión de la autoridad pública o del particular, pues para este fin la Constitución crea otro mecanismo cual es las acciones de clase o grupo.

Es importante tener presente que se puede intentar esta acción cuando exista una amenaza potencial de daño o perjuicio y no sólo cuando el daño ya ha sido causado; así: “Característica fundamental de las Acciones Populares previstas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Nacional es la de que permite su ejercicio pleno con carácter preventivo... .. En consecuencia, no es, ni puede ser requisito para su ejercicio el que exista un daño o perjuicio sobre los derechos que se pueden amparar a través de ellas”<sup>14</sup>

En la sentencia citada expresa la Corte Constitucional la posibilidad de proteger los derechos colectivos a través de las Acciones Populares como mecanismo especial creado en la Constitución para este efecto, pero aclara una vez más como ya lo había hecho en sentencia N° T-254 de 1993, que puede demandarse por medio de acción de tutela cuando estén involucrados derechos fundamentales que se encuentren vulnerados o amenazados. Sobre este punto, el magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz **salvó su voto**, estableciendo que si bien por la acción de tutela se pueden proteger los derechos colectivos cuando además se esté vulnerando un derecho fundamental, es necesario por parte del juez **demostrar la relación de conexidad** entre el derecho constitucional claramente violado y los derechos fundamentales que serían protegidos, pues en la mayoría de las ocasiones no se demuestra la afectación del derecho fundamental, aunque a la postre resulte cierta dicha vulneración. Por esto, para que proceda la acción de tutela según este Magistrado, es necesario demostrar la afectación y no simplemente suponerla.

Con posterioridad a la expedición de la ley 472 de 1998 ha habido importantes desarrollos jurisprudenciales, los cuales serán referenciados al momento de analizar el contenido de esta ley.

---

<sup>14</sup> Sentencia No. SU-442 de 1997, página 24. Corte Constitucional Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara.



### **2.3. Antecedentes en la Asamblea Nacional Constituyente. Artículo 88.**

Durante el proceso de gestación de la Constitución de 1991 tuvo gran acogida el tema de los derechos colectivos y el de crear un mecanismo procesal con el fin de protegerlos; todas estas ideas y discusiones en el seno de la Constituyente llevaron a la creación de las hoy conocidas Acciones Populares.

Nunca antes en una Constitución Política Colombiana se había hecho referencia a este tema, no existía en Colombia la preocupación efectiva por los derechos de tercera generación y, por lo tanto, no estaban consagrados en nuestro ordenamiento constitucional. Se dieron los primeros pasos con la reforma constitucional de 1936, en la que se habla de deberes sociales del Estado y de los particulares y, aunque no de derechos, era de suponer la existencia de un derecho como contrapartida a un deber.

Es entendible el deseo de la Asamblea Nacional Constituyente por la creación de esta figura, dada su importancia y el anhelo nacional de producir un gran cambio institucional que se acomodara a las nuevas realidades sociales. Se quería la creación de un instrumento que permitiera la protección de los derechos de todos y que resultara eficiente su uso.

Uno de los puntos más importantes de esta tarea, fue el de establecer en qué consistía el derecho colectivo y quién era su sujeto. Sobre este tópico en el Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 62 se dijo: “El titular del derecho colectivo es la personería jurídica o natural, pero este derecho se ejerce de manera idéntica y uniforme con muchos otros individuos que pertenecen a un determinado grupo social o humano.”<sup>15</sup> Y para establecer en qué consistía el derecho colectivo se expresó: “El concepto de derecho colectivo se ve más claro desde el punto de vista negativo. Cuando el derecho se desconoce o se afecta. Cuando se deja de responder a las necesidades comunes del grupo, produciéndose el perjuicio colectivo, que afecta a amplios grupos de la población”<sup>16</sup>. A través de estas nociones se

---

<sup>15</sup> Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política No 62, ponentes: Guillermo Perry, Horacio Serpa y Eduardo Verano

<sup>16</sup> *Ibídem.*

muestran las características principales de estos derechos: estar en cabeza de todos los ciudadanos y buscar la protección del interés general, para prevenir la ocurrencia de un perjuicio colectivo.

En el informe de ponencia presentado por los constituyentes Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benitez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero, se buscó ampliar el número de derechos enumerados en el que sería el artículo 88, pues en un primer proyecto presentado por el Gobierno, sólo se hablaba del derecho colectivo al medio ambiente y el de los consumidores; entonces se incluyeron otros derechos que por sus características podían clasificarse como colectivos. Se propusieron los siguientes derechos:

Derecho a la **seguridad y salubridad pública**: Por la necesidad que tiene todo individuo a vivir libre de peligros y riesgos. Se consideraba como colectivo porque al verse desconocido generaría calamidades públicas. Este derecho tuvo su antecedente en el artículo 2359 del Código Civil.

Derecho a la **utilización de bienes de uso público y al espacio público**: En cuanto a que los bienes de uso públicos son para el uso y goce de toda la comunidad en general, para su recreación y tránsito, y si se privara a los ciudadanos de su utilización resultarían perjudicados.

Derecho a una **competencia leal y justa**: Se quiso incluir este derecho porque la libre competencia económica marca la eficiencia en el mercado y por lo tanto beneficia a toda la comunidad o, en caso de no existir, causa un perjuicio a todos. La consagración de este derecho fue considerada por los constituyentes como la complementación de otros artículos constitucionales referentes a este mismo tema.

Derecho a un **ambiente sano**: Desde el primer momento era clara la inclusión de este derecho en el texto constitucional por su relevancia en el mundo moderno y la preocupación nacional por este tema, dada la crisis ambiental vivida en Colombia, por la contaminación de sus aguas, aire, suelo, flora, fauna y tratamiento de basuras. A este respecto se refirió la Asamblea Nacional Constituyente, en el proyecto de acto reformativo N° 62, de la siguiente manera: “Es

la hora de reflexionar y avanzar hacia un modelo de desarrollo que vaya de la mano de una política ambiental y de la participación comunitaria, para lo cual es necesario sentar las bases constitucionales que garanticen un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado para el bienestar social y económico de las generaciones presentes y futuras.”

A pesar de todos los esfuerzos por la consagración constitucional de los derechos colectivos, se sabía que ésto no sería suficiente y que se necesitaba un mecanismo efectivo para protegerlos y para promover la participación de la comunidad cuando se viese afectada por la ausencia de uno de ellos; por ésto se pensó en la institución de las Acciones Populares.

Se consideraban las Acciones Populares como un mecanismo procesal a través del cual cualquier persona perteneciente a la comunidad, podía defender a su grupo de hechos o conductas que les causaran un perjuicio y, de esta manera, esa persona protegería su propio interés.

Fueron varios los proyectos que trataron el tema de las Acciones Populares. A continuación, se mencionarán algunos:

En el proyecto presentado por el Gobierno Nacional las Acciones Populares se incluían dentro del derecho de petición, lo que para la Asamblea no resultó acertado, pues se considerarían como actuaciones administrativas y por lo tanto tendrían que agotar la vía gubernativa, lo cual no es de la naturaleza de estas acciones que, lo que buscan, es hacer cumplir y darle eficacia a los derechos colectivos. Por este motivo se desechó esta propuesta y se consideró como una acción independiente del derecho de petición, incluida en el capítulo 4 “De la protección y aplicación de los derechos” de la Constitución Nacional.

En el proyecto presentado por el M-19 se hacía referencia a las Acciones Populares dándose la posibilidad de demandar de manera individual o colectiva, en acción pública de defensa, a cualquier persona o entidad, pública o privada, por conductas o actividades que lesionaran a una comunidad en particular o a la sociedad en su conjunto, obteniendo un resarcimiento de perjuicios. Este proyecto también contemplaba un vicio, en la medida en que se limitaba al

resarcimiento de los perjuicios colectivos, pero, sin tener en cuenta la prevención del daño colectivo, que era uno de los elementos principales que se querían consagrar.

Otro proyecto presentado fue el de Jesús Pérez González Rubio, que consagraba las Acciones Populares en el capítulo relacionado con la justicia, y elevaba a norma constitucional los artículos 1005 y 2359 del Código Civil y la norma del consumidor. También dilucidaba el tema del daño contingente y colectivo como objeto protegido.

En el proyecto presentado por Juan Gómez Martínez, el tema de las Acciones Populares se propone como un derecho de amparo con algunas características de Acciones Populares y del recurso de amparo, que busca la protección de un derecho tutelado en la Constitución Nacional.

Finalmente, después de todas estas propuestas, la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente aprobó el actual artículo 88 de la Constitución Política, que reza así:

“La ley regulará las Acciones Populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, 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.

Así mismo definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.”

## **2.4. Antecedentes de la ley 472 de 1998.**

### **2.4.1. Noción general.**

A raíz de la disposición constitucional del artículo 88, surgió para el Congreso de la República el deber de reglamentar dicha norma. Si bien es cierto que la consagración constitucional le

dio a las Acciones Populares la relevancia que nunca tuvieron, es claro que para una verdadera efectividad de la figura era indispensable su reglamentación legal, sin la cual no se cumpliría a cabalidad el objetivo del constituyente de proteger los derechos colectivos con este instrumento; tal objetivo se ve a lo largo de la Carta Fundamental, pero está reflejado principalmente en algunas disposiciones como los artículos referentes a los principios fundamentales, los referentes a los derechos y deberes de los ciudadanos y el referente a la supremacía del interés general sobre el particular.

Ese nuevo espíritu constitucional, participativo y colectivista, fue acogido por los Ponentes de los proyectos de ley de Acciones Populares y se hizo explícito en las distintas ponencias. Se observa, por ejemplo, en la Ponencia para Segundo Debate en la Cámara: “Señores Representantes, regular las Acciones Populares en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, constituye un reclamo que nuestro país demanda con vehemencia.”<sup>17</sup> De la misma forma, la Senadora Vera Grave, en exposición de motivos de su proyecto de ley, define como un “mandato perentorio”<sup>18</sup> el ordenado por el artículo 88 de la Constitución para la Rama Legislativa.

Se presentaron en el Congreso distintos proyectos de ley: el 020/93 por el Defensor del Pueblo doctor Jaime Córdoba Triviño, el de las Representantes Vivianne Morales Hoyos y María Cristina Ocampo de Herrán ( proyecto 008 de 1993 ), el de la Senadora Vera Grave ( 69 de 1993 ), y el del Representante Darío Martínez Betancourt ( 040 de 1993).

Hay que resaltar el papel que la Defensoría del Pueblo cumplió en la evolución de esta figura, legitimada por la Constitución de 1991 que, en su artículo 282 establece que el Defensor del Pueblo velará por la promoción, ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual le señaló una lista de funciones entre las cuales están: Orientar e instruir a los ciudadanos en el ejercicio de los derechos, divulgar los derechos humanos y recomendar políticas para su enseñanza, interponer Acciones Populares en relación con asuntos relacionados con su competencia, presentar proyectos de ley relacionados con materias de su competencia.

---

<sup>17</sup> Ponencia para Segundo Debate a los Proyectos de ley Números 05,024 y 084 de 1995 Cámara, Acumulados. Gaceta No 198. Martes 28 de Mayo de 1996. Pág.7

<sup>18</sup> Proyecto de ley 69 de 1993. Vera Grave, Senadora de la República.

En desarrollo de sus funciones, la Defensoría realizó nueve mesas de trabajo en distintas ciudades del país que contaron con la participación del público en general, trabajo que se encuentra compilado en el texto “Acciones Populares: Documentos para el debate” de la Defensoría del Pueblo<sup>19</sup>. El programa de las mesas de trabajo fue un espacio que sirvió para que docentes, empresarios, estudiantes, profesionales, amas de casa, en fin, ciudadanos con distintos roles en la sociedad, pudieran dar sus opiniones, propuestas y su visión de la figura.

La misma institución recogió 70.000 firmas en un momento en que el proyecto de ley estaba fracasando en el Congreso, debido en parte a la oposición de los gremios. También es importante reconocer la labor de pedagogía que ha realizado la Defensoría, por medio de seminarios, teleconferencias, y la expedición de una cartilla sobre Acciones Populares para distribución gratuita una vez vigente la ley.

Es interesante realizar un breve análisis de las exposiciones de motivos de los proyectos de ley presentados, para de esta forma comprender la intención del legislador al momento de redactar la ley 472, actual estatuto de las Acciones Populares. De ahí la importancia de éste acápite.

Uno de los puntos más nombrados en las diferentes ponencias, es el de la necesidad de proyectar la voluntad del constituyente de 1991.

Es así como Jaime Córdoba Triviño, Defensor del Pueblo, expresa en la presentación ante el Congreso del Proyecto de ley 020 / 93: “las Acciones Populares son el instrumento más importante para garantizar los derechos e intereses colectivos. Mientras no se reglamenten, existirá un gran vacío jurídico en nuestro país y muchos de los problemas que nos aquejan seguirán su curso indiscriminadamente.” Y continúa asegurando que se debe “dotar a los ciudadanos de armas suficientes para solucionar pacíficamente los conflictos que surgen en la vida en comunidad”.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Acciones Populares: Documentos para el debate. Defensoría del Pueblo. Jaime Córdoba Triviño, Defensor del Pueblo. Imprenta Nacional, 1994.

<sup>20</sup> Proyecto de ley 020/93. Jaime Córdoba Triviño.

En el mismo sentido, la exposición de motivos de la Ponencia para Segundo Debate a los proyectos de ley 05, 024, 084 que fueron acumulados para su tramitación, resalta que la Constitución de 1991 busca “Garantizar la igualdad, la participación ciudadana, la paz y los derechos humanos”. Continúa la ponencia diciendo: “Surge así la imperiosa necesidad de garantizar los derechos de la comunidad o de una parte de ella... Todo ordenamiento jurídico debe abanderar los cambios en la estructura social, económica y política de la sociedad, ampliando los procedimientos tradicionales existentes para proteger los derechos comunitarios como tal y no solamente los circunscritos a cada individuo en particular.”

De igual forma, la ponencia reconoce que las Acciones Populares son “el mecanismo idóneo” para la protección de los derechos colectivos y realiza una enumeración de ciertas actividades que pueden eventualmente perjudicar a la comunidad en general, como por ejemplo la inadecuada explotación de los recursos naturales, los productos médicos y farmacéuticos defectuosos, la ausencia de seguridad industrial, la falta de prevención en construcción de obras públicas y privadas, el cobro excesivo en bienes o servicios, las alteraciones en alimentos, la publicidad engañosa y los fraudes financieros.<sup>21</sup> Las anteriores actividades configuran distintos derechos considerados como colectivos, los cuales se encuentran protegidos por la ley 472, con la persistente aclaración de que la lista de derechos e intereses que se encuentra allí es un complemento de la enumeración realizada por la Constitución y, al igual que ésta, la ley deja abierta la posibilidad de que existan otros derechos de carácter colectivo.

Parece muy claro para los Ponentes que el problema no es la falta de reconocimiento de los derechos, pues éstos, como se ha dicho, han estado consagrados en diferentes disposiciones. El problema, está en la falta de mecanismos para hacerlos efectivos. Al respecto se afirmó en la Ponencia para primer debate en Senado que: “La Carta de 1991 posee una fuerza y una vocación de paz y convivencia innegables, pero a veces tambalea y la armonía social no llega, eso no es porque falten disposiciones que consagren derechos, sino porque faltan

---

<sup>21</sup> Ponencia para Segundo Debate a los Proyectos de ley Números 05,024 y 084 de 1995 Cámara, Acumulados. Gaceta No 198. Martes 28 de Mayo de 1996.Pág.5.

procedimientos que regulen las acciones y que creen otras, destinadas a su protección.”<sup>22</sup> Por su parte, las ponentes Vivianne Morales y María Cristina Ocampo aseguraron en su proyecto que “el aspecto procesal y no tanto la definición de lo que pueda entenderse por derecho o interés colectivo, debe constituir el motivo de atención del Proyecto de Ley. Tampoco interesa conocer con exactitud cuáles son estos derechos o intereses, ya que los mismos son innumerables y por tanto no se pueden enmarcar dentro de la ley con carácter taxativo”<sup>23</sup>. De acuerdo con estas afirmaciones es fácil concluir la idea común de que la ley debía centrar su interés en la efectividad de la figura, más que en sus aspectos conceptuales.

Es igualmente reconocido a través de los textos que conforman los antecedentes de la ley en comento, que la necesidad de proteger los derechos e intereses colectivos ha ido aumentando con la evolución de fenómenos socioeconómicos como “avances tecnológicos, científicos, industriales y comerciales, los cuales han superado la previsión de los efectos nocivos que estos pueden ocasionar a grupos considerables de la población”<sup>24</sup>.

Otro punto al que se le prestó gran atención en los debates antecedentes a la ley fue el de la conveniencia de crear un incentivo para las personas que ejercitaran la Acción Popular. Si bien es cierto que el móvil que debe llevar al actor es un sentimiento altruista <sup>25</sup>, al no tratarse de una afección a un derecho personal y privado, en la práctica, es difícil que alguien se vea interesado en instaurar una acción de este tipo, contando probablemente con una contraparte bastante poderosa y teniendo ciertas cargas procesales que desestimulan su interés por los asuntos de la comunidad. En la ponencia del proyecto 008 se expresa al respecto que “habrá que reflexionar sobre la conveniencia de establecer estímulos o incentivos económicos a favor de quienes tienen el valor civil de denunciar y luchar contra esos elementos que sólo piensan en su propio enriquecimiento y bienestar.”<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Gaceta No 498. Jueves 7 de Noviembre de 1996. Ponencia para primer debate sobre los Proyectos de Ley 005, 024 y 084 de 1995, Cámara, Acumulados. Ante el Senado. Pág.2.

<sup>23</sup> Proyecto de ley 008/93. Ponencia para primer debate.

<sup>24</sup> Proyecto de ley 020/93. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>25</sup> Así lo ha sostenido la Corte Constitucional en repetidas oportunidades. Ejemplo: Sentencia T-366/93.

<sup>26</sup> Proyecto de Ley 008/93 Vivianne Morales Hoyos y María Cristina Ocampo de Herrán.



Es así como, después de tantos debates al interior del Congreso de la República, se logró la expedición de la ley 472 en el año de 1998, en la cual quedaron plasmadas todas las anteriores inquietudes y se cumplió el ideal de crear las herramientas idóneas para poner en funcionamiento la figura de las Acciones Populares.

El proyecto de ley de Acciones Populares, que correspondía al N° 10/96 del Senado y 005 /95 de la Cámara, siguió el siguiente trámite: Fue aprobado en primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 15 de marzo de 1996. Luego, fue aprobado en sesión Plenaria de Cámara de Representantes el 15 de mayo de 1996. Posteriormente pasó para la aprobación del Senado, el 13 de diciembre de 1996 en la Comisión Primera y el 11 de junio de 1997 en Plenaria. El 19 de junio de 1997 la Cámara y el Senado acogieron el informe de la comisión accidental de conciliación, que había adoptado el proyecto aprobado en el Senado. En esa misma fecha el Presidente de la Cámara de Representantes envió un oficio, junto con el proyecto, al Presidente de la República, quien lo recibió el 21 de julio del mismo año. El 20 de agosto de 1997 el Presidente de la República devolvió el Proyecto de Ley sin sancionarlo, con objeciones de inconstitucionalidad a los artículos 2,8,9,35,49,83 y 87 del mismo.

#### **2.4.2. Objeciones Presidenciales:**

Las objeciones que presentó el Gobierno al Proyecto de Ley serán analizadas, de manera breve, a continuación:

**Objeción al artículo 2:** El Presidente rechazó la finalidad de indemnizar al Estado de la Acción Popular, por considerar que la única finalidad de las mismas es proteger los derechos colectivos.

Artículo 2: ACCIONES POPULARES: son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las Acciones Populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, obtener una

indemnización a favor del Estado o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

**Objeción al artículo 8:** Una Ley ordinaria como la de Acciones Populares no puede regular el tema de los Estados de excepción.

Artículo 8. Las Acciones Populares podrán incoarse y tramitarse en todo tiempo y aún bajo los estados de excepción.

**Objeción al artículo 9:** El Gobierno sostiene que el proyecto excluye la posibilidad de que se proteja de una violación actual, pues sólo se consagra la protección de violaciones pasadas y futuras.

Artículo 9: 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.

**Objeción al artículo 35:** Un juez no puede obligar a una entidad pública a constituir un fondo fiduciario, pues esto se opone a las normas constitucionales del Presupuesto Nacional.

Artículo 35: Al ordenar el pago de una suma de dinero el juez podrá de oficio o a petición de alguna de las partes o del Defensor del Pueblo, autorizar la constitución de un fondo para sufragar los gastos necesarios para la reparación de los lugares o casas afectados por la violación del derecho o interés colectivo. El condenado podrá previa autorización del juez, efectuare gradual o parcialmente los giros para financiar el fondo.

**Objeción al artículo 49:** El Gobierno consideró que con este artículo se imposibilitaba la presentación de acciones individuales.

Artículo 49: En la acción de grupo el actor o quien actúe como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin

necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción, ni haya otorgado poder.

**Objeción al artículo 83:** El Defensor del Pueblo no debe ser mediador, pues se desconoce la división de las ramas del poder y además, como él está legitimado para interponer Acciones Populares, puede, en un momento dado convertirse en juez y parte.

Artículo 83: De acuerdo con la presente ley, las actuaciones que correspondan al Procurador General de la Nación o al Defensor del Pueblo, podrán ser delegadas en sus representantes.

El Defensor del Pueblo, cuando lo considere necesario, podrá mediar antes de iniciarse el proceso entre las presuntas partes, en una eventual Acción Popular o de grupo, a efecto de buscar solución al conflicto y precaver el litigio. En caso de llegarse a un acuerdo sobre el cumplimiento de las obligaciones del posible demandado para la prevención y reparación del derecho vulnerado se hará una publicación...

Objeción al artículo 87: Estos son asuntos que no tienen relación con las Acciones Populares.

Artículo 87: En todo caso los productores, importadores, distribuidores o agentes de productos, no serán responsables frente a los consumidores ni frente a autoridad o reclamante alguno, por cualquier riesgo o daño relacionado con el consumo de productos cuyos riesgos a la salud sean advertidos al público ... o sean de conocimiento público.

Una vez se presentan las objeciones por inconstitucionalidad, el proyecto pasa de nuevo a las dos Cámaras del Congreso para que decidan si están a favor de la objeción o si la rechazan e insisten en la presentación del texto objetado, caso en el cual se remitirá el texto objetado a la Corte Constitucional. Así lo aclara la Corte Constitucional: “Para aniquilar la objeción esgrimida por el Gobierno por razones de inconstitucionalidad, se requiere el cumplimiento de dos requisitos concurrentes, a saber: (1) insistencia de “las cámaras”; (2) sentencia de excequibilidad de la Corte Constitucional.”<sup>27</sup>

El 1 de octubre de 1997, la Cámara de Representantes, dio curso favorable a las objeciones presidenciales a los artículos 2,8,35,83 y 87, e insistió sobre los artículos 9 y 49 del proyecto. A su vez, el Senado de la República, el 16 de diciembre de 1997 declaró fundadas solamente las objeciones a los artículos 35 y 83 del proyecto e infundadas las restantes.<sup>28</sup>

La Corte Constitucional, teniendo claro que su competencia surge solamente cuando haya una “voluntad unitaria de insistir”, analizó solamente las objeciones a los artículos 9 y 49, que fueron los artículos en que Cámara y Senado coincidieron en insistir. Las demás objeciones simplemente no fueron del conocimiento de la Corte, pero ésta entidad aclaró que la “inhibición de la Corte, por supuesto, no entraña ningún pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las normas que, por lo expuesto, escapan a nuestro conocimiento.”<sup>29</sup>

La Corte resolvió, además de inhibirse en el conocimiento de los artículos no insistidos por ambas cámaras, declarar infundadas las objeciones presidenciales contra los artículos 9 y 49 del proyecto de ley. La Corte consideró infundada la objeción del artículo 9 del proyecto por considerar, al igual que las dos Cámaras del Congreso, que tal artículo sí cobija la posibilidad de una violación presente de derechos e intereses colectivos, pues la norma se refiere a las acciones que hayan violado o amenacen violar tales derechos e intereses. Dice la Corte que el artículo “comprende el universo de las posibles vulneraciones.” Además insiste en que “esta interpretación igualmente encuentra fundamento dentro del articulado del proyecto...”, poniendo como ejemplo el artículo 2 que dispone que las Acciones Populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos o intereses colectivos.<sup>30</sup>

Sobre la posición de la Corte frente a la objeción del artículo 49 se hará una breve exposición por tratarse éste artículo de las acciones de grupo y no de las Acciones Populares. Dice la Corte que el Gobierno tiene una percepción errada del artículo al pensar que las personas que quieran interponer una acción individual no lo podrán hacer, pues el artículo en cuestión

---

<sup>27</sup> Sentencia C-036 de 19 de febrero de 1998. Sala Plena de la Corte Constitucional. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>28</sup> Fundamentos de Senado y Cámara se encuentran en la sentencia C-036 de 1998 de la Corte Constitucional.

<sup>29</sup> Sentencia C-036 de 19 febrero de 1998. Corte Constitucional. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>30</sup> Idem.

simplemente faculta al actor a representar a otras personas afectadas e interesadas en el asunto, sin limitar de ninguna manera la posibilidad de ejercer el derecho de exclusión reconocido por la Carta Política, que permite al interesado “iniciar una acción independiente del resto de las personas cobijadas por la misma causa que originó un daño plural.”<sup>31</sup>

Una vez dictada la Sentencia C-036, a la que se hizo referencia reiteradamente, el Congreso de la República tuvo vía libre para expedir finalmente la ley que regulara las Acciones Populares y de grupo. Este es, entonces, el origen y antecedentes de la ley 472 del 7 de agosto de 1998, que entró a regir el 7 de agosto de 1999, un año después de su promulgación.

---

<sup>31</sup> Sentencia C-036 de 19 febrero de 1998. Corte Constitucional

## Capítulo II

### OBJETO PROTEGIDO

En este capítulo se estudiarán inicialmente unos conceptos generales, sobre los derechos colectivos y seguidamente se analizarán cada uno de los derechos consagrados como tal en la ley 478.

#### 1. Nociones generales sobre los derechos colectivos.

La constitución política de 1991, consagra un capítulo especial dentro del título II de los derechos, garantías y Deberes, que es el capítulo tercero, que consagra los derechos colectivos y del ambiente, los cuales se encuentran dentro de la clasificación de los llamados derechos de tercera generación, por pertenecerle a la colectividad. Estos derechos hacen alusión a bienes jurídicos incorporales y gozan de ciertos rasgos característicos, pues no afectan a la persona individualmente considerada, sino que, por el contrario, su protección beneficia a la colectividad en general.

Como consecuencia de lo anterior, el titular de estos derechos es la comunidad, no obstante lo cual, puede ocurrir que un particular se vea agraviado directamente por la violación de estos derechos, caso en el cual podrá reclamar la protección de su derecho individual. En ese sentido se ha manifestado reiteradamente la Corte Constitucional, al señalar que en los casos en que exista un *nexo causal* entre el daño y el perjuicio personal, y se pueda comprobar que la persona se ve *directa y ciertamente afectada*, puede proceder para su protección el mecanismo de la tutela, que está ideado para proteger los derechos fundamentales.<sup>32</sup>

Con respecto al punto de la titularidad, la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente:

---

<sup>32</sup> Sentencia T-437 de 1992, Corte Constitucional M.P. Jose Gregorio Hernández, Entre otros pronunciamientos.

“Los derechos Colectivos, por oposición a los derechos individuales, son aquellos que se reconocen a toda la comunidad. El titular del derecho es una pluralidad de personas pero identificadas como un todo, y no individualmente cada una de ellas”.<sup>33</sup>

En cuanto al alcance de los derechos colectivos el Consejo de Estado se pronunció de la siguiente forma, con el fin de realizar una importante distinción entre los intereses colectivos y el interés general:

“los intereses colectivos son intereses de representación difusa, en la medida en que suponen la reivindicación de los derechos cuyo titular es un grupo de personas que, en principio, puede ser indeterminado o indeterminable. De esta noción surge la necesidad de distinguir entre el interés colectivo y el interés general.

Las semejanzas entre uno y otro son las siguientes: - Tanto el interés general como el colectivo será determinado por la ley; - Ninguno de los dos puede estar exclusivamente en cabeza de una persona; - Tanto el interés general como el colectivo deben ser entendidos sistemáticamente dentro del conjunto de valores y principios de la Constitución Política y, en general del ordenamiento jurídico; - Tanto el uno como el otro, junto con los derechos fundamentales, conforman un sistema armónico. Por su parte, las diferencias entre el interés colectivo y el interés general, teóricamente son las siguientes: - El interés general es a la vez contentivo, limitante y armonizador de los demás derechos sociales; - El interés general no puede ser predicado de ningún grupo o persona exclusivamente, mientras que el interés colectivo, por definición está en cabeza de un grupo de personas, que si bien puede ser indeterminable, es en todo caso un grupo de individuos. Lo que se colige del planteamiento del problema es que existen líneas muy tenues que delimitan los diferentes tipos de intereses. Así las cosas, cuando un miembro de la sociedad defiende un interés colectivo, sostiene eventualmente un interés individual, y cuando defiende un interés común podrá estar defendiendo un interés colectivo. La complejidad del problema conduce a que sea el Derecho el encargado de establecer los mecanismos para resolver los conflictos entre intereses, cuando ellos se presenten. Esta tarea le corresponde al legislador, y el primer paso es la calificación de un bien jurídico como de interés general o colectivo.

Al hablar del orden económico justo, la misma providencia establece que:

---

<sup>33</sup> Sentencia T254 de 1993. Corte Constitucional. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

El orden económico justo, más que un interés de un grupo indeterminado, es un interés que se posa en cabeza de todos; en la medida en que una necesidad de todos, sin excepción, su vulneración afecta a todos en la misma forma, y además, como ya se dijo, contiene armoniza y sistematiza a muchos de los que han sido calificados como derechos colectivos, por ejemplo la libre competencia, a la prestación eficiente de los servicios públicos, los derechos de los consumidores y usuarios, etc.” [...]”<sup>34</sup>

Los derechos de tercera generación constituyen una evolución en la perspectiva del pensamiento jurídico. Así, inicialmente se reconocen los derechos inherentes a la persona humana como la libertad y la igualdad, como derechos de primera generación; luego, con los de segunda generación, se da el reconocimiento de los derechos sociales, y de contenido solidario. Por su parte, los derechos de tercera generación, como lo señala SÁCHICA en su libro, tienen una connotación distinta: “Nueva generación de derechos que viene caracterizada no sólo por su generalidad, que supera la miopía del individualismo, sino por su realismo, que sobrepasa la estrechez de la concepción socialista, de regreso de todas las discriminaciones injustificadas a la raíz profunda de lo humano, a la preocupación por la salvación de la especie, íntegramente alejada de los particularismos nacionalistas...”<sup>35</sup>

## **2. Estudio de cada uno de los derechos colectivos**

El artículo cuarto de la ley 472 de 1998 dice:

Artículo 4. Derechos e intereses colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

- a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;
- b) La moralidad administrativa;
- c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la

---

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Radicación número AP-001. Ponente Alíer Hernández Enriquez. 29 de junio de 2000.

<sup>35</sup> SÁCHICA Luis Carlos, Derecho Constitucional General, cuarta edición. Temis. Página 210.



protección de áreas de especial importancia, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;

- d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;
- e) La defensa del patrimonio público;
- f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;
- g) La seguridad y salubridad públicas;
- h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;
- i) La libre competencia económica;
- j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;
- k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;
- l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;
- m) 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;
- n) Los derechos de los consumidores y usuarios.

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia.

Parágrafo. Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley.

#### **a) EL AMBIENTE SANO.**

El artículo 4 de la ley 472, señala algunos de los derechos e intereses colectivos, configurándose a su vez, en el mismo artículo, los bienes jurídicos primordialmente, no taxativamente, protegidos por la ley 472. Uno de ellos es el Ambiente Sano, consagrado en el literal A de la mencionada norma. En íntima relación con éste se encuentra el literal C, que hace referencia al “equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.”

La preocupación por los temas ambientales no ha sido nueva. Desde principios del siglo XX, sobre todo después de la segunda guerra y a partir de la Declaración Universal de los derechos Humanos de 1948, comienza a tomar fuerza, en el contorno internacional, el interés por el tema del ambiente. Es importante realizar un pequeño recorrido histórico alrededor de los antecedentes que intensificaron la polémica y agudizaron el interés alrededor de los temas ecológicos.

En el año de 1972, entre el 5 y el 16 de junio, se realizó la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente Humano, conocida como la Reunión de Estocolmo, de la cual surgió la Declaración de Estocolmo, suscrita por 113 países, en la cual se promulgan criterios y principios rectores de la política ambiental con el fin de “ofrecer a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar y mejorar el mundo humano”<sup>36</sup>. Dentro de los mencionados principios se encuentra el reconocimiento del derecho al ambiente sano como un derecho fundamental del hombre, que le permite llevar una vida digna y gozar de bienestar, e igualmente se consagra como una obligación frente a las generaciones presentes y futuras.

Esta Declaración tuvo una inmensa influencia en la evolución normativa de múltiples naciones. Así lo expresa Raúl Lozano Florez, en su artículo El Derecho Humano al Medio Ambiente, implicaciones de su reconocimiento: “El valor jurídico de esta declaración en el derecho internacional es de “Ley Blanda” como la define Kiss, al decir que los gobiernos no están obligados a cumplirla, pero lo único que no pueden hacer es ignorarla. Pero actualmente es innegable el alto valor moral que se le reconoce a esa declaración; tanto así que después de 1972 son muchos los tratados de protección del medio ambiente y los recursos naturales que se inspiran en sus principios y también ha sido mucho mayor el número de constituciones en las que se ha reconocido con mayor o menor precisión ese derecho”<sup>37</sup>. Como resultado de la declaración, también surge el Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente (PUNMA).

---

<sup>36</sup> Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio Humano, Estocolmo. Corpus legislativo sobre la biodiversidad y el medio Ambiente (BIOLEGIS) Convenio Andrés Bello, Volumen II.

<sup>37</sup> Lozáno Florez, Raúl. Artículo El Derecho Humano al Medio Ambiente, implicaciones de su reconocimiento. Derecho Ambiental y Medio Ambiente. Corporación Ecológica y Cultural, Penca de Sábila FESCOL, CEREC.

En nuestro país se ve claramente la influencia de la Declaración de Estocolmo, cuando al año siguiente (1973), el Congreso de la República, mediante la ley 23, otorgó al Presidente facultades para expedir el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1974, al cual se hará referencia más adelante.

En 1987 la ONU organizó la Comisión Mundial Para El Medio Ambiente y el Desarrollo, presidida por Groo Harlen Brundtland, conocida como el Informe Brundtland. En este informe se plantea uno de los puntos neurálgicos de la problemática ambiental: la relación entre economía y ambiente.

Más adelante, entre el 3 y el 14 de Junio de 1992, tuvo lugar la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que se reunió en Río de Janeiro. La Declaración de Río pretende reafirmar la Declaración de la Conferencia de Estocolmo y plantea primordialmente: La cooperación entre los estados, los sectores claves de la sociedad y las Personas; la posibilidad de alcanzar acuerdos internacionales que protejan la integridad del sistema ambiental y el desarrollo mundial; hace un reconocimiento de la “naturaleza integral e interdependiente de la tierra, nuestro hogar”.<sup>38</sup>

Esta Declaración es de inmensa importancia e influencia en las legislaciones de diferentes Estados, pues –entre otros aspectos- se plantea una protección universal, en todo el globo terráqueo, de los recursos naturales.

Como se puede observar, en el ámbito internacional se ha ido avanzando en los estudios y análisis sobre el tema de la ecología. Inclusive, se habla de unos Principios Internacionales Generales Ambientales, los cuales evidencian los diferentes planteamientos que en el entorno global, han surgido alrededor de la cuestión. Estos principios se han ido gestando desde la declaración de Estocolmo; y son los siguientes: 1.) Responsabilidad común, pero diferenciada, lo cual hace referencia a la responsabilidad de todos los países en la protección del ambiente, responsabilidad que no es idéntica en virtud de las diferencias entre países desarrollados y

países en vía de desarrollo. 2.) Desarrollo Sostenible. 3.) Evaluación de Impacto Ambiental y licencias ambientales. 4.) Límites de explotación de los recursos naturales. 5.) El principio de “Quien contamina Paga”. 6.) La responsabilidad internacional por daños al medio ambiente. 7.) Las obligaciones de Prevención, Cooperación, Negociación, y Reparación, que surgen para los Estados.

En nuestro país la preocupación por el ambiente y el interés de normativizar la conducta humana con el fin de protegerlo han sido nuevas, pero la relación hombre-naturaleza y las inquietudes por el tema vienen de tiempo atrás. Jairo Hernán Alvarez Tamayo, sostiene lo siguiente: “Antes de lo que hoy se conoce como movimiento ambiental, ya habían existido algunas manifestaciones sociales, científicas y académicas que son parte fundamental de la historia del pensamiento ambiental en Colombia, como la Expedición Botánica, por ejemplo, que fue una expresión científica que tenía que ver con la comprensión y conocimiento de la naturaleza ... Se encuentran elementos que podrían hacer parte de la historia ambiental en el Levantamiento de los Comuneros, en la Campaña de Independencia, en las diversas guerras civiles del siglo pasado, en las diferentes reivindicaciones de tipo social que han acompañado nuestra vida republicana. Sin contar, por su puesto con las culturas precolombinas, que en esencia son ambientalistas, en el sentido que vivían y aún persisten en armonía con la naturaleza.”<sup>39</sup>

Desde los inicios de la República, se encuentran normas de protección de bosques, e inclusive la regulación española de protección de aguas, entre otros. El código civil tenía su regulación pero protegía los distintos bienes desde el punto de vista privado. Ya a inicios del siglo XX se impuso la protección desde el punto de vista público, como bienes de la nación. Se promulgaron un sinnúmero de normas que protegían las tierras, las aguas, los bosques, etc.

No obstante lo anterior, la primera gran expresión normativa constitutiva del tema ambiental es el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables. Dicho código tenía por objeto, al

---

<sup>38</sup> Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Corpus Legislativo sobre la Biodiversidad y el Medio Ambiente (BIOLEGIS) Convenio Andrés Bello. Volumen II.

<sup>39</sup> Alvarez Tamayo, Jairo Hernán, Artículo *Movimiento ambiental colombiano como un pájaro blanco cegado por la nieve*. Libro: *Se Hace Camino al Andar, Aportes para una Historia del movimiento ambiental en Colombia*. Ecos No. 7. Página 21.

tenor de su artículo segundo, lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, teniendo como finalidad la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional. Igualmente, pretendía controlar la explotación de los recursos naturales no renovables, y regular la conducta humana respecto del ambiente y los recursos naturales renovables.

El código mencionado pretendió, con su prolijo articulado, ser una norma verdaderamente reguladora y protectora del tema ecológico. Es así como, se realiza una enunciación de los recursos naturales renovables, se mencionan los factores que deterioran el ambiente, se enumeran principios que deben regir el uso de los elementos ambientales y los recursos naturales renovables, se plantea una acción educativa en materia ambiental, se plantean incentivos económicos para el desarrollo de la política ambiental, en fin, se abarcaron diferentes aspectos tendientes a la protección del ambiente y al buen uso de los recursos naturales renovables.

Con posterioridad al Código Nacional de Recursos Naturales Renovables se expiden distintas disposiciones relacionadas con el tema del medio ambiente, como lo son la ley 9ª de 1997 o Ley Sanitaria Nacional, que fue un complemento del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables. En 1976 se estatuye el código de áreas de reserva y aprovechamiento Forestal; en 1978 se promulgan el estatuto de Parques Nacionales Naturales, la regulación en materia de educación ambiental, en materia de fauna silvestre, recursos biológicos y protección del paisaje.

Con la Constitución Política de 1991 y en virtud del espíritu humanista y participativo de ésta, el medio ambiente alcanza un reconocimiento de gran envergadura, tanto así que inclusive se plantea en el artículo 88 de la misma la forma de su protección al alcance de los ciudadanos. Son múltiples los artículos constitucionales que constituyen el régimen de protección al ambiente. Pero entre ellos los que de manera más directa consagran su protección son los siguientes: 8, 79, 80. Otros lo hacen de manera indirecta: 58, 334, etc.

Con posterioridad a la Constitución, se expide en 1993 la ley 99, mediante la cual se crea el Ministerio de Medio Ambiente, se reordenan los entes con funciones relacionadas con el ambiente, se crea el Sistema Nacional Ambiental, se promulgan ciertos principios generales del derecho ambiental y se define el concepto de desarrollo sostenible. El Sistema Nacional Ambiental, SINA, se crea como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permita la puesta en marcha de los principios ambientales.

En el año de 1999 se expidió la ley 491 por la cual se implementa el seguro ambiental, se reforma el código penal en materia de delitos ambientales, creando un nuevo título en el código penal correspondiente a los delitos contra los recursos naturales y el ambiente, el cual, junto con los anteriores tipos penales son recogidos en el Código Penal, Ley 599 de 2000.

Como se puede apreciar, la legislación en materia ecológica en nuestro país ha sido bastante extensa, sin que los resultados de beneficio ecológico sean los verdaderamente esperados. Aunque hay que tener en cuenta que el derecho ambiental es una ciencia joven, cambiante, y que tiene por delante gran parte de su desarrollo, es pertinente hacer alusión a la necesidad de fomentar la educación en materia ecológica y la cultura ambiental, con el fin de lograr la eficacia de las normas existentes y venideras sobre el tema en cuestión.

Una vez realizado el análisis evolutivo y normativo de derecho ambiente sano, entraremos al análisis de su contenido, sus componentes e implicaciones.

Es importante aclarar el concepto de ambiente, para lo cual se transcribe un aparte de la exposición de Silvia Forero de Guerrero, que señala: “el ambiente o entorno comprende el contexto global vital del hombre y equivale a la interrelación de los factores físicos. Cuando el ambiente deja de ser objeto de reglamentación normativa y se convierte en un valor, o sea en un bien jurídico protegido, se califica de sano o adecuado para el desarrollo de la persona.”<sup>40</sup>

El derecho al medio ambiente se considera hoy como prerequisite de los demás derechos humanos, sin el cual derechos como la salud y la vida se pueden ver atropellados. “...el

ambiente es un patrimonio común de la humanidad y su protección asegura la supervivencia de las generaciones presentes y futuras”.<sup>41</sup>

Uno de los componentes más importantes del derecho al ambiente sano, es el concepto de **desarrollo sostenible**, que en las conferencias y declaraciones internacionales ha sido reiterado como objetivo de las políticas ambientales de los Estados. El art. 3 de la ley 99 de 1993 establece:

“Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico de la calidad de vida y al bienestar social sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”.

Entonces cualquier violación al derecho al ambiente sano, en sus múltiples aristas o dimensiones, puede ser objeto de una acción popular.

## **b) MORALIDAD ADMINISTRATIVA.**

La moralidad es definida por el diccionario de la real academia de la lengua como: conformidad de una acción o doctrina con los preceptos de la sana moral; cualidad de las acciones humanas que las hace buenas.

La Constitución Política Colombiana de 1991, le dio una relevancia especial al tema de la moralidad administrativa, por la crisis que afrontaba la función pública como consecuencia de la corrupción de los funcionarios públicos.

Al estar en riesgo el patrimonio de todos los colombianos la Constitución Política en su artículo 209 al referirse a la Función Pública, dispuso:

---

<sup>40</sup> Derecho ambiental colombiano, Silvia Forero de Guerrero, Memoria de Eventos, Curso de Capacitación en Legislación ambiental. ICFES . MMA. Bogotá, página 81.

<sup>41</sup> Sentencia T-254 de 1993. Corte Constitucional Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell.

La Función Administrativa ésta al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización de funciones (Subrayado fuera del texto).

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Así mismo, existen otras disposiciones constitucionales que tienen como objetivo la transparencia en la función administrativa y por ello, el artículo 126 establece las inhabilidades por parentesco en el nombramiento de servidores públicos.

El artículo 127 por su parte, establece las incompatibilidades de los servidores públicos para celebrar por sí, por interpuesta persona o a nombre de otro, contrato alguno con entidades públicas, o personas privadas que manejen recursos públicos. Así mismo en este artículo se prohíbe a algunos empleados públicos la participación en actividades políticas.

El artículo 128 prohíbe desempeñar simultáneamente más de un empleo público y recibir más de una asignación que provenga del tesoro público o de empresas o de instituciones en las que tenga participación mayoritaria el Estado.

Toda esta normatividad constitucional quiso atacar un problema evidente que vivía y vive el país y tiene como objetivo fundamental la defensa de la moralidad pública. Es por esto que la Constitución le da una especial protección a este derecho al incluirlo en el objeto protegido de las *Acciones Populares*; así, cualquier ciudadano que detecte una anomalía en el ejercicio de la función pública, puede defender el patrimonio nacional y la moralidad pública incoando una acción popular.

La legislación Colombiana también ha regulado el tema del ejercicio de la función pública estableciendo una serie de reglas a las cuales están sometidos los empleados públicos:

Ley 200 de 1995 “Por medio de la cual se adopta el Código Disciplinario Unico”



Ley 190 de 1995 que tiene como objetivo preservar la moralidad en la administración pública y se fijan normas para erradicar la corrupción administrativa.

Ley 443 de 1998 con la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.

Ley 80 de 1993, por su parte, contiene las normas que deben regir para la contratación pública y los procedimientos a los cuales deben ajustarse los servidores públicos.

La Corte Constitucional se ha expresado con respecto a la Moralidad Administrativa de la siguiente forma:

La gestión fiscal que cumplen los funcionarios del erario, comprendida en la órbita de la función administrativa, debe desarrollarse con fundamento en el **principio de la moralidad** que, en su acepción constitucional, no se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad. La sociedad, a través de los órganos de control fiscal, tiene derecho legítimo a comprobar, en cualquier momento, la conducta de sus agentes. También éstos tienen en su favor el derecho, de que la sociedad examine su patrimonio y sus actuaciones y, para el efecto tienen el deber y la carga de facilitar, promover y exigir el más abierto examen de su conducta y de las operaciones realizadas. La rendición de cuentas es una de las principales oportunidades - no la única ni la última - de que dispone el funcionario y la sociedad para verificar el cumplimiento de los deberes y responsabilidades asignados. Si al organismo de control fiscal se le oculta total o parcialmente la verdad sobre la regularidad y la forma de las operaciones relativas a una cuenta no es posible atribuir al fenecimiento decretado en esas condiciones firmeza alguna. No sería **moral** que el funcionario de marras alegara como derecho suyo el de oponerse a un nuevo examen. Tampoco la función de control fiscal - a través de la cual la sociedad entera indaga - desempeñaría su función pública de acuerdo con el **principio de la moralidad** si ante este alegato - en verdad poco convincente - se inhibiera de ejercer su cometido fiscalizador.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Sentencia C-046 de 1994 Corte Constitucional M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

En otra oportunidad la Corte Constitucional estableció:

La lucha del Estado contra la impunidad de los hechos delictuosos tiene una relevancia constitucional, porque se vincula con el principio de moralidad de la función pública que está consagrado en el artículo 209 de la Constitución y se infiere igualmente de diferentes preceptos de ésta, entre otros, los que consagran la obligación que tienen los funcionarios públicos al tomar posesión del cargo y retirarse del mismo o cuando la autoridad competente lo solicite, de declarar el monto de sus bienes y rentas; la inhabilitación perpetua del servidor público que sea condenado por delitos contra el patrimonio público para el desempeño de funciones públicas; la figura de la extinción del derecho de dominio sobre bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito en perjuicio del interés público o grave deterioro de la moral social y, en general, el régimen de inhabilidades previstas en la Constitución o que ésta impone al legislador desarrollar.

La Corte considera que debe darse prevalencia al principio de moralidad de la función pública, sobre el principio de eficacia de la actividad estatal. En este sentido, se considera que la norma acusada no se justifica constitucionalmente, porque el beneficio de la extinción de la acción penal es un factor que genera impunidad, en cuanto exonera de la acción a quien denuncia no obstante ser autor o participe del delito.<sup>43</sup>

Podemos concluir, que en Colombia en los últimos años se le ha dado gran trascendencia a este tema, buscando lograr una mayor eficiencia y transparencia en el ejercicio de la función pública y es ésta la razón por la cual las *Acciones Populares* protegen el derecho de la moralidad pública, en beneficio de todos los asociados.

### **c) Espacio Público**

Es entendido este derecho como aquel que tienen todas las personas a utilizar los inmuebles públicos, para proveer a la ciudadanía de necesidades tales como: tránsito, recreación, tranquilidad, seguridad etc. Este derecho es calificado como colectivo, pues, su quebrantamiento no afecta a una persona sino a una colectividad.

---

<sup>43</sup> Sentencia T-709 de 1996 Corte Constitucional M.P. Antonio Barrera Carbonell

Este derecho ha sido regulado ampliamente por la Legislación Nacional a lo largo de su historia, es así como, el Código Civil Colombiano se ocupa en varios artículos de este tema.

El artículo 674 del Código Civil hace referencia a los bienes de la Unión, entendiéndose por ellos, aquellos cuyo dominio pertenece a la República y su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como es el caso de las calles, plazas, puentes y caminos.

De la misma manera los artículos subsiguientes del mencionado estatuto, hacen referencia a estos bienes, mostrando su característica fundamental, esto es, la utilización de los mismos por todos los habitantes del territorio nacional, aunque en algunas circunstancias su dominio pertenezca a particulares; este es el caso del artículo 676 C.C.

Por otra parte, el artículo 679 C.C. establece la protección del Estado a esta clase de bienes, en beneficio del interés general, al prohibir la construcción de obras sin permiso de la autoridad competente, en calles, plazas, puentes, terrenos fiscales y demás lugares de propiedad de la Unión.

De igual forma, el artículo subsiguiente realiza una defensa del espacio público al prohibir que construcciones que sirvan para la comodidad u ornato de los edificios, ocupen espacio en la superficie de las calles, plazas, puentes, caminos y demás lugares de propiedad de la Unión.

Esta preocupación del legislador es plasmada también en el artículo 681 C.C. cuando establece las medidas máximas que deben tener las edificaciones construidas a los costados de calles y plazas.

El artículo 690 C.C. establece la libertad de pesca en ríos y lagos de uso público.

Siguiendo con la regulación legislativa de este tema, encontramos la Ley 9a. de 1989, modificada por la Ley 388 de 1997, referente a reforma urbana, la cual en su artículo 5o. define el espacio público de la siguiente manera:

*"Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.*

El artículo 6 de esta misma norma expresa:

*"Los parques y zonas verdes que tengan el carácter de bienes de uso público, así como las vías públicas, no podrán ser encerrados en forma tal que priven a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito."*

Por su parte el artículo 8 de la Ley 9 de 1989 se refiere a la defensa de los elementos del espacio público, estableciendo la acción popular contenida en el artículo 1005 del Código Civil como el mecanismo adecuado para ello:

"Artículo 8. Los elementos constitutivos del espacio público y el medio ambiente tendrán para su defensa la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil. Esta acción también podrá dirigirse contra cualquier persona pública o privada, para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de las conductas que comprometieren el interés público o la seguridad de los usuarios.

El incumplimiento de las órdenes que expida el juez en desarrollo de la acción de que trata el inciso anterior configura la conducta prevista en el artículo 184 del Código Penal de 'fraude a resolución judicial'.

La acción popular de que trata el artículo 1005 del Código Civil podrá interponerse en cualquier tiempo, y se tramitará por el procedimiento previsto en el numeral 8 del artículo 414 del Código de Procedimiento Civil."

Posteriormente se expidió la Constitución de 1991, la cual consagra al Espacio Público como un derecho colectivo, disposición contenida en el artículo 82:

Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades Públicas participaran en la plusvalía que genere su acción urbanística y regulara la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

Y a través del precitado artículo 88 crea la figura de las acciones populares como mecanismo de protección de los derechos colectivos.

Por lo tanto, la Constitución Política se refiere a este derecho desde diferentes perspectivas tales como:

- Un derecho colectivo
- El objeto material de las acciones populares.
- El deber del Estado de velar por su protección integral y por su destinación al uso común.

La Corte Constitucional, con ocasión de la resolución de acciones de tutela, se ha referido a este derecho señalando:

*Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías como fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo."<sup>44</sup>*

La Corte Constitucional ha expresado también:

---

<sup>44</sup> Sentencia T-503 de 1992 Corte Constitucional M.P. Simón Rodríguez Rodríguez

En ese orden de ideas, al Estado corresponde el derecho y el deber de velar por la integridad de esos bienes de uso público. Si, además, esos bienes se ligan con la recreación (art. 52 C.P.) con la función ecológica de la propiedad (art. 58 C.P.), con la conservación de las áreas de especial importancia ecológica (art. 79 C.P), con la prevención del deterioro ambiental, protección de ecosistemas y garantía del desarrollo sostenible (art. 80 C.P.), ello implica adicionalmente el deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso público, el cual prevalece sobre el interés particular (art. 82 ibídem).<sup>45</sup>

Este derecho ha tenido un gran impacto social, en la medida en que su defensa en muchas ocasiones ha implicado poner en segundo lugar otra clase de derechos; es el caso del derecho al trabajo: Cuando se ha presentado esta disyuntiva jurídica, tratando de hacer primar uno de estos dos derechos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional le ha dado preponderancia al Espacio Público, argumentando su importancia al verse involucrado el interés general, no obstante también se ha tratado de proteger el derecho al trabajo, tomando una serie de medidas, como es el caso de la reubicación de los trabajadores informales. Es así como, en varias oportunidades, la Corte ha establecido:

*El conflicto entre el deber del Estado de recuperar y proteger el espacio público y el derecho al trabajo, ha sido resuelto en favor del primero de éstos, por el interés general en que se fundamenta. Pero se ha reconocido, igualmente, que el Estado en las políticas de recuperación de dicho espacio, debe poner en ejecución mecanismos para que las personas que se vean perjudicadas con ellas puedan reubicar sus sitios de trabajo en otros lugares. Del libre ejercicio del derecho fundamental al trabajo depende la subsistencia de las familias de los vendedores ambulantes. Sin embargo, la ocupación del espacio público no está legitimada por la Constitución. Cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por vendedores ambulantes titulares de licencias o autorizaciones concedidas por el propio Estado, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos vendedores ambulantes de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna.*<sup>46</sup>

En otra oportunidad la Corte sostuvo:

---

<sup>45</sup> Corte Constitucional Sentencia T 572 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero

<sup>46</sup> Sentencia T-372 de 1993 Corte Constitucional M.P: Jorge Arango Mejía

"Se impone por lo tanto -agrega- establecer una pauta de coexistencia entre los derechos e intereses en conflicto, que resulte proporcional y armoniosa en relación con los valores y principios consagrados en la Constitución y que permita al Estado dar cumplimiento a la obligación a su cargo de "velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común" (C.P. art. 82), así como de "propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar" (C.P. art. 54)".<sup>47</sup>

De conformidad con lo anterior, toda persona puede recurrir a la acción popular para la defensa del derecho colectivo al espacio público.

#### **d) PATRIMONIO PUBLICO**

La ley 472 de 1998 en el artículo 4 considera como un derecho colectivo la defensa del patrimonio público.

El patrimonio público se puede entender como el conjunto de bienes y obligaciones del Estado y que por lo tanto se destina para el beneficio de toda la colectividad y para la satisfacción de las necesidades de todos los ciudadanos.

El patrimonio público en Colombia, tal como lo afirma Libardo Rodríguez en su libro Derecho Administrativo General y Colombiano, esta compuesto por tres clases de bienes: el territorio, los bienes de uso público, y los bienes fiscales.

La Constitución Política Colombiana establece en el artículo 101 que el territorio está conformado por: el territorio continental, el archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina, la isla de Malpelo, además de las islas, islotes, cayos morros y bancos que le pertenecen. Así mismo, establece que también son parte de Colombia el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria y el espectro electromagnético.

---

<sup>47</sup> Sentencia T-115 de 1995 Corte Constitucional M.P. José Gregorio Hernández Galindo

Los bienes de uso público por su parte, son aquellos cuyo dominio pertenece a la República y que su uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional; así lo dispone el artículo 674 del Código Civil Colombiano. La Constitución Política también se refiere a este tema señalando en el artículo 63 que los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardos, el patrimonio arqueológico de la Nación y demás bienes que determine la Ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Por su parte, los bienes fiscales son definidos por Jaime Vidal Perdomo como “Aquellos que no han sido calificados como de uso público, o los que han dejado de serlo, como una calle, una carretera inutilizada por la construcción de otras, etc.”.<sup>48</sup> Estos bienes, a diferencia de los de uso público, se pueden entregar en explotación a los particulares, se caracterizan además por ser de propiedad de personas públicas, pero su uso no es, en general, para los habitantes del territorio. Se considera que estos bienes constituyen el llamado dominio privado del Estado.

Al pertenecer el patrimonio público a todos los habitantes del territorio nacional, nos encontramos ante un deber ineludible de cuidarlo y preservarlo, evitando su pérdida, por esto se nos ha concedido la posibilidad de defenderlo a través de las *Acciones Populares* de los diferentes factores que pueden alterar la existencia de estos bienes, llegando hasta el punto de poder incoar una acción popular cuando se considere que estos bienes están siendo disminuidos a través de diferentes actos, como por ejemplo actos de corrupción. Por lo tanto, el instrumento creado por la Constitución Política de 1991 y la Ley 472 de 1998, es de la mayor importancia y contiene todos los elementos necesarios para la preservación del Patrimonio público en beneficio de toda la colectividad.

#### **e) PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION**

El literal F del artículo 4 de la ley 472, señala la calidad de derecho colectivo del patrimonio cultural de la Nación.

---

<sup>48</sup> VIDAL PERDOMO JAIME, Derecho Administrativo, Bogotá, Editorial Temis 1997



El Patrimonio Cultural de la Nación, según el artículo cuarto de la ley 397 de 1997, Ley General de Cultura, está conformado por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular. Igualmente, la ley establece una categoría especial de bienes que, sin ser patrimonio cultural, se consideran como bienes de interés cultural, y por tanto gozan de protección.

La cultura, según la definición de la misma ley, es el conjunto de rasgos definitivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias.

La importancia de la protección del Patrimonio Cultural, se fundamenta en que el mismo está conformado por todas las tradiciones y manifestaciones del pasado de una sociedad, que satisfacen necesidades espirituales y materiales del hombre y conforman la identidad de una nación. Tanto nuestra Constitución como la ley mencionada reconocen que la cultura es fundamento de la nacionalidad de un país. Como se afirma en el Editorial de la Revista Madrileña Patrimonio Cultural y Derecho: "...porque creemos, coincidiendo con muchas de las declaraciones internacionales, que la protección del entorno natural y cultural contribuye decisivamente a una vida más humana y agradable de los hombres que hoy vivimos y es, además, un patrimonio que podemos disfrutar, pero que tenemos la obligación de entregarlo en buen estado a las generaciones que nos sigan, para que también puedan disfrutar de él."<sup>49</sup>

Por esto, los Estados procuran su protección y conservación. Igualmente, hay otros intereses alrededor del patrimonio cultural de un país, como lo señala el Profesor-investigador Néstor

García Canclini, en un fragmento de la Conferencia publicado en la Revista Tablero, después de presentar algunas cifras estadísticas mediante las cuales demuestra la gran participación que la industria artística y cultural tiene en los ingresos de los países, concluye que: “Es de interés público legislar acerca de las industrias culturales porque tienen hoy un lugar prominente y estratégico en el desarrollo socioeconómico”.<sup>50</sup>

En la Revista Patrimonio Cultural y Derecho, antes referida, el catedrático Edwin R. Harvey realiza una exposición de la evolución de la protección del Patrimonio Cultural en los países de América Latina, que puede sintetizarse de la siguiente forma:

En el siglo XIX la preocupación es hacia la conservación, para lo cual se crean centros de conservación cultural. A finales del mismo siglo, se aumenta la preocupación y se vuelve más rigurosa la protección, en especial la conservación del patrimonio arqueológico, por medio de prohibiciones de excavaciones y exportaciones de bienes arqueológicos, sin los permisos previos pertinentes. Sin embargo no existía en ese momento una política de patrimonio cultural como tal, sino simplemente la protección consistía en las prohibiciones y restricciones establecidas frente a los particulares.

Entre finales del XIX y comienzos del siglo XX, se empieza a consagrar en las legislaciones el principio de que el patrimonio arqueológico pertenece a la Nación. Hacia los años veinte, dice el autor, se avanzó en la estructura proteccionista y se crearon organizaciones de bellas artes, que tenían como fin el patrimonio histórico, artístico, documental y bibliográfico. Se siguió la tendencia Universal de proteger el patrimonio colonial y republicano, además del arqueológico. Hacia finales del siglo, se comienzan a incluir en los textos legales normas de fomento a la actividad cultural, normas que imponen responsabilidades a los particulares; se crean fondos de financiamiento, como base de una política cultural.

---

<sup>49</sup> Editorial. Revista Patrimonio Cultural y Derecho, Número 1 1997. Boletín Oficial del Estado. Fundación AENA. Fundación de los Ferrocarriles Españoles. Hispania Nostra. Madrid 1997. Pág. 12.

<sup>50</sup> García Canclini, Nestor. Por qué legislar en las industrias culturales. Revista Tablero No 64. Pág. 22. Convenio Andrés Bello. Octubre de 2000.

En el entorno internacional, los siguientes son algunos de los textos que tuvieron como propósito la protección del patrimonio cultural:

En 1931 se promulga la llamada Carta de Atenas, en la cual se propugna por la conservación de los monumentos artísticos e históricos, se habla de los procesos de restauración, se propone la elaboración de inventarios y archivos por parte de los Estados y la acción de las entidades públicas para promover el afecto y respeto de la población por los monumentos y obras de arte.

En 1964 se realiza el II Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de los Monumentos Históricos, que se reunió en Venecia, de donde surge la Carta de Venecia, en la cual se reconoce que las obras monumentales son portadoras de mensajes espirituales del pasado y conservan las tradiciones de los pueblos, se reconoce la responsabilidad de la humanidad frente a las generaciones futuras a quienes se les deben transmitir con toda autenticidad, por lo cual señala la necesidad de elevar a escala internacional los principios de conservación y protección de dicho patrimonio. Se dan nuevas definiciones que buscan complementar lo establecido ya en la Carta de Atenas, conceptualizando nuevamente lo referente a conservación y restauración. Esta Carta de Venecia es luego complementada en el año de 1983, por el Comité Internacional sobre las Ciudades Históricas.

En 1970 la conferencia General de la ONU para la Educación, la Ciencia y la Cultura, aprueba la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, exportación y transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales; esto con el fin de evitar el empobrecimiento del patrimonio cultural de los países de origen de los bienes; por tanto los Estados partes asumen ciertas obligaciones con el fin de respetar los principios allí consagrados, y se establece la importancia del apoyo internacional en tal proceso.

En 1972 se realiza en París la 17ª reunión de la Conferencia General de la ONU para la Educación, la Ciencia y la Cultura, de la cual surge la Convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural, en la cual se crea un Comité Intergubernamental de Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, al interior de la Organización de las

Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura, conformado por 15 Estados partes, elegidos por la Asamblea General, llamado el Comité del Patrimonio Mundial. Igualmente, se crea el Fondo para el Patrimonio Mundial. Esta Convención realiza una definición de Patrimonio cultural y establece unos principios de protección y cooperación internacional en torno al mismo.

En Colombia, a partir de la Constitución de 1991, el aspecto cultural, al igual que muchos otros, cobró una mayor importancia. Son varias las disposiciones constitucionales que tienen relación con el patrimonio cultural.

En efecto, el artículo 7 establece el reconocimiento y la protección por parte del Estado de la diversidad étnica y cultural de la Nación; el artículo 8 establece como obligación del Estado y de las personas la protección de las riquezas culturales y naturales. En el artículo 10, se reconoce el castellano y las lenguas y dialectos de los grupos étnicos, como oficiales. En el capítulo de los derechos fundamentales se encuentran varias disposiciones relacionadas con el tema; desde el derecho a la igualdad, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, hasta las libertades de conciencia, cultos y profesión u oficio. Igualmente, el derecho a la recreación, la protección de la propiedad intelectual, el derecho a la educación, el derecho de los integrantes de los grupos étnicos a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural, y el reconocimiento como inalienables, imprescriptibles e inembargables, de los bienes de uso público, parques naturales, tierras de grupos étnicos, resguardos, y el patrimonio arqueológico, son normas que de una u otra forma buscan el reconocimiento constitucional del patrimonio cultural.

Aún más relacionados con el tema, se encuentran los artículos 70, 71, 72. El artículo 70 señala el deber del Estado de promover el acceso de todos a la cultura, la cual reconoce como el fundamento de la nacionalidad; y consagra la promoción de la investigación y difusión de los valores culturales de la Nación. El artículo 71 consagra el fomento de parte del Estado a las ciencias y a la cultura. Por su parte, el artículo 72 dice que el Patrimonio cultural está bajo la protección del Estado, y que éste por formar la identidad nacional, pertenece a la Nación y es inalienable inembargable e imprescriptible.

A nivel legislativo, en Colombia son innumerables las leyes que tienen relación con el tema cultural; no obstante lo cual las principales normas en relación con la protección del patrimonio cultural son las siguientes:

La ley 163 de 1959 o Ley de defensa y conservación del Patrimonio Histórico, Artístico y Monumentos Nacionales, define el patrimonio histórico y arqueológico y crea el Consejo de Monumentos Nacionales para que colabore al gobierno en la consecución de los fines de la ley y que en 1997 con el decreto 3048 se reestructura en organización y funciones.<sup>51</sup>

En la actualidad la Ley 397 de 1997 abarca el tema del Patrimonio Cultural. Esta ley desarrolla los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución y sus disposiciones concordantes, busca el fomento de la cultura y crea el Ministerio de Cultura. Para lo anterior, en su artículo primero consagra trece principios fundamentales en los cuales se basa la ley y se define la cultura y su importancia, se reiteran las obligaciones del Estado en torno al fomento y al acceso de todos a la cultura, al respeto de los diversos grupos y comunidades étnicas y lingüísticas. Igualmente, se proclama la estrecha articulación entre el desarrollo económico y social y el cultural.

Como se ha podido anotar, con la Constitución de 1991 la evolución en materia de patrimonio cultural ha sido relevante. Así lo ha señalado la Corte Constitucional, cuando dice:

“... En adelante y a partir de la Constitución de 1991, la cultura no es asunto secundario, ni puede constituir un privilegio del que disfruten solamente algunos colombianos, sino que ella ha de extenderse a todos, bajo el entendido de que por constituir uno de los fundamentos de la nacionalidad su promoción, desarrollo y difusión es asunto que ha de gozar de la especial atención del Estado”.<sup>52</sup>

Por lo anterior, la vulneración o amenaza del patrimonio cultural puede ser amparada por las acciones populares.

---

<sup>51</sup> Convenio Andrés Bello. Legislación Cultural de los Países del Convenio Andrés Bello. Colombia. Tomo Dos. Bogotá. 2000.

<sup>52</sup> Sentencia C-671 de 1999. Corte Constitucional. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

## **f) SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PUBLICAS.**

El literal H del artículo cuarto de la ley 472, señala como derechos colectivos la seguridad y salubridad públicas.

La seguridad y la salubridad se han entendido tradicionalmente como elementos del concepto de Orden Público. Así lo recuerda Eustorgio Sarria en su libro de Derecho Administrativo: “El orden público en sentido tradicional es el orden material y externo, esto es, la situación de hecho antítesis del desorden. Tres elementos lo integran: 1) la tranquilidad pública, o tranquilidad en las calles o vías; 2) la seguridad pública, o garantía preventiva permanente contra los delitos; 3) la salubridad pública, o garantía preventiva permanente contra los factores patógenos que pongan en peligro la salud de los asociados.”<sup>53</sup>

La Corte Constitucional en reiteradas ocasiones ha sostenido la misma línea de pensamiento mencionada:<sup>54</sup>

### ***“4. El orden público y las limitaciones a los derechos individuales.***

Las restricciones a las libertades ciudadanas encuentran fundamento en el concepto de orden público, entendiendo por tal, las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad que deben existir en el seno de la comunidad para garantizar el normal desarrollo de la vida en sociedad. Para que estas condiciones mínimas se cumplan es necesario, por parte del Estado, a través de las respectivas autoridades, adelantar una labor preventiva que las haga efectivas: la seguridad, con la prevención permanente de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas; la tranquilidad, con la prevención de los desórdenes en general, ya se trate de lugares públicos o privados; la salubridad, con la prevención de factores patológicos que pongan en riesgo la vida, la salud o la integridad física de los ciudadanos; la moralidad, con la prevención de manifestaciones externas de conducta que no se ajusten a ciertos principios mínimos de respeto entre las personas y que, en algunos casos, se encuentran expresamente prohibidas por la ley.<sup>55”</sup>

---

<sup>53</sup> Sarria Eustorgio. Derecho Administrativo. Cuarta Edición. Editorial Temis. 1962. Pág. 89.

<sup>54</sup> Sentencia SU-476-97. Corte Constitucional M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>55</sup> CIT: Cfr. p.ej. los arts. 336, 337, 338 y 339 del Código de Policía de Santafé de Bogotá D. E.

En lo referente a la seguridad como derecho colectivo, ésta consiste en un conjunto de condiciones mediante las cuales se logra eliminar, o mejor, mitigar ciertos peligros a los cuales está sujeta la comunidad. El tema se ha relacionado en algunos casos, doctrinal y jurisprudencialmente, con la prevención de delitos y de desastres. No obstante lo anterior, la ley 472 hace distinción entre la seguridad y salubridad públicas (literal g), y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente (literal l).

Sobre este tema, la Corte Constitucional se ha manifestado en el sentido de resaltar la improcedencia de la protección de los derechos a la paz y a la seguridad por vía de la acción de tutela, conforme al artículo 6o numeral 3o del Decreto 2591 de 1991, toda vez que se trata de derechos colectivos cuya protección se obtiene a través de las acciones populares.<sup>56</sup>

En cuanto a la salubridad pública, dicha Corte ha señalado lo siguiente :

“Respecto de la salubridad pública, cabe que este concepto se concreta en la salud de cada uno de los asociados. Se trata del paso de aquello que es formal -la salud- a lo que es real: vivir en condiciones saludables. Puede decirse, entonces, que salubridad significa el acto de ser de la salud, es decir, el acto por medio del cual el ser orgánico ejerce normalmente todas sus funciones. No se trata, pues, de una manifestación potencial, sino de una actual. Ahora bien, al ser la salubridad pública una noción que implica la realización total de la salud, supone la presencia previa de la salud individual. En consecuencia, resulta aplicable el principio de que la lesión de la parte afecta la del todo; asimismo, la lesión del todo (salubridad) es necesariamente la lesión de la parte (salud individual). Si hay una vulneración grave e inminente de la salubridad pública, puede suponerse que la parte que tenga un interés legítimo en restablecer un derecho que, si bien es cierto es colectivo, también la afecta como singularidad, única e irrepetible. Cabe recordar que, tal como lo ha manifestado esta Corporación para el caso de la protección de derechos colectivos como el medio ambiente o el espacio público, los mecanismos de amparo de esos derechos establecidos en el artículo 88 de la Carta Política (acciones populares), no son óbice para que, en el caso de encontrarse la vulneración de un derecho constitucional fundamental de una persona en particular, pueda acudir a los instrumentos jurídicos correspondientes, como es el caso de la acción de tutela”<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Sentencia T-066-95. Corte Constitucional. Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara.

Igualmente, se puede traer a colación la conferencia presentada por Baltasar Amaya Garzón, en el Congreso sobre los derechos e intereses colectivos a través de las acciones populares, realizado por la Defensoría del Pueblo, en el mes de junio de 2000, en la cual se realiza una reseña de la evolución normativa del tema de la salubridad, de donde se sintetizan las principales normas que son las siguientes:

Resolución 2400 de 1979, que estableció disposiciones sobre vivienda, higiene y seguridad en los establecimientos de trabajo; Resolución 1802 de 1989, que crea comités hospitalarios de emergencia y planes hospitalarios de emergencia, Resolución 1016 de 1989, que reglamenta lo referente a los programas de salud de los patronos o empleadores; Resolución 1024 de 1989, que adopta el manual de plan hospitalario de emergencia; Ley 10 de 1990, que reorganiza el sistema nacional en salud; normas sobre los servicios de urgencias, normas con criterios para rehabilitación física; Ley 100 de 1993, que crea el Sistema de Seguridad Social Integral; Decreto 1813 de 1994, estatuto orgánico del sistema general de Seguridad Social en Salud, entre otras.<sup>58</sup>

En lo concerniente a la seguridad y la prevención de desastres, el mismo texto menciona las normas pertinentes, que se pueden sintetizar así: El Código Nacional de Policía; Decreto 1355 de 1970; el Decreto que crea el fondo de calamidades, Decreto 1547 de 1984; la Ley 46 de 1988, por la cual se crea el Sistema Nacional de prevención y atención de desastres, reglamentada por el Decreto Ley 919 de 1989; el Decreto 969 de 1995 que reglamenta la Red Nacional de centros de reserva para la atención de emergencias; el Decreto 93 de 1998 que adopta el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres, entre otros.<sup>59</sup>

A nivel constitucional, los siguientes artículos tienen directa relación con los temas tratados en el presente acápite:

---

<sup>57</sup> Sentencia T-366-93. Corte Constitucional. Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>58</sup> Amaya Garzón, Baltasar. Memorias Congreso sobre los derechos e intereses colectivos a través de las acciones populares, realizado por la Defensoría del pueblo, en el mes de junio de 2000. Pág. 72 y 73

<sup>59</sup> *Ibidem*. Pág. 75-76.



El Preámbulo, en lo referente a la garantía del orden político, económico y social; el artículo 2º cuando habla de la convivencia pacífica y el orden público y lo referente a la protección de las personas residentes en Colombia; los artículos referentes a la seguridad social, principalmente el 48; el 49 que consagra la salud y el saneamiento ambiental como servicios públicos a cargo del Estado, se establecen unos principios rectores de salud y saneamiento, se dictan pautas para la organización de la prestación de este servicio y se establece como deber de las personas velar por su cuidado y el de su comunidad; el artículo 53 en el cual se ordena que el estatuto del trabajador tenga en cuenta el principio de la garantía de la seguridad social, los artículos que hablan de los estados de excepción y la seguridad exterior, los referentes a la destinación de ciertas rentas de la Nación a salud (336); el artículo 366 que establece como objetivo del Estado la solución de las necesidades de salud; entre otros.

De conformidad con lo expuesto, la seguridad y salubridad públicas pueden ser protegidas a través de las acciones populares.

#### **g) SERVICIOS PUBLICOS**

La Ley 472 de 1998 en el artículo 4 inciso i, establece que es un derecho colectivo el acceso a los servicios públicos, y por tanto objeto protegido por las *Acciones Populares*. La norma se relaciona con los derechos de los usuarios, que se estudian más adelante.

El servicio público es definido por la legislación colombiana de la siguiente forma:

Artículo 430 del Código del Trabajo:

Toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directa o indirectamente o por personas privadas.

La Ley 80 de 1993 en el artículo 2 numeral 3 expresa:

Se denominan servicios públicos: los que están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como aquellos mediante los cuales el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines.

Por tanto, la función de los servicios públicos no es otra que la satisfacción de necesidades colectivas; por esto se hace necesario una vigilancia y control especial por parte del Estado.

El concepto de servicio público se origina, a principios del siglo XX en el derecho administrativo francés.

Por la importancia de esta actividad, la noción de servicio público a lo largo de la historia ha tenido diferentes matices y diferente regulación. En un primer momento se consideraba que solamente la Rama Ejecutiva del poder público era quien podía prestarlos, como una garantía de seriedad y eficiencia en la prestación de los mismos. Con el paso de los años, la crisis de los Estados y la evolución del Derecho Administrativo, se llega a la conclusión de que los particulares podían prestar servicios públicos de manera eficiente y responsable, generando un régimen de competencia benéfico para los usuarios, que permitiera un mejor servicio para la colectividad. A partir de este momento, se dio viabilidad a que los particulares, bajo ciertas condiciones y con la vigilancia y control del Estado, prestaran servicios públicos; lo que llevó a considerar que tal prestación no es en si misma una función administrativa. En cambio sí lo es la dirección, regulación y control de los servicios públicos.

Los elementos esenciales de los servicios públicos, cuyo estudio permite entender mejor su naturaleza, son:

1. Generalidad: es decir para que exista servicio público se requiere que las necesidades satisfechas, correspondan a intereses colectivos o sociales y no a necesidades individuales o particulares. Todas las personas tienen derecho a usar los servicios públicos sin exclusión alguna, entonces, los usuarios deben ser todo el conglomerado, sin importar el sector social al cual pertenezcan. Esta característica esencial de los servicios públicos es la razón por la cual son objeto protegido de las *Acciones populares*.

2. Igualdad: este elemento hace referencia a que todos los usuarios son iguales y por tanto no pueden estar sometidos a ninguna clase de discriminación en la utilización de los servicios, es decir, todos los usuarios están en igualdad de condiciones para obtener beneficios y contraer obligaciones.
3. Continuidad: este es el elemento esencial en la prestación de los servicios públicos y la característica fundamental de los mismos; los servicios públicos deben ser prestados en forma regular y sin interrupciones y esto es así, porque es la forma en que se pueden satisfacer los intereses de los usuarios. Por esta característica no se admite la huelga en los servicios públicos, considerados como esenciales, como lo dispone la Constitución en el artículo 56.
4. Obligatoriedad: el artículo 365 de la Constitución política establece: “es un deber constitucional del Estado la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional”. Es decir, que el Estado tiene una obligación frente a los ciudadanos de asegurar la prestación de los servicios y que los usuarios puedan acceder a ellos y en caso de no ser así tienen la posibilidad de exigir al Estado el cumplimiento de esta obligación a través de diferentes medios.
5. Adaptabilidad: este elemento hace referencia a que los servicios públicos deben sujetarse a las exigencias de los usuarios, para de esta forma garantizar la prestación eficiente del servicio.
6. Eficiencia: los servicios públicos deben ser el resultado de una actividad eficiente, esto es, que exista una relación directa entre costos en que se incurren para prestarlos y los beneficios que se obtienen como consecuencia de ello.

De otra parte, la Constitución colombiana incorpora el tema de los servicios públicos y establece las actividades que se consideran como tales. Los siguientes son algunos ejemplos de esta tendencia constitucional:

Artículo 48: Establece la seguridad social como servicio público de carácter obligatorio, que debe ser prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado.

Artículo 49: Dispone que la atención en salud y saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado.

Artículo 67: Considera a la educación como un servicio público.

Artículo 131: La actividad de los notarios y registradores se considera como un servicio público.

De la enumeración anterior podemos concluir que la Constitución entiende por servicios públicos un sinnúmero de actividades de diversa naturaleza: educación, comercialización de agua, electricidad, comunicaciones, seguridad social, justicia, defensa nacional, transporte.

Adicionalmente la Constitución en el título XII Capítulo 5 consagra “La finalidad social del Estado y de los Servicios Públicos.” De esta forma, considera en el artículo 365 que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es un deber de éste asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Subsiguientemente, la Carta Política, establece que los servicios públicos deben estar sometidos a un régimen jurídico que fije la ley y que podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En este aparte constitucional se hace palpable la evolución que ha mantenido el concepto de servicio público al consagrar la posibilidad de que particulares puedan realizar esta labor. Pero el Estado debe mantener la regulación, control y vigilancia de estos servicios. En otras palabras, el deber del Estado no es prestar los servicios públicos, sino asegurar su prestación.

La regulación constitucional trata de garantizar a todos los ciudadanos la posibilidad de acceder a los servicios públicos de manera eficiente y, como un mecanismo de hacer realidad

este postulado constitucional, la ley 472 de 1998 consagró como objeto protegido de las *Acciones Populares* el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. En consecuencia, cualquier ciudadano que vea frustrada su posibilidad de tener acceso a los servicios públicos, puede incoar este mecanismo para hacer valer sus derechos.

## **h) PROHIBICIONES RESPECTO DE ARMAS Y RESIDUOS**

El literal k del artículo objeto del presente capítulo, señala como derecho o interés colectivo la prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos.

Esta disposición legal recoge la del artículo 81 de la Constitución en su inciso primero, que señala con una redacción casi exacta las mismas prohibiciones. El artículo constitucional se encuentra ubicado en capítulo tercero del título II, correspondiente a los derechos colectivos y del ambiente, y busca proteger al ser humano en general, de los peligros que pueden producir las sustancias allí señaladas.

Manuel Barreto en su texto *De los derechos, las garantías y los deberes*, afirma que no se deben limitar los residuos referidos en la norma a los nucleares y tóxicos “sino que comprenden otras sustancias no menos nocivas”<sup>60</sup>. Igualmente la resolución 189 de 1994 del Ministerio del Ambiente define residuo peligroso como aquel que por sus características infecciosas, combustibles, inflamables, explosivas, radioactivas, volátiles, corrosivas, reactivas o tóxicas, pueda causar daño a la salud humana o al ambiente. El mismo autor mencionado, señala que el artículo 81 constitucional tiene como fin la protección de las personas y el ambiente y que trasciende los límites territoriales al establecer la prohibición no solamente de la importación, sino de la fabricación de las armas. Igualmente, señala como fundamento de tal prohibición el deber de proteger la dignidad humana.

---

<sup>60</sup> Barreto Manuel. *Los derechos las garantías y los deberes*. Artículo 81. Página 368.

Es claro que la prohibición del manejo de las sustancias peligrosas consagrado a nivel constitucional y legal, tiene una íntima relación con el tema de la conservación del ambiente sano, el que ya ha sido objeto de estudio.

Por otra parte, el artículo 223 constitucional señala que sólo el gobierno puede introducir y fabricar armas y explosivos y proscribire la posibilidad de portarlas sin autorización previa, con lo cual se establece un monopolio a favor del Estado en el manejo de las armas, por ser estas una amenaza contra la humanidad en general.

La Corte Constitucional se ha expresado sobre este tema así:

*La razón de ser de un Estado no sólo está en buscar medidas represivas al momento de cometerse un daño, sino en evitar que se profiera el mismo. Así, el control estatal de las armas constituye un marco jurídico de prevención al daño. En Colombia no existe ningún derecho constitucional de las personas a adquirir y portar armas de defensa personal. Un tal derecho no aparece expresamente en ninguna parte del texto constitucional, y sería un exabrupto hermenéutico considerar que se trata de alguno de los derechos innominados que son inherentes a la persona humana (CP art. 94), cuando todos los principios y valores constitucionales se orientan en el sentido de fortalecer el monopolio de las armas en el Estado, como condición de la convivencia pacífica y democrática. En efecto, la Constitución de 1991 estableció un riguroso monopolio de las armas en el Estado, principio que legitima aún más la constitucionalidad del tipo penal impugnado.<sup>61</sup>*

Así las cosas, la violación de las prohibiciones sobre armas y residuos peligrosos, pueden ser objeto de las acciones populares.

#### **i) PLANEACION URBANA**

El artículo 4 de la Ley 472 de 1998 menciona dentro de los derechos e intereses colectivos la realización de construcciones, edificaciones y desarrollo urbano respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes.

---

<sup>61</sup> Sentencia C-038-95 M.P. Alejandro Martínez Caballero

La planeación Urbana, según el Arquitecto Eibenshutz Hartman<sup>62</sup>, “es una actividad que pretende entender en términos socio-espaciales los procesos e interacciones sociales, así como las formas de relación, producción y comunicación dentro de un espacio y territorio para construir un plan que sea consensuado y apoyado por la sociedad. Dicha actividad cuenta con una enorme dinámica y diversidad en la que intervienen una infinidad de actores distintos los cuales persiguen intereses, posiciones, preferencias y opciones diversas; lo que implica una visión interdisciplinaria y la posibilidad de intercambiar conocimientos profesionales.”

La planeación urbana va encaminada al logro del desarrollo urbano que es un proceso que integra un sistema complejo de aspectos relevantes de la vida económica y social, bajo unidades de convivencia. Es por lo tanto, una responsabilidad del gobierno y de la sociedad.

El desarrollo urbano está orientado al ordenamiento territorial de las poblaciones y la organización de las ciudades bajo criterios normativos, técnicos, sociales y económicos que permitan un desarrollo equilibrado, para lograr un mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes.

En Colombia existen varias normas que organizan y regulan este tema: la ley 9 de 1989 “por la cual se dictan normas sobre planes de ordenamiento municipal, compraventa y se dictan otras disposiciones.” La Ley 388 de 1997 “por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.”

La Ley 9 de 1989 en el capítulo VI “De las licencias y de las sanciones urbanísticas” establece una serie de procedimientos y requerimientos necesarios para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación y reparación, demolición de edificaciones o de urbanización.

Por su parte la Ley 388 de 1997 establece en el artículo 5 el concepto de ordenamiento territorial municipal:

---

<sup>62</sup> Durante la conferencia Planeación Urbana Contra Diseño Urbano, en el Ciclo Café de la ciudad, en Azcapotzaco.

“El ordenamiento territorial municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas... en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio...”

Así mismo, establece que el objeto del ordenamiento territorial es:

“1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, **urbanísticos** y ambientales.

2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afecten la estructura del territorio municipal o distrital.”

El artículo 8 de esta misma ley habla de la acción urbanística, entendida como diversas actividades tales como: clasificación del territorio en suelo urbano y rural; características de la infraestructura de servicios públicos, transporte, tratamiento de residuos tóxicos; zonificación y localización de zonas de producción; definición de intensidades del suelo, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas; determinación de espacios libres para parques y áreas verdes públicas; determinación de las zonas no urbanizables; Determinación de las características y medidas de las unidades de actuación urbanística; localización de terrenos para la construcción de vivienda de interés social; determinación de terrenos de construcción prioritaria; localización de áreas riesgosas y de esta manera prevenir desastres; localización de áreas con fines de conservación y recuperación paisajística; identificación de ecosistemas; determinación de terrenos para la expansión de infraestructura urbana.

Los municipios y distritos tienen la obligación de expedir un Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

De lo anterior, se puede concluir que la planeación urbana está formada por una serie de actividades tendientes al desarrollo y organización de las ciudades, que dan unos lineamientos mínimos, para lograr mejores condiciones de vida y tener una convivencia tranquila y amena



entre todos los habitantes. Por eso, es deber de todos proteger este derecho colectivo, para lo cual se puede recurrir a las *Acciones Populares*.

## **j) DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS Y LIBRE COMPETENCIA ECONOMICA.**

El artículo cuarto de la ley en comento, consagra como derechos e intereses colectivos los derechos de los consumidores y usuarios y la libre competencia económica, temas que por su conexidad se abarcarán en este acápite.

El consumidor es la persona que adquiere bienes, y el usuario la que adquiere servicios, para satisfacer en cada caso sus propias necesidades. Ellos son los destinatarios de los bienes y servicios que se producen en el mercado y por ende son susceptibles de padecer las negligencias y abusos de los productores o comerciantes. La realidad ha mostrado a través de la historia a algunos empresarios usando en forma excesiva las libertades reconocidas por las distintas legislaciones y perjudicando a quienes concurren al mercado a consumir sus productos.

Por lo anterior, durante las últimas décadas la tendencia universal va en procura de la protección del consumidor o usuario, que es el eslabón más débil de la cadena de producción.

Son varias las razones que han influido en el tema, como lo señala el autor español Miguel Ruiz Muñoz: “La realidad es que a lo largo de la segunda mitad del siglo XX se han ido produciendo una serie de fenómenos económico-sociales que han supuesto importantes cambios en la estructura del mercado. Así, es el caso de la consolidación de la gran empresa y del consumo de masas, por un lado, como hechos de aparición anterior, y los más recientes de transformación del sector de la distribución comercial -integración vertical y horizontal-, alejamiento del sujeto responsable del daño, esto es el fabricante, acentuado con la progresiva internacionalización de los mercados y finalmente, la entrada en escena de diversas técnicas

empresariales que dificultan la capacidad de elección del consumidor, caso de la diversificación “artificiosa” de los productos...”<sup>63</sup>.

Aspectos como los señalados por el autor fueron generando la preocupación alrededor del tema y la necesidad de crear políticas y normatividades de protección al consumidor que, pese a verse perjudicado por el productor o vendedor, se abstenía de presentar reclamos, quedando impune dicha conducta.

Son muchas las razones que sustentaban lo anterior, entre otras porque el consumidor no necesariamente era quien adquiriría el producto en el mercado y por ende no existía relación jurídica directa entre él y la persona que lo perjudicaba. Por esto, surge en el mundo jurídico la categoría de *consumidor o usuario*, que se aleja de las estructuras ordinarias en las cuales había que acudir a las normas contractuales para buscar resarcimiento de perjuicios.

Lo anterior lo explica Waldirio Bulgarelli, en su artículo El Derecho del Consumidor, al mostrar la dificultad que existió para conceptualizar al consumidor: “Así, el concepto de la ley sueca de 1973 es ampliamente “abarcante”, pues considera consumidor a las personas privadas que compran productos o buscan servicios de los comerciantes para uso particular, pero incurre en la censura de reducir la amplitud, por ejemplo al referirse solamente a personas privadas y para su uso particular. Ya el concepto elaborado por Othon Sidou es aún más restrictivo: “cualquier persona natural o jurídica que contrata para su utilización la adquisición de mercaderías o la prestación de servicios independientemente del modo de manifestación de la voluntad”, dejando fuera, por ejemplo a quien no contrató pero utilizó el producto”.

[...]

“Todo está en aconsejar, en este caso, que se vuelva a la situación de hecho que ocurre con quien consume. En cuanto a éste la tentativa de identificación no es difícil siempre y cuando se pruebe que se halla en tal situación. Quien consume tiene derecho, si se quiere subjetivo, a no ser agraviado...”<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Ruiz Muñoz, Miguel. Introducción a la protección Jurídica de los consumidores. Lección 1ª del Curso sobre Protección Jurídica de los Consumidores. Editorial Mc Graw Hill. Gema Botana García/ Miguel Ruiz Muñoz, Coordinadores. Madrid 1999. Pág. 8.

<sup>64</sup> Bulgarelli, Waldirio. El derecho del Consumidor. Revista del Derecho comercial y de las Obligaciones. Ediciones Depalma. Buenos Aires. Año 25. No 145 a 150. 1992. Pág. 256-258-

Germán Sarmiento Palacio expone otras razones por las cuales el consumidor perjudicado no veía interés en iniciar trámites para buscar cualquier tipo de compensación: “a) La soledad del consumidor... b) los obstáculos de naturaleza psicológica, el consumidor está golpeado por una suerte de inhibición, ligada a la falta de conciencia sobre cuáles son sus derechos... c) La exigüidad de la lesión... escasa importancia económica no justifica la superación de aquel costo psicológico que implica la decisión de demandar... d) El carácter misterioso de la justicia... e) La lentitud de la justicia... f) los gastos de la justicia...”<sup>65</sup>

Por otro lado, el hecho de concebir el derecho de los consumidores como un derecho que supera las fronteras de lo individual, configura uno de los aspectos más importantes en dicho proceso de conceptualización del consumidor como sujeto de derechos. Así, se comienza a ver que ciertas conductas atentan contra el consumidor como agente del mercado, no como persona particular sino como miembro de una colectividad, y se constata que el resto de la población se encuentra expuesta a tales violaciones. Por tanto, surge el consumidor como una categoría especial, que debe protegerse en el ámbito jurídico.

En cuanto a la normatividad internacional, desde 1985, la ONU profirió la Resolución 39/248 de tal año, que contiene unas Directrices para la Protección del Consumidor, en donde se reconoce la seguridad física del mismo, la Protección de sus intereses económicos, la necesidad de compensar e indemnizar en caso de causarle perjuicios, la importancia de la información que debe tener el consumidor sobre los productos del mercado.

En el artículo “Los derechos de los consumidores y usuarios, fundamentos constitucionales y desarrollo legal” del doctor Jorge Enrique Ibañez Najar, publicado en el No 94 de la Revista Universitas, se puede encontrar un análisis detallado de la evolución normativa del tema de la protección del consumidor. La siguiente es una síntesis de dicha evolución, que toma de referencia dicho texto:

---

<sup>65</sup> Sarmiento Palacio, Germán. Las acciones populares en el Derecho Privado Colombiano. Colección del Banco de la República. 1988. Pág. 80–81.

La evolución comienza con el decreto 2416 de 1971, referente a normas técnicas de calidad. Luego viene la ley 9 de 1979 o Código Sanitario, que estableció normas de calidad sobre alimentos y medicamentos, entre otros. El Código Penal de 1980 consagra varios delitos contra el orden económico y social; allí se tipifican conductas que atentan contra los consumidores, como el acaparamiento de artículos o productos de primera necesidad, la especulación, la alteración de la calidad cantidad peso o medida, el pánico económico, la usura, y otros delitos que atentan igualmente contra la libre competencia.

La Ley 73 de 1981 confirió al Presidente de la República facultades extraordinarias para dictar normas de control de la distribución de bienes o servicios y las sanciones correspondientes. El decreto 1441 de 1982 que regula la organización, reconocimiento y control de las ligas y asociaciones de consumidores, las cuales pretenden subsanar la ausencia de actividad de parte del consumidores debido a la aparente falta de importancia de las violaciones por parte de los productores o distribuidores.

En 1982 se expide el decreto 3466 por el cual se dictan normas relativas a la idoneidad, la calidad, las garantías, las marcas, las leyendas, las propagandas y la fijación pública de precios de bienes y servicios, la responsabilidad de los productores, expendedores y proveedores, y se dictan otras disposiciones complementarias. El decreto 3467 de 1982, con normas relativas a las ligas y asociaciones de consumidores, el decreto 3468 de 1982 por el cual se crea y organiza el Consejo Nacional de Protección al consumidor, como organismo asesor del Gobierno en las materias relacionadas con la acción administrativa de protección del consumidor; que fue adicionado por el Decreto 3168 de 1983. El decreto 2876 dicta normas sobre el control de precios y otras disposiciones.<sup>66</sup>

Por su parte, el decreto 2152 de 1992 reorganiza el Ministerio de Desarrollo Económico y le otorga ciertas funciones relacionadas con la promoción de la competencia, la iniciativa privada y la protección del consumidor. Otorga también al Consejo Nacional de Protección al Consumidor, funciones como velar por el cumplimiento de las normas de protección al consumidor, asesorar a la superintendencia de industria y comercio en el tema, adelantar

estudios relacionados y tendientes a la eficiencia de las normas defensoras del consumidor, sugerir al gobierno reformas o medidas convenientes.

El decreto 2153 de 1992 otorga funciones de vigilancia y control a la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de defensa de los consumidores, así como le otorga la función de imponer las sanciones correspondientes por violación de normas referentes a la protección de los consumidores. Una de las dependencias de esta superintendencia es la Delegación de Protección del Consumidor, que tiene funciones de vigilancia, instrucción en las investigaciones, consultas, tramitar quejas, entre otras. El decreto en mención, señala en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio funciones relacionadas con el cumplimiento de las normas sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, hace una relación de los actos y acuerdos que constituyen prácticas restrictivas de la competencia y se ocupa del tema del abuso de posición dominante.

Estos aspectos que constituyen el tema de la libre competencia, tienen relación directa o indirecta, con la defensa de los derechos del consumidor, pues por ejemplo acuerdos entre empresarios que tienen por objeto o como efecto la fijación de precios o la repartición de los mercados, y actos de empresarios que violan las normas de publicidad, o que inducen a modificaciones en los precios de sus competidores, afectan los derechos de los consumidores.

Otras normas complementarias de la defensa de los consumidores, son las referentes a los servicios públicos, leyes 142 y 143 de 1994, pues obviamente, los usuarios de los servicios públicos son titulares de los derechos generales propios de todo consumidor; tema que ya se analizó. La ley 100 de 1993, de Seguridad Social en Salud, impone ciertas condiciones de acceso de los usuarios del servicio, al traer ciertos principios como el de universalidad, con el fin de que el acceso sea posible para la generalidad de la población.

Por otra parte, la ley 256 de 1996 o ley de competencia desleal, prohíbe actos que, al constituir competencia desleal, al tiempo afectan a los consumidores, como por ejemplo los actos de engaño al público sobre las actividades de una empresa, los actos de comparación pública de

---

<sup>66</sup> Normas para la Protección del consumidor. Procuraduría Primera Delegada para la policía judicial. Ministerio

la actividad que realiza una empresa, utilizando indicaciones o aseveraciones falsas, los actos de imitación, explotación de reputación ajena, entre otros.<sup>67</sup>

A nivel constitucional, a partir de la constitución de 1991, los derechos de los consumidores están consagrados dentro de la categoría de derechos colectivos, en capítulo tercero del título segundo de la misma, y son varios los artículos de la Carta que consagran la protección del consumidor. Principalmente, el artículo 78 establece expresamente los diferentes derechos de los consumidores, al otorgar en cabeza del legislador la obligación de regular el control de calidad de los bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. También dispone la responsabilidad de quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios, otorgando a la ley la función de determinar dicha responsabilidad. Para terminar, el artículo establece una garantía de parte del Estado para la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen, imponiéndoles la carga de ser unas organizaciones representativas y democráticas en su interior.

Pero también existen otras normas constitucionales que le dan sustento a la protección del consumidor, aunque no lo hagan de manera tan directa; como las normas referentes a la regulación de los recursos captados del público; las referentes a la regulación de la prestación de los servicios públicos; el artículo 333 referente al la libertad de empresa, libre competencia económica, abuso de posición dominante; los artículos 334, 335 y 336, entre otros, que protegen igualmente los derechos de los consumidores.

Los elementos que integran el concepto de derechos de los consumidores, son los siguientes<sup>68</sup>:

---

Público. Mayo de 1988.

<sup>67</sup> Ibañez Najjar, Jorge Enrique, Artículo Los derechos de los consumidores y usuarios fundamentos constitucionales y desarrollo legal. Revista Universitas No. 94. Pontificia Universidad Javeriana. 1998. Págs 122-152.

1. Derecho a la salud. Promulgación de disposiciones especiales que mitiguen los peligros no sólo derivados de la mala calidad de los productos sino de la ausencia de instrucciones acerca de su uso adecuado.
2. Derecho a la seguridad. Que los fabricantes o distribuidores notifiquen sin demora la existencia de peligros en el uso de los productos introducidos al mercado, con el fin de garantizar su seguridad física. Para lo anterior se deben establecer controles de calidad de los bienes y servicios.
3. Derecho a la información. Conocimiento de las características, peso, medidas, ingredientes y vencimiento de los productos circulantes en el mercado, para hacer efectivo el derecho a la libre elección entre opciones diferentes.
4. Derecho a la libre elección. Es el consumidor quien debe poder escoger libremente el producto o servicio, de acuerdo con sus necesidades, expectativas y recursos.
5. Derecho al adecuado aprovisionamiento. Protección contra toda práctica de acaparamiento o especulación que entorpezca la provisión adecuada de bienes y servicios que satisfagan sus necesidades.
6. Derecho a la protección en situaciones de inferioridad. Con frecuencia el consumidor o usuario no tiene alternativa distinta a adherir incondicionalmente a las cláusulas unilateralmente establecidas por el comerciante y no tiene protección alguna de parte del Estado.
7. Derecho a la indemnización. La consecuencia directa de la violación de las normas de defensa del consumidor, debe ser la responsabilidad y consiguiente indemnización. Se

---

<sup>68</sup> Fragmento del Informe de Ponencia sobre derechos Colectivos, para Primer Debate en la Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente, transcrito en el artículo de Ibañez, Los derechos de los consumidores y usuarios fundamentos constitucionales y desarrollo legal. Revista Universitas No. 94

plantea en el informe de ponencia de la Asamblea Nacional Constituyente, que tal indemnización se sujetará a los principios de la responsabilidad objetiva.<sup>69</sup>

Por otra parte, es clara la relación de los derechos de los consumidores y otros aspectos de carácter económico, como la libre competencia. En la medida en que se encuentran regulados fenómenos económicos como la libertad empresarial, la competencia en el mercado, los abusos de posición dominante, los monopolios, la prestación de los servicios públicos, y en la medida que tal regulación venga acompañada de mecanismos de control y vigilancia, los consumidores pueden, a su vez, ver protegidos sus derechos. Así lo señaló Jorge Enrique Ibañez Najar, en su artículo referido, en donde sostiene que la economía de mercado es el fundamento de eficiencia del sistema productivo y del bienestar de los consumidores.<sup>70</sup>

A nuestro modo de ver, y a manera de conclusión, lo realmente importante es que la protección de los consumidores y usuarios y la libre competencia se hagan efectivas y que la población conozca y tengan a su alcance normas y mecanismos para protegerlos. Por lo anterior el artículo 88 constitucional y su desarrollo por medio de la ley 472, se consideran de gran avance en esta materia, ya que permiten a cualquier persona interesada en proteger estos derechos colectivos la posibilidad de interponer acciones populares.

Quedan así analizados los diversos derechos colectivos consagrados en la ley 472 de 1998.

---

<sup>69</sup> Ibañez Najar, Jorge Enrique, Artículo Los derechos de los consumidores y usuarios fundamentos constitucionales y desarrollo legal. Revista Universitas No. 94. Pontificia Universidad Javeriana. 1998. Págs 115-116.

<sup>70</sup> Ibañez Najar, Jorge Enrique, Artículo Los derechos de los consumidores y usuarios fundamentos constitucionales y desarrollo legal. Revista Universitas No. 94. Pontificia Universidad Javeriana. 1998.



## **CAPITULO III**

### **EL PROCEDIMIENTO.**

El tema objeto de este capítulo constituye la parte principal del presente estudio, pues consiste en el análisis del contenido mismo de la Ley 472 de 1998 en lo referente a la Acción Popular. Su especial interés se justifica bajo el entendido de que el procedimiento es el mecanismo para hacer valer los derechos sustanciales, en este caso los derechos colectivos.

#### **1 LEGITIMACIÓN**

La legitimación para obrar puede ser pasiva o activa.

La legitimación hace referencia al interés que tiene una persona para intervenir en el proceso, implica que las personas que obran como parte sean las idóneas para actuar en la litis, la legitimación para obrar debe existir al momento de presentar la demanda, esto quiere decir que debe ser actual.

Hernando Morales en su libro Derecho Procesal Civil establece: “La legitimación sólo existe cuando demanda quien tiene por ley sustancial facultad para ello, precisamente contra la persona frente a la cual la pretensión de que se trata tiene que ser ejercitada. De modo que la cualidad en virtud de la cual una pretensión puede y debe ser ejercitada contra una persona en nombre propio se llama legitimación para obrar, activa para aquel que puede perseguir judicialmente el derecho y pasiva para aquel contra el cual ésta se ha hecho hacer valer”.<sup>71</sup>

##### **1.1 LEGITIMACION POR ACTIVA**

La legitimación activa, en el caso de las acciones populares corresponde a: toda persona natural o jurídica, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones populares, cívicas o de índole similar, las entidades públicas que cumplan funciones de control,

---

<sup>71</sup> Morales Hernando, Curso de Derecho Procesal Civil. Sexta edición. Bogotá. 1973

intervención y vigilancia siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión; el Procurador General de la Nación, el Defensor del pueblo y Personeros Distritales y Municipales, los alcaldes y demás servidores públicos. Habría bastado con decir: Toda persona natural o jurídica.

### **1.1.1 PERSONA NATURAL O JURIDICA**

El Código Civil define a la persona natural de la siguiente manera:

Artículo 74:

“son todos los individuos de la especie humana, cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe y condición”

Por tanto, cualquier persona natural que vea amenazado un derecho colectivo puede entablar estas acciones.

La persona jurídica según el artículo 633 del Código Civil es:

“una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles y de ser representada judicial y extrajudicialmente.”

Las personas jurídicas pueden ser de derecho público o de derecho privado. Las de derecho público son aquellas que nacen de la iniciativa de una autoridad pública, su régimen jurídico es de derecho público y tienen como finalidad la prestación de un servicio público. Las de derecho privado son aquellas que nacen por iniciativa privada, con fondos privados, su régimen jurídico es de derecho privado y su actividad puede ser de interés común o social.

### **1.1.2 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES, ORGANIZACIONES POPULARES, CIVICAS O DE INDOLE SIMILAR.**

Las organizaciones no gubernamentales pueden entenderse como un grupo de personas que forman parte de la sociedad civil desligadas como su nombre lo indica, de los órganos de gobierno del Estado, que realizan actividades con fines sociales, son constituidas generalmente a través de aportes privados aunque pueden recibir aportes públicos pero tienen como una de sus características fundamentales no tener animo de lucro.

Algunos ejemplos de actividades que estas organizaciones realizan son: actividades para aliviar el sufrimiento, promover los intereses de los pobres, proteger el medio ambiente, brindar servicios sociales básicos, realizar actividades de desarrollo de la comunidad, educación, salud, protección de grupos étnicos, ejercer presión política de la sociedad civil, entre otras.

Víctor Hugo Mata Tobar en el artículo “el salvador” del documento “ Marco Jurídico que Regula a las Organizaciones sin Fines de Lucro en Centroamérica”, establece las características de las Organizaciones no Gubernamentales así:

Las características de una ONG serían, entonces, resumiendo: organización de personas desvinculada de las esferas gubernamentales que busca en general, alcanzar un fin de beneficio público, nacional o local, ya sea con reconocimiento legal como persona jurídica o no. Está descartado por consiguiente el lucro, el proselitismo político o religioso, y el interés gremial como preocupación principal de estas asociaciones, lo que no quiere decir que sean totalmente ajenas a estos temas sociales.<sup>72</sup>

Las organizaciones populares y cívicas son aquellas que están conformadas por un conjunto de personas que son parte de la comunidad, que se asocian, con el fin de satisfacer algunas necesidades de la población, y para esto buscan el apoyo de los diferentes sectores de la sociedad y en algunas ocasiones el apoyo del Estado. Las causas que protegen este tipo de

---

<sup>72</sup> Víctor Hugo Mata Tobar Artículo “el salvador” documento “ Marco Jurídico que Regula a las Organizaciones sin Fines de Lucro en Centroamérica” Publicado en la revista El Derecho y la sociedad Civil No3

organizaciones pueden ser de diversa índole, pero siempre en beneficio de un grupo plural de personas.

Es por esta razón que la ley en reconocimiento de la labor que desempeñan en beneficio de toda la colectividad y en la protección de intereses comunes, les permite tener legitimación para presentar *Acciones Populares*, pues, el objetivo de estas acciones también es la defensa de los derechos colectivos.

### **1.1.3 ENTIDADES PÚBLICAS QUE CUMPLAN FUNCIONES DE CONTROL, INTERVENCIÓN Y VIGILANCIA.**

Existen en Colombia los órganos de control, que son por regla general los encargados de vigilar la actuación de los funcionarios administrativos, estos órganos dada la función que desempeñan, no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público, sino que conforman órganos independientes.

En Colombia según la Constitución Política son entidades que cumplen funciones de control, intervención y vigilancia las siguientes: en el nivel nacional, el control es ejercido por la Contraloría General de la República y el Ministerio Público (Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo). Y las entidades que cumplen funciones de intervención y vigilancia son las superintendencias Públicas quienes son delegatarias del Presidente de la República pues esta es una función propia del mismo.

En el nivel territorial el control es ejercido por las contralorías Departamentales, Distritales y Municipales y los Personeros Municipales.

La ley 472 de 1998 en el caso de estas entidades, restringe su legitimación disponiendo que podrán intervenir siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión.

#### **1.1.4 EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN, EL DEFENSOR DEL PUEBLO, LOS PERSONEROS MUNICIPALES Y DISTRITALES.**

La figura del Procurador General de la Nación está contenida en la Constitución Política en los artículos 275 y siguientes ahí es consagrado como el supremo director del ministerio público y tiene como funciones: vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo; **Defender los intereses de la sociedad; Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente;** Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas; Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley; **Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales;** Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso; Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.

El Defensor del Pueblo forma parte del Ministerio Público y es una novedad en la Constitución Política de 1991; tiene como funciones básicamente la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos.

Los Personeros Municipales, tal como lo señala la Ley 136 de 1994 en los artículos 168 y siguientes, son los funcionarios encargados de ejercer el control administrativo en el municipio y cuentan con autonomía presupuestal y administrativa. Por lo tanto, ejercen funciones del Ministerio Público y por virtud de las cuales les corresponden: la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas. Estos funcionarios son elegidos por el Concejo Municipal o Distrital.

La legitimación que tienen estos funcionarios para interponer *Acciones Populares* según lo establece la ley 472 de 1998 es en lo relacionado con su competencia.

La ley 472 de 1998 en su artículo 82 consagra que las actuaciones que correspondan al Procurador General de la Nación o al Defensor del Pueblo, pueden ser delegadas en sus representantes, por lo tanto, no cabe duda alguna que en caso de que estos funcionarios no tengan la posibilidad de intervenir directamente, pueden hacerlo a través de sus representantes, en tanto que la Ley los legitima para ello.

### **1.1.5 LOS ALCALDES**

Los alcaldes hacen parte de la rama ejecutiva del poder público. Son la máxima autoridad administrativa en el orden local y la máxima autoridad de policía, es el representante legal del municipio, elegido popularmente por periodo de 3 años y sus funciones están atribuidas en la Constitución Política en el artículo 315.

La ley 472 de 1998 le da legitimación para defender los derechos colectivos a través de las acciones populares especialmente a los alcaldes y señala que también la tendrán los demás servidores públicos que en razón de sus funciones deban promover la protección y la defensa a estos derechos y deberes.

### **1.1.6 EL APODERADO JUDICIAL**

Establece la Ley 472 de 1998 en su artículo 13 que el ejercicio de las acciones populares podrá hacerse por las personas legitimadas directamente o a través de quien actúe en su nombre.

Se da pues, la posibilidad de que las Acciones Populares sean interpuestas por un apoderado judicial, que es aquella persona que ostenta el título de abogado y que tiene una tarjeta profesional que así lo acredita. Se considera como una persona idónea para la defensa de los derechos, en este caso de toda la población.

La ley dispone que cuando se ejerza una acción popular sin la intermediación de un apoderado judicial, la Defensoría del Pueblo podrá intervenir, para lo cual el juez deberá notificarle el auto admisorio de la demanda.

Esta disposición se entiende como una protección especial, en la medida en que el objeto de la litis son intereses que pertenecen a toda la ciudadanía y que por lo tanto deben tener un adecuado procedimiento y defensa.

Se puede concluir, que si bien la ley hace una mención especial de ciertas personas tanto públicas como privadas que pueden ejercitar las acciones populares, es claro que en virtud de la naturaleza del objeto de las mismas, es decir los derechos e intereses colectivos, cualquier persona puede acceder a la justicia para hacerlos valer.

## **1.2 LEGITIMACIÓN PASIVA**

Tal como se mencionó anteriormente, la legitimación pasiva hace referencia al que se demanda en una acción popular.

La ley 472 de 1998 en el artículo 14 señala que las acciones populares pueden dirigirse contra el particular, persona natural o jurídica o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo.

Como se puede observar en esta parte del artículo, la acción popular puede incoarse en contra de cualquier clase de persona sea un particular, persona jurídica, natural o autoridad pública. Esta última aglomera a todas las autoridades del poder público, es decir funcionarios de la rama ejecutiva, legislativa y judicial, órganos de control, electorales de todos los niveles, incluso pueden considerarse en esta lista a los particulares que ejercen algún tipo de función pública. Lo que es relevante entonces para el ordenamiento jurídico, es la protección del interés colectivo que se defiende con independencia de quien haya vulnerado el derecho. Esta disposición hace muy práctico el ejercicio de la acción, pues se debe mirar si existe

vulneración o amenaza y se puede interponer la acción sin que exista restricción alguna como consecuencia de la clase de persona de que se trate.

Al finalizar el artículo se establece que en caso de existir vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos, de esta forma se podrá interponer la acción y se delega en el juez, con base en los hechos y pruebas en que se fundamenta la demanda, el deber de determinar quienes son los responsables de la vulneración o amenaza.

Un tema de discusión es el que plantea Javier Tamayo Jaramillo en su libro “Las acciones Populares y de Grupo en la Responsabilidad Civil”, cuando habla de la legitimación por pasiva; él dice en su libro:

“Un problema grave de legitimación por pasiva se puede presentar en la práctica. En efecto, puede suceder que el derecho o interés colectivo haya sido dañado o este en peligro de serlo, por una acción u omisión de la entidad pública encargada de administrarlo...

Por sustrato de materia, dicha entidad no puede ser demandante y demandada al mismo tiempo. Cabe entonces la posibilidad de que sea un tercero quien inicie una acción popular cuyo demandado sea la misma entidad encargada de administrar el bien colectivo afectado. Pero acá encontramos otro escollo pues, aunque la demanda sea presentada por un tercero, el artículo 36 de la ley ordena al juez entregar la indemnización por daños ya causados, a la entidad encargada de administrar el bien colectivo afectado, y sería un contrasentido que dicha entidad pague la indemnización por ser la responsable del daño causado al bien colectivo, y que al mismo tiempo la reciba.

Con todo, pensamos que nada impide que un tercero inicie la acción popular contra la entidad administradora, pero solo para efectos preventivos por daño contingente... Desde luego todo a cargo de la entidad administradora del bien afectado, y con la posibilidad de que la misma repita contra sus funcionarios si por culpa grave de estos se produjo el daño o la amenaza”<sup>73</sup>



## **2. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR**

El artículo 9 de la Ley 472 de 1998 establece que “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 o intereses colectivos”

Como se colige del artículo transcrito, las acciones populares proceden contra las vulneraciones de los derechos e intereses colectivos<sup>74</sup> para buscar el resarcimiento de éstos o para evitar que se lleve a cabo la vulneración; es decir, éstas son procedentes cuando se detecte una mera amenaza del derecho o interés colectivo como mecanismo preventivo para evitar la ocurrencia de un daño y las consecuencias que esto conlleva, así como para restablecer la situación ya consumada.

### **2.1. AGOTAMIENTO DE LA VIA GUBERNATIVA**

El agotamiento de la vía gubernativa es la figura jurídica que consiste en darle la oportunidad a la administración de volver a considerar una decisión sobre un acto administrativo creador de una situación concreta que afecta algunos derechos de personas determinadas o determinables. El agotamiento de la vía gubernativa se convierte en el proceso administrativo en un requisito, sin el cual, no se puede interponer la acción judicial, salvo algunas excepciones que determina la ley.

El agotamiento de la vía gubernativa se cumple a través de dos clases de recursos; estos son: el de reposición, que es aquel en el cual se le pide al mismo funcionario que profirió la decisión que la revoque, modifique o aclare, y el de apelación a través del cual se le pide al superior jerárquico del funcionario que profirió la decisión que la aclare, modifique o revoque. El recurso de reposición es opcional, en tanto que el de apelación es obligatorio para el agotamiento de la vía gubernativa.

---

<sup>73</sup> Tamayo Jaramillo Javier, Las Acciones Populares y de Grupo en la Responsabilidad Civil. Editorial Raisbeck, Lara, Rodríguez & Rueda, Baker & McKenzie. Primera Edición, Bogotá 2001.

<sup>74</sup> Ver capítulo referente al objeto protegido en la acción popular.

Este procedimiento del agotamiento de la vía gubernativa esta consagrado en los artículos 61 y 62 del Código Contencioso Administrativo.

La ley 472 de 1998 dispone en su artículo 10 que “cuando el derecho o interés colectivo se vea amenazado o vulnerado por la actividad de la administración, no será necesario interponer previamente los recursos administrativos para intentar la Acción popular”.

Entonces, se convierte en opcional el agotamiento de la vía gubernativa y es una decisión del accionante agotarla o no; se considera que esto es así, para facilitar la interposición de la demanda y la protección eficiente de los derechos e interese colectivos.

## **2.2. CADUCIDAD**

La caducidad es el fenómeno procesal que se presenta cuando se ha dejado pasar un tiempo sin ejercer el derecho de acción y como consecuencia de ello, no se puede interponer la demanda. El juez, de oficio, puede decretar dentro del proceso la caducidad de la acción y si esto ocurre el proceso termina por esta causa.

La ley 472 de 1998 en su artículo 11 consagra que: “La acción popular podrá promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho o interés colectivo”. Es por esta disposición que para el ejercicio de las acciones populares no existe caducidad. Esta disposición es la consecuencia de un fallo de constitucionalidad de la Corte en el cual se declaro inexecutable una parte del artículo que rezaba: “cuando dicha acción esté dirigida a volver las cosas a su estado anterior, el término para interponerla será de 5 años, contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración”. La Corte Constitucional se basó en las siguientes consideraciones para declarar este aparte inconstitucional:

“...Sin embargo, cuando se trata de derechos fundamentales, es decir, imprescriptibles, no puede someterse su ejercicio o protección a que por el transcurso del tiempo y la negligencia de uno de los titulares de un derecho colectivo perteneciente a todos y cada uno de los miembros de la comunidad afectada, se extinga la posibilidad de instaurar la acción que la Constitución ha consagrado a favor de una colectividad.

Por tal motivo es que de manera acertada y acorde con el ordenamiento constitucional, el artículo 11 de la Ley 472 de 1998, consagra la regla general según la cual la acción popular puede promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho o interés colectivo, sin límite de tiempo alguno. No obstante, encuentra la Corte, que la excepción que en la misma disposición se prevé cuando la acción se dirige a “volver las cosas a su estado anterior”, en cuanto establece un plazo de 5 años para instaurarla, contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración, desconoce el debido proceso y derecho de acceso a la administración de justicia, de los miembros de la comunidad que se ven afectados en sus derechos e intereses colectivos.”<sup>75</sup>

### **3. JURISDICCION Y COMPETENCIA**

#### **3.1. JURISDICCIÓN**

La jurisdicción se puede entender como la facultad que tiene el Estado de administrar justicia y tiene como fin la realización del derecho. La jurisdicción tiene como fundamento que nadie puede hacer justicia por sí mismo.

El artículo 288 de la Constitución Política Colombiana establece que la administración de justicia es una función pública.

La jurisdicción se ejerce a través de diferentes funcionarios; es así como hay diferentes ramas dentro de la jurisdicción de acuerdo con la materia de que se trate. Encontramos entonces: Jurisdicción Constitucional, Jurisdicción civil, jurisdicción penal, jurisdicción laboral, jurisdicción de familia, jurisdicción agraria, jurisdicción contencioso administrativa.

La ley 472 de 1998 establece que en el caso de las acciones populares las jurisdicciones en las cuales deben interponerse serán la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y la Jurisdicción ordinaria civil, según el demandado sea público o privado respectivamente.

---

<sup>75</sup> Sentencia C-215 de 1999 M.P. María Victoria Sachica Méndez.

### **3.1.1. JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA**

La ley 472 de 1993 en el artículo 15 establece que conocerá la Jurisdicción Contencioso Administrativa de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en los actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas.

La Jurisdicción Contencioso Administrativo surge en el mundo jurídico, cuando el Estado deja de ser irresponsable por sus actuaciones; está encargada de resolver los conflictos y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Esto está consagrado en el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo. Es por esta razón que la Ley 472 de 1998 le da competencia en el caso planteado anteriormente a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Esta jurisdicción entonces se encarga de resolver los conflictos que surgen entre las personas y el estado.

La Jurisdicción Contenciosa Administrativa, está compuesta por el Consejo de Estado, Tribunales Contenciosos Administrativos y los jueces administrativos.

En la actualidad no han sido creados los jueces administrativos y por esto está operando lo dispuesto en el parágrafo del artículo 16 de la ley 472 de 1998 que establece “Hasta tanto entren en funcionamiento, los juzgados administrativos, de las Acciones Populares interpuestas ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa conocerán en primera instancia los Tribunales Contenciosos Administrativos y en segunda instancia el Consejo de Estado”.

### **3.1.2. JURISDICCION ORDINARIA CIVIL**

La Jurisdicción Ordinaria se conocía de esa manera porque en tiempos antiguos los funcionarios que administraban justicia conocían de una diversidad de temas; con el

transcurso del tiempo y el desarrollo del derecho, se fueron creando jueces especializados en diferentes materias y la jurisdicción ordinaria terminó conociendo solamente de aquellos conflictos o litigios civiles y comerciales que surgen entre los particulares.

Los funcionarios que administran justicia en estas materias son: La Corte Suprema de Justicia en su sala civil, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial en la respectiva sala civil, los jueces civiles del circuito, los jueces civiles municipales, los jueces promiscuos y los de familia.

La ley 472 de 1998 establece que conocerá la jurisdicción civil en todos los demás casos en los cuales no deba conocer la Jurisdicción Contencioso Administrativa es decir cuando el conflicto no se suscite por acciones u omisiones de entidades públicas o de particulares que presten funciones administrativas.

### **3.2.COMPETENCIA**

La competencia por su parte, es la distribución de la jurisdicción entre los jueces, es la facultad que tiene el juez de ejercer la jurisdicción en determinados asuntos y en un determinado territorio.

Existen unos factores que son los determinantes de la competencia estos son:

1. El factor objetivo: El conocimiento de un asunto se radica en cabeza de un juez atendiendo a la naturaleza del asunto o del valor económico de la pretensión.
2. El factor subjetivo: La competencia se radica en un determinado funcionario atendiendo a la calidad de las partes del proceso.
3. El factor territorial: Asigna la competencia de acuerdo con un determinado territorio y atendiendo a los llamados fueros, que son: fuero del domicilio, fuero personal, fuero real, fuero convencional o contractual.

4. El factor funcional: Es el que asigna la competencia a un determinado juez teniendo en cuenta los diversos grados jerárquicos que existen entre ellos, y teniendo como fundamento el principio constitucional de la doble instancia consagrado en la Constitución Política Colombiana en el artículo 29.
5. Factor de conexión: Este factor opera cuando hay acumulación de pretensiones o de procesos, caso en el cual el juez competente será el juez que puede conocer el proceso de mayor valor. También opera este factor en el caso de la ejecución de una demanda ordinaria que se concreta con la interposición de una demanda ejecutiva, caso en el cual, si se presenta dentro de los 60 días siguientes a la ejecución, esta será del conocimiento del mismo juez que profirió la decisión inicial. Los mencionados son simplemente unos ejemplos pues, existe en la ley procesal otros casos en los cuales opera el factor de conexión.

### **3.2.1. COMPETENCIA EN LA LEY 472 DE 1998.**

La ley 472 de 1998 establece que en el caso de las acciones populares, la competencia la tienen en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles del circuito. En segunda instancia la competencia corresponderá a la sección primera del Tribunal Contencioso Administrativo o a la sala civil del Tribunal de Distrito Judicial al que pertenezca el juez de primera instancia. Este criterio de la ley tiene en cuenta el factor funcional para la atribución de la competencia.

Mas adelante establece la ley que será igualmente competente el juez del lugar de la ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado, a elección del actor popular. En este punto tiene en cuenta la ley para efectos de la atribución de la competencia el factor territorial -fuero real- y fuero domiciliario respectivamente.

A continuación la ley dispone “Cuando por los hechos sean varios los jueces competentes conocerá a prevención el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda”. Esto significa

que el juez correspondiente asume su competencia y desde este momento, ninguna otra autoridad judicial podría asumirla.

#### **4. TRAMITE.**

En el artículo 15 de la ley 446 se previó el trámite que debía seguirse en los procesos posesorios especiales del código civil y en las acciones populares existentes al momento de entrar en vigencia dicha ley. Se indicó el proceso abreviado, en dos instancias. Lo anterior modificó lo que establecía el artículo 435 del C.P.C., en sus numerales 6 y 7, pues allí se indicaba como procedente el proceso verbal sumario en única instancia, en consideración a la naturaleza del proceso. Luego, la ley 472 reguló y unificó el trámite de todas las acciones populares. Así se indica expresamente en el artículo 45 de esta última ley que dice:

*Art. 45.- Aplicación.* Continuarán vigentes las acciones populares consagradas en la legislación nacional pero su trámite y procedimiento se sujetarán a la presente ley.

##### **4.1. LA DEMANDA:**

La demanda es un acto jurídico, como todos los actos procesales, que busca entabrar una relación jurídica procesal. Es el instrumento mediante el cual una persona -en este caso la persona que advierte la amenaza o violación de un derecho colectivo- hace uso del derecho de acción, formulando unas pretensiones, para que sean resueltas por la rama jurisdiccional del Estado. Obviamente, las pretensiones en una demanda de acción popular trascienden el límite de lo personal; no se trata de una búsqueda de soluciones de carácter individual ni de un conflicto concreto existente entre dos particulares. En este tipo de acciones se formula una petición que pretende proteger un derecho que le pertenece a toda la comunidad, aunque de contera pueda proteger los derechos individuales del demandante.

Al respecto señaló la Corte constitucional en la sentencia C-215 lo siguiente:

“Finalmente, hay que observar que esas acciones tienen una estructura especial que la diferencia de los demás procesos litigiosos, en cuanto no son en estricto sentido una

controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que se trata de un mecanismo de protección de los derechos colectivos preexistentes radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero que igualmente están en cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial<sup>76</sup>

#### 4.1.1. REQUISITOS DE LA DEMANDA:

Antes de hacer mención de los requisitos de la demanda de la acción popular, es pertinente traer a colación lo afirmado por el Consejo de Estado en relación con los presupuestos de la acción popular. Este máximo tribunal señala que son supuestos sustanciales de la acción popular: 1) Probar la fuente del deber de quien omite cumplirlo, pues el juez no podría condenar a alguien a cumplir algo a lo cual no está obligado. 2) Señalar cuál de los supuestos enunciados en la ley (art. 2) es el fundamento del ejercicio de la acción, en otras palabras — dice el tribunal— hay que indicar en qué consiste la vulneración o el agravio. 3) Tener claro cual es la real causa del perjuicio, el nexo causal entre el hecho y el daño.<sup>77</sup>

En cuanto a la demanda de acción popular como tal, los requisitos son los siguientes, según el artículo 18 de la ley 472:

- a) La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado.
- b) La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motiven su petición.
- c) La enunciación de las pretensiones.
- d) La indicación de la persona natural o jurídica o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible. Con la advertencia en el inciso segundo del artículo 18, que la demanda debe dirigirse contra el presunto responsable, pero si en el transcurso del proceso surgen nuevos presuntos responsables, el juez de primera instancia los citará de oficio. Lo anterior sólo procede en la primera instancia del proceso, con le fin de salvaguardar el derecho al debido proceso del demandado.
- e) Las pruebas que pretende hacer valer.

---

<sup>76</sup> Sentencia C-215 de 14 de abril de 1999. Magistrada Ponente: Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

<sup>77</sup> Sentencia de 25 de mayo de 2000. Expediente AP-040. Consejero Ponente Alberto Arango Mantilla. En: Memorias Congreso Los derechos e intereses Colectivos. Defensa a través de las acciones populares. Defensoría



- f) Las direcciones para notificaciones, y
- g) Nombre e identificación de quien ejerce la acción.

Como se puede ver, los lineamientos generales son los mismos que en una demanda ordinaria, en cuanto a identificación de las partes, identificación de la pretensión, los hechos y las pruebas. El artículo 18 de la ley 472 excluye ciertos requisitos que son exigidos en las demandas ordinarias, es el caso de la designación del juez a quien se dirige la acción, la identificación de los fundamentos de derecho, la cuantía, la identificación de la clase de proceso, requisitos que sobran por la naturaleza de la acción popular y por los principios que rigen su trámite, los cuales se expondrán más adelante.

No sobra mencionar que por la remisión del artículo 44 a las normas del C.P.C. y del C.C.A., cabría en una acción popular la acumulación de pretensiones en el evento en que se presentara tal caso, el cual se regiría por los artículos pertinentes (82 C.P.C y 145 C.C.A).

#### **4.1.2. ADMISIÓN, INADMISIÓN Y RECHAZO DE LA DEMANDA:**

El juez tiene tres días para la admisión de la demanda, la cual se admite siempre que cumpla con los requisitos señalados en la ley; en caso contrario, el juez deberá inadmitirla precisando los defectos de que adolece para que sean subsanados por el demandante en el término legal de tres días. En algunos casos, y así no se establezcan como requisitos de la demanda, hay ciertas condiciones que deben cumplirse, como lo referente a la jurisdicción y a la competencia, asuntos que la misma ley expresamente regula y que ya han sido abarcados en el presente estudio.

El juez está obligado a producir una sentencia de mérito, según el artículo 5 de la ley, por tanto la inadmisión y el rechazo son los mecanismos para evitar sentencias inhibitorias, como ha sido la finalidad de estas instituciones en el derecho procesal general.

Rechazo:

---

del Pueblo. “Desarrollo jurisprudencial de las acciones populares y de grupo en el Consejo de Estado” Dr. Luis

Si el juez inadmite la demanda el demandante tiene tres días hábiles para corregirla en los términos legales señalados por el juez, pero si no lo hace en dicho término la demanda será rechazada; este es el conocido rechazo sobreviniente.

La ley no realiza mención expresa sobre el rechazo de plano, por lo cual frente al tema hay diversas posiciones. En nuestro entender, la demanda puede ser rechazada de plano por el juez en los siguientes casos: Cuando no cumpla con las disposiciones referentes a jurisdicción y competencia, como si el demandado es una entidad pública y la demanda se presente ante la jurisdicción civil. De todas formas, como se verá más adelante, con el fin de facilitar el acceso a este tipo de trámites, el juez ante quien se presentó la demanda, deberá remitirla al competente.

Era causal de rechazo *in limine* la caducidad de la acción, pero en virtud de la sentencia C-215 a la que se hizo referencia cuando se abarcó el tema (Infra. 2.2.), ya no lo es.

Javier Tamayo Jaramillo en su reciente libro sobre las acciones populares y de grupo, hace un análisis del rechazo de la demanda de acción popular y sostiene que las acciones populares deben enmarcarse dentro de ciertos límites materiales, con el fin de no entorpecer el adecuado desenvolvimiento de la estructura del estado, y asegura que si dicha situación no se presenta, es decir si la acción popular se sale de los límites y -por lo tanto- se desnaturaliza, el juez debe rechazarla. Por su parte Luis Felipe Botero Aristizábal asegura en el mismo texto, que dicho análisis debe realizarse al momento de dictar sentencia, y no en el momento de la admisión de la demanda, y allí debe decirse si procede o no la acción popular por la adecuación de las pretensiones.<sup>78</sup> . En nuestro entender es más acorde con la finalidad de protección de los derechos colectivos esta última interpretación y, precisamente, al cabo del proceso el juez defenderá el intereses colectivo si eso es lo procedente.

---

Enrique Berrocal G, Magistrado auxiliar del Consejo de Estado. Pág. 50.

<sup>78</sup> Tamayo Jaramillo, Javier. Op. cit., Pág. 91.

El Consejo de Estado se ha pronunciado en lo referente al rechazo al indicar que, de acuerdo con el artículo 5, el juez debe adecuar la petición a la acción que corresponda, y si no se adecua deberá rechazarla:

“... si desde el punto de vista positivo la ley expresa que la petición se deberá adecuar a la acción pertinente, desde el punto de vista negativo esto implica que se rechazará la popular y se ordenará dar trámite al asunto en la acción correcta.”<sup>79</sup>

Como la ley 472 no establece expresamente las causales de rechazo de la acción popular, se tiene que hacer una interpretación integral de la misma y acudir al artículo 44 que remite a las normas del CPC y del CCA. Así lo ha señalado la misma providencia del Consejo de Estado: “la decisión del rechazo tiene su fuente legal en la remisión prevista en la ley 472 de 1998, artículo 44.”<sup>80</sup>

Por su parte, en la Sección Cuarta del Consejo de Estado se ha sostenido una posición distinta, consistente en la procedencia del rechazo solamente cuando previamente se ha inadmitido y no ha sido subsanado lo señalado por el juez.

Con referencia a los recursos frente a la inadmisión o rechazo, tampoco dice nada la ley, por lo cual es procedente igualmente la remisión a las normas generales. Al respecto, se encuentran los artículos 36 y 37 referentes a los recursos de reposición y apelación respectivamente. El primero de ellos señala la posibilidad de interponer recurso de reposición contra cualquier auto dictado en el trámite de la acción popular, de donde se concluye que cabe este recurso contra el auto que inadmite o que rechaza la demanda. El artículo 37, por su parte, señala la procedencia de la apelación contra la sentencia de primera instancia, con lo cual nos encontramos frente a otro vacío legal y por tanto se debe acudir al mencionado artículo 44. En ese sentido se expresó el Consejo de Estado:

---

<sup>79</sup> Auto de 11 de mayo de 2000. AP-033. Consejera Ponente doctora Maria Elena Giraldo Gomez. En: Memorias Congreso Los derechos e intereses Colectivos. Defensa a través de las acciones populares. Defensoría del Pueblo. “Desarrollo jurisprudencial de las acciones populares y de grupo en el Consejo de Estado” Dr. Luis Enrique Berrocal G, Magistrado auxiliar del Consejo de Estado. Pág. 53.

<sup>80</sup> *Ibídem.*

“... el auto que rechaza la demanda en ésta acción **es susceptible** del recurso de apelación, no obstante que del contenido del artículo 36 pareciera inferirse que sólo procede el recurso de reposición...[...]”<sup>81</sup>. (Subrayado fuera del texto)

Concluye dicho tribunal que en tales casos se debe acudir a los artículos 351 numeral 1 del CPC y 181-1 del CCA, que establecen la procedencia de la apelación contra el auto que rechaza la demanda.

Encontramos tal interpretación oportuna, pues con la misma se respeta el principio de acceso a la justicia que se encuentra palpable en el espíritu de la ley.

#### **4.1.3. LA NOTIFICACIÓN DEL AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA.**

En el Artículo 21 se establece que la notificación de este auto inicial al demandado debe ser personal, de acuerdo con la regla general, ya que es la primera vez que se le informa al interesado sobre la existencia del proceso.

Se señala en el mismo artículo que a la comunidad se le informará a través de un medio masivo de comunicación, habida cuenta de los beneficiarios; es decir, se debe realizar una notificación a todo el público en general, con el fin de que toda persona que pueda estar interesada en el objeto del proceso y que quiera participar en la defensa de los intereses colectivos, lo pueda hacer. Lo anterior con el fin de lograr poner en la práctica los grandes avances teóricos de la constitución de 1991, en lo referente a la participación ciudadana y la protección de derechos colectivos.

Se señala explícitamente la obligación del juez de notificar personalmente al representante legal de la entidad pública o a su delegado para tales efectos, cuando ésta sea demandada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 del Código Contencioso Administrativo, que señala el procedimiento a seguir si no se puede encontrar al representante o a su delegado y se establecen procedimientos especiales de notificación.

---

<sup>81</sup> Auto de 10 de febrero de 2000. Consejero Ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo Sección Primera. Expediente AP-004. Ibídem. Página. 54.

Si el demandado es un particular el traslado deberá realizarse de conformidad con el artículo 87 del C.P.C, referente al traslado de la demanda, que señala la necesidad de la notificación personal al demandado, representante, apoderado o curador ad litem; y el 314 que señala cuáles providencias se deben notificar personalmente, indicando expresamente que uno de tales casos es la primera providencia del proceso.

Acudiendo al mencionado artículo 44, también se podría aplicar el artículo 318 del CPC, referente a los emplazamientos de quien debe ser notificado personalmente y no se tiene conocimiento del lugar en que se puede encontrar. Lo anterior encuentra una justificación desde el punto de vista de la acción popular en dos disposiciones de la ley: el artículo 14 que señala la obligación del juez de determinar el responsable del daño o amenaza, cuando el mismo sea desconocido al momento de la demanda, y el artículo 18 que le indica al juez el deber de ordenar la citación de otros posibles responsables del perjuicio o amenaza, además del señalado por el demandante.

Lo ideal, en la estructura de la ley, es que se logre la notificación al demandado, para lo cual se prevé una solución al caso de no encontrar a quien se debe notificar o de su imposibilidad de recibir la notificación. Se señala en el inciso quinto del artículo 21 la opción de practicar la notificación mediante la entrega a un empleado de la entidad demandada de copia auténtica de la demanda, del auto admisorio y de un aviso, con lo cual se entiende practicada la notificación personal, a diferencia de lo que ocurre en el proceso civil, al tenor del artículo 320 literal 3° del C.P.C, en donde se fija un aviso que simplemente informa al demandado el deber de concurrir para notificarle el auto, so pena de aplicarse el emplazamiento y la eventual participación del curador ad litem. Como se advierte, es una notificación personal pero informal.

De otro lado, en el mismo artículo 21 se señala como imperiosa la comunicación al Ministerio Público en los casos en que este no sea el demandante, para que intervenga como parte pública en la defensa de los derechos e intereses colectivos, cuando lo considere conveniente; lo cual tiene fundamento en el artículo 277 constitucional, en sus numerales 3, 4 y 7 principalmente.

Por otra parte el mismo artículo 21 establece el aviso a la entidad pública encargada de la defensa del interés colectivo presuntamente amenazado o perjudicado.

#### **4.1.4 TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

El término del traslado de la demanda es de 10 días hábiles, al cabo de los cuales el demandado debe contestarla. Sobre la contestación como tal, no se señala disposición específica, luego se tendrán como parámetro las normas generales propias de la jurisdicción respectiva consagradas en los artículos 92 y 152 del C.P.C y 144 del C.C.A.

Lo que se pretende con la contestación de la demanda es la manifestación de desacuerdo del demandado con lo establecido por el demandante. Así pues, la contestación de la demanda es el acto jurídico procesal mediante el cual el demandado se opone a las pretensiones de la demanda, bien sea manifestando su simple oposición, o presentando excepciones. El artículo 95 del C.P.C. señala la consecuencia de la falta de contestación de la demanda, que es la apreciación del juez como indicio grave de responsabilidad, y el 93 consagra la figura del allanamiento o aceptación de las pretensiones de la demanda, como una de las opciones del demandado al momento de la notificación; situaciones que podrían aplicarse a las acciones populares en virtud de la remisión mencionada.

Igualmente, el artículo 22 establece la obligación del juez de informar al demandado al momento de hacer el traslado de la demanda, lo siguiente: que la sentencia se proferirá dentro de los 30 días siguientes al vencimiento del término de dicho traslado, y que tiene derecho a pedir pruebas al contestar la demanda. Como se verá luego, ese plazo de treinta días es imposible de cumplir.

Por otro lado se señala la posibilidad, en caso de haber varios demandados de designar un representante común.

## **4.2. EXCEPCIONES.**

Las excepciones son un paso más allá que da el demandado al momento de contestar la demanda, pues no se limita a oponerse a las pretensiones y a negar los hechos de la demanda sino que además alega nuevos hechos y presenta argumentos que buscan atacar temporal o definitivamente las pretensiones del demandante. Las excepciones se clasifican así: Excepciones de mérito y excepciones previas. Las primeras pretenden atacar el fondo de la controversia, el derecho sustancial que se alega por el demandante; mientras que las segundas atacan el procedimiento; son argumentos de forma que se alegan por el demandado.

El artículo 23 de la ley 472 señala que el momento para presentar excepciones es la contestación de la demanda y que sólo podrán proponerse excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales se decidirán en la sentencia, a diferencia de lo que ocurre en las acciones ordinarias, donde la decisión de las excepciones previas se realiza en la audiencia del artículo 101 del CPC. Al respecto opina Ramiro Bejarano que con tal disposición se desconoce la naturaleza de las mencionadas excepciones.<sup>82</sup>

También dispone el artículo 23 mencionado que como consecuencia de lo anterior, la práctica de pruebas correspondientes a las excepciones se realizará en el mismo plazo señalado para las pruebas solicitadas en la demanda y su contestación.

## **4.3. MEDIDAS CAUTELARES:**

Las medidas cautelares son los actos procesales por medio de los cuales el juez, en ejercicio de sus poderes, busca garantizar el cumplimiento de obligaciones o deberes judiciales, legales o convencionales. Al decir de Devis Echandía, el juez puede imponer medidas especiales para el aseguramiento del éxito del proceso y el efectivo cumplimiento de la sentencia una vez

---

<sup>82</sup> Bejarano Guzmán, Ramiro. De las acciones populares y de grupo. En Revista Reformas a la Legislación mercantil. Biblioteca jurídica DIKE. Colegio de Abogados de Medellín. Primera edición. Medellín, 1999.

ejecutoriada.<sup>83</sup> Lo que buscan las medidas cautelares es atemperar los efectos de la demora de las decisiones dentro de un proceso.<sup>84</sup>

El ya mencionado artículo 15 de la ley 446 señala que en los procesos de acciones populares además de las medidas cautelares señaladas en el artículo 450 del C.P.C, pueden practicarse las demás que el juez estime pertinentes para la protección de los derechos respectivos. Lo anterior, al entender de Hernán Fabio López Blanco, no es ninguna innovación, pues el artículo 450 C.P.C, referente a los procesos posesorios especiales, dentro de los cuales el autor entiende incluidas las acciones populares del art. 1005 del C.C., ya señalaba en su numeral tercero la facultad del juez de adoptar, a petición de parte, las medidas que fueren necesarias para precaver un peligro.<sup>85</sup>

Las medidas cautelares innominadas que se necesitan en el desarrollo de acciones populares para cumplir su finalidad, son de tal naturaleza que no se podrían encontrar adecuadamente tipificadas en ninguna norma, por tanto el artículo 25 establece una enumeración dentro de la cual cabe cualquier tipo de medida necesaria.

Las medidas previas señaladas en la ley 472 son las siguientes:

- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando.
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado. Señala el parágrafo segundo del mismo artículo, que en el caso de amenaza contra un interés colectivo causada por una omisión, es deber del juez ordenar el cumplimiento inmediato de la acción requerida; y si el peligro es inminente, puede ordenar que tal acción sea ejecutada por el demandante o por la comunidad más directamente amenazada, a costa del demandado.

---

<sup>83</sup> Devis Echandía, Hernando. Teoría General del Proceso. Tomo II. Editorial Universidad. Bogotá, 1985. Página 504.

<sup>84</sup> Hernan Fabio Lopez Blanco. Cátedra de Procesal Civil Especial, Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. 1999.

<sup>85</sup> Lopez Blanco, Hernan Fabio. Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano. Parte Especial. Tomo II. Séptima edición. DUPRE Editores, Bogotá, 1999, Páginas 202 y 203.



- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas.
- d) Ordenar, con cargo al fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos, los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.

Por otro lado, el párrafo primero del mismo artículo 25 señala que el decreto y la práctica de las medidas previas no suspende el curso del proceso, con el fin de llegar al fallo de mérito lo más pronto posible, pero utilizando los mecanismos transitorios necesarios para evitar el daño o su propagación.

La oportunidad de decretar las medidas cautelares es antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso, lo cual se complementa con el artículo 26, que indica que el auto que las decreta debe notificarse al demandado simultáneamente con el auto admisorio de la demanda.

El auto que decreta las medidas cautelares podrá ser objeto de los recursos de reposición y apelación. La ley es clara sobre la procedencia de los recursos contra el auto que las decreta, pero nada dice en cuanto al auto que las niega. El Consejo de Estado ha sostenido la tesis de que en virtud del artículo 36 procede la reposición frente a todos los autos dictados dentro del trámite de la acción popular, por tanto cabe frente al auto que las decreta y frente al que las niega, pero ha concluido el máximo tribunal, después de realizar una interpretación conjunta de los artículos 26, 36 y 37, que el de apelación no cabe contra el auto que niega la imposición de las medidas cautelares.<sup>86</sup> Lo anterior lo fundamenta en el siguiente raciocinio:

---

<sup>86</sup> Auto de 22 de octubre de 1999, expediente AP-005 consejero Ponente Daniel Manrique. Auto de 12 de mayo de 2000, expediente AP-030 consejero ponente Juan Alberto Polo F. Memorias Congreso Los derechos e intereses Colectivos. Defensa a través de las acciones populares. Defensoría del Pueblo. “Desarrollo jurisprudencial de las acciones populares y de grupo en el Consejo de Estado” Dr. Luis Enrique Berrocal G, Magistrado auxiliar del Consejo de Estado. Pág. 56.

“...el decreto de una medida cautelar puede irrogar ingentes daños al demandado, en tanto que el que la niega sólo mantiene el statu quo.”<sup>87</sup>

Esta interpretación desconoce la importancia que podrá tener en un momento determinado la imposición de cautelas para la protección de un derecho colectivo.

Los recursos de reposición y apelación se conceden en el efecto devolutivo, por tanto no se suspende el cumplimiento del auto (la imposición de la medida) ni el curso del proceso. Por su parte el juez tiene un término para resolver los recursos de cinco días, so pena de la aplicación de las sanciones señaladas en el artículo 84 por incumplimiento de los plazos perentorios.

Fundamentos para la imposición de medidas cautelares:

El juez al momento de imponer las medidas cautelares debe realizar un análisis que le permita concluir si con las mismas no se va a empeorar la situación o a causar un daño más grave y mayor del que se pretende evitar. La ley señala que el juez puede decretar de oficio o a petición de parte, las medidas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o hacer cesar el que se hubiere causado. Por lo anterior, el análisis del juez debe incluir una evaluación de la inminencia o existencia del daño, en cada caso. Así lo señala Tamayo Jaramillo al sostener que no basta que se solicite la medida para que el juez de manera automática tenga que dictarla, sino que “el autor debe probar que de no tomarse dichas medidas, el daño muy seguramente se producirá o continuará produciéndose.”<sup>88</sup>

Así las cosas, una vez decretadas las medidas, el demandado podrá oponerse fundamentándose en ciertas causales establecidas en la ley, que recogen los mencionados criterios que debe tener en consideración el juez para imponerlas. La ley consagra expresamente tres causales que son las únicas que pueden sustentar la presentación de los recursos contra las medidas cautelares. Tales causales, que obviamente deben ser probadas por quien las alega, son las siguientes:

---

<sup>87</sup> Expediente AP-005 Consejero Ponente Daniel Manrique Guzmán. Tamayo Jaramillo, Javier. Las acciones populares y de grupo en la responsabilidad civil. A este respecto, VER la crítica planteada por el Dr. Botero Aristizabal a dicha solución jurisprudencial y legal. En: Tamayo Jaramillo, Javier. Op. cit., Pág. 151.

<sup>88</sup> Tamayo Jaramillo, Javier. Op. cit., Pág. 149.

- a) Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo. Como si el juez ordena la utilización de ciertas sustancias para evitar la propagación de la contaminación de un río, pero las mismas podrían llegar a alterar aún mas las condiciones de tal ecosistema.
- b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público. Las medidas no pueden, en aras de proteger un interés colectivo, atacar el interés general o público.
- c) Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.

Como se puede ver, estas causales taxativas limitan al demandado, con lo cual puede eventualmente plantearse una posible violación del principio de contradicción. Sin embargo la idea es que el juez tenga en cuenta todos los factores pertinentes que lo lleven a tomar la decisión correcta.

Al respecto es valiosa la apreciación de Tamayo Jaramillo cuando aduce un criterio adicional que debe tener en cuenta el juez antes de imponer la medida: “De otro lado, creemos que al momento de decretar las medidas cautelares, el juez debe evaluar, así sea sumariamente, si la acción popular busca suprimir la amenaza de un daño ilícito. En efecto según dijimos (supra 47 s.s.), las acciones populares no siempre pueden prescindir de la culpa para poder prosperar. Sería, por ejemplo, antijurídico, decretar, mediante una acción popular, una medida cautelar que impida a un periódico publicar una información cierta, así con dicha información se corra el riesgo objetivo de causar daños colectivos. En cambio, tratándose de una actividad peligrosa, el juez puede decretar la medida cautelar así no haya culpa adicional del guardián de la actividad, pues el simple ejercicio de la actividad peligrosa supone de antemano la culpabilidad del demandado”<sup>89</sup>

#### **4.3.1 PARTICIPACIÓN DE LA POLICÍA.**

El artículo 83 de la ley impone a las autoridades de policía la obligación de prestar toda la colaboración requerida por el juez para la imposición de las medidas cautelares, so pena de incurrir en mala conducta sancionable hasta con la pérdida del empleo.

---

<sup>89</sup> Tamayo Jaramillo, Javier. Op.cit., Pág. 148-149.

#### 4.4 COADYUVANCIA.

El tema de la coadyuvancia tiene relación con el de la legitimación por activa ya abordado, pues el artículo 24 señala que toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar estas acciones y el artículo 12 referente a la titularidad de las mismas, señala en su numeral 1 que toda persona natural o jurídica puede ejercitar una acción popular. Igualmente, ambos artículos mencionan ciertas personas que pueden intervenir por su interés especial. Pero lo cierto es que al decir “Toda persona natural o jurídica” se está abarcando cualquier posibilidad de intervención.

El sustento material de la disposición sobre la coadyuvancia, consiste en la naturaleza propia de los derechos que son objeto de la acción, su carácter de colectivos o difusos, pues cualquier persona puede estar interesada en intervenir para colaborar en el desarrollo del proceso, con el fin último de proteger el derecho que se encuentre amenazado.

La coadyuvancia consiste en la intervención de un tercero que no reclama un derecho propio, sino que tiene interés en la suerte de la pretensión de una de las partes y concurre al proceso exclusivamente para ayudarle o coadyuvarle en la lucha procesal. Se trata de una intervención voluntaria, pues no es necesaria su presencia en el proceso para que el juez pueda fallar. Por lo mismo, su situación procesal depende de la de la parte coadyuvada.<sup>90</sup> Así, se establece en el artículo 52 del C.P.C numeral segundo, que el coadyuvante puede efectuar los actos procesales permitidos a la parte coadyuvada, en cuanto no se opongan a los de ésta y no impliquen disposición del derecho en litigio. El artículo 24 de la ley 472, establece que la ayuda opera sobre las actuaciones futuras, es decir no puede venir a modificar lo ya ocurrido, en virtud del principio de eventualidad.

No obstante que en el mencionado artículo se establece que el Defensor del Pueblo puede coadyuvar, esta disposición es contradictoria ya que el Ministerio Público debe ser notificado del auto admisorio de la demanda para que intervenga como parte pública en defensa de los derechos e intereses colectivos (artículo 21 inciso último). Realmente, el Ministerio Público no

---

<sup>90</sup> Devis Echandía, Hernando. Op. cit., Página 398.

es un tercero, sino que es más bien una especie de parte que interviene para interceder por los intereses de la colectividad, en virtud de sus facultades y funciones constitucionales.

#### **4.5 AUDIENCIA ESPECIAL Y PACTO DE CUMPLIMIENTO.**

El artículo 27 de la ley 472 establece que dentro de los tres días siguientes al vencimiento del término del traslado de la demanda, debe celebrarse una audiencia especial que tiene como fin oír a todas las partes intervinientes sobre las posiciones que tengan al respecto de la acción. De la audiencia puede surgir un pacto de cumplimiento establecido por iniciativa del juez, en el que se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior si fuere posible.

Los participantes en tal audiencia son las partes (demandante y demandado), el Ministerio Público y la entidad encargada de la protección del derecho o interés colectivo. Así mismo, se señala la posibilidad de intervención en la audiencia para personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La ley no es clara en especificar a cual proyecto se está haciendo referencia.

Se señala que la intervención del Ministerio Público y la de la entidad responsable son obligatorias. Si alguna de las partes presenta prueba de justa causa para no comparecer a la audiencia, el juez señalará nueva fecha por una sola vez, dentro de los siguientes diez días, pero no antes del quinto, por auto que no tendrá recursos. Si no comparece la totalidad de las partes interesadas se considera fallida la audiencia. Este mismo efecto se produce cuando no se formula un proyecto de pacto de cumplimiento y cuando las partes no consienten en las correcciones que el juez propone al pacto logrado.

Los funcionarios públicos que de acuerdo con el artículo deban asistir a la audiencia y no lo hagan incurrirán en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo. Si los particulares no asisten a la audiencia, la ley no establece sanciones más allá de considerarla fallida. Se ha planteado en la doctrina una discusión sobre si son aplicables o no las sanciones

establecidas para la inasistencia a la audiencia del 101 CPC.<sup>91</sup> En nuestra opinión, no son aplicables por varias razones: primero, porque las sanciones no se pueden establecer por vía analógica; segundo, porque la remisión ordenada por el artículo 44 no es expresa al artículo 101 sino en general al CPC y CCA, y entonces no se puede escoger libremente el artículo a aplicar, especialmente si la consecuencia de dicha aplicación trae consecuencias negativas para un particular; y tercero, porque la audiencia especial no es una audiencia de conciliación, lo que dificulta aún más la analogía o la remisión.

En opinión de Javier Tamayo Jaramillo esta audiencia especial es, en el fondo, lo mismo que una audiencia de conciliación. Sin embargo, ciertos aspectos mencionados por el legislador y otros propios de las acciones populares hacen concluir que la estructura y finalidad son diferentes. Por ejemplo, los derechos colectivos objeto de la acción no son disponibles por las partes, y por ende la materia no es conciliable; el pacto al cual se llegue debe surgir a iniciativa del juez y no de los interesados; lo que hace tránsito a cosa juzgada no es el pacto sino la sentencia que dicta el juez con base en el pacto; etc. Se asemeja a la conciliación en que las partes deben manifestar su consentimiento respecto del pacto y, si el juez lo acepta y lo considera legal, lo plasma en una sentencia. También se asemejan en que la oportunidad para su realización es, en ambos casos, después de precluido el término de contestación de la demanda y antes de que se abra a pruebas el proceso.<sup>92</sup>

El objeto del pacto de cumplimiento, en efecto, es la determinación de la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible. Vale decir que no se trata de establecer ninguna sanción en contra de la persona demandada, entre otras cosas porque no es el objeto de las acciones populares. Para esos efectos existen trámites administrativos o judiciales especiales. Lo que se busca con esta audiencia y este pacto es, de acuerdo con la Corte Constitucional, hacer efectivos los principios de eficacia, economía y celeridad contemplados en el artículo 209 de la Constitución Política, de manera que se busquen alternativas de protección de los derechos colectivos y mecanismos de restablecimiento de las condiciones, provenientes de las personas interesadas y conocedoras del caso y que se puedan aplicar más rápida y oportunamente. La

---

<sup>91</sup> Tamayo Jaramillo, Javier. Op. cit., Pag 152

Corte considera que si bien estos principios rigen la función administrativa también son aplicables a la administración de justicia.<sup>93</sup>

En nuestro concepto, para que el pacto sea válido debe contarse necesariamente con el consentimiento del Ministerio Público. No puede ser de otra manera, pues en estos casos en los que se llega a un acuerdo sobre la protección de derechos colectivos, cuya titularidad está en cabeza de la comunidad en general, es el Ministerio Público el ente competente para velar por su respeto y vigencia, lo que se fundamenta en el artículo 277 de la Constitución Política. En ese sentido se expresa Tamayo Jaramillo al analizar la sentencia C-215 de la Corte Constitucional, cuando dice:

“Lamentablemente el fallo no tiene la contundencia deseada, pues simplemente se limita a afirmar la posibilidad y la importancia de la presencia del Ministerio Público, pero no exige que el pacto de cumplimiento deba ser aprobado por dicho ministerio, de donde alguien podría deducir que la opinión del representante de dicha institución no es obligatoria dentro de la audiencia de cumplimiento. Con todo, [...] seguimos creyendo que el pacto de cumplimiento debería ser aprobado por lo menos por el Ministerio Público y por la entidad encargada de administrar el bien colectivo afectado.”<sup>94</sup>

El juez revisa el pacto dentro de los cinco días siguientes a su celebración. Si éste encuentra vicios de ilegalidad, debe corregirlos y someterlos al consentimiento de las partes interesadas. Solo una vez verificado este consentimiento, puede el juez incorporar el pacto en una sentencia, para que empiece a cumplir sus efectos, no sin antes publicarse su parte resolutive en un diario de amplia circulación. Los costos de esta publicación deben ser sufragados por la parte demandada de acuerdo con la interpretación de la Corte Constitucional.

En caso de pacto, de todos modos hay que pagar el incentivo al demandante.

Con respecto a los efectos del pacto de cumplimiento, es importante señalar que la sentencia que lo aprueba hace tránsito a cosa juzgada, tal y como se señala en el artículo 34 de la ley 472, pero la corte constitucional en la citada sentencia C-215 condicionó dichos efectos en el

---

<sup>92</sup> Ver Bejarano Guzmán, Ramiro. Op. cit.

<sup>93</sup> Sentencia C-215 Corte Constitucional. Pag. 35. M.P. Martha Victoria SÁCHICA

siguiente sentido, que concreta los efectos y los enmarca dentro de la lógica de aplicar justicia en el caso particular: Si se presentan hechos nuevos o causas distintas a las alegadas en el proceso, o informaciones de carácter técnico que no fueron apreciadas por el juez y las partes al momento de celebrar el pacto, la sentencia hace transito a cosa juzgada relativa.<sup>95</sup> Lo anterior con el propósito de no limitar el acceso a la justicia y la efectividad de los derechos colectivos.

El juez en ejercicio del poder de ejecución de las sentencias que dicta, puede nombrar una persona natural o jurídica como auditor para que vigile y asegure el cumplimiento del pacto, lo cual es diferente del comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia, consagrado en el artículo 34 inciso 4 para las sentencias que se profieren al terminar todo el proceso.

Si por el contrario, la audiencia es fallida y no se llega a pacto de cumplimiento alguno, el juez ordenará la práctica de pruebas y el procedimiento seguirá adelante.

#### **4.6 PRUEBAS.**

Si no se logra realizar la audiencia o si de la misma no es posible que surja el pacto de cumplimiento, el juez debe proceder a iniciar la actividad probatoria, la cual debe consistir en la obtención, práctica y valoración de las pruebas.

El juez debe realizar un análisis de conducencia, pertinencia y eficacia de las pruebas que hayan sido solicitadas por las partes (art.28 de la ley 472). La conducencia, pertinencia y eficacia son requisitos intrínsecos de los medios de prueba, son algunos de los principios que deben regir las pruebas judiciales y por tanto hacen referencia a la capacidad que tienen para llevar al juez a una determinación.

La conducencia consiste en la virtualidad que posee el medio de prueba de acuerdo con la ley para verificar un juicio sobre los hechos, es decir es conducente la prueba que la ley permite como instrumento de esclarecimiento de los hechos; así, no es conducente que el demandado

---

<sup>94</sup> Tamayo Jaramillo, Javier. Op. cit., Pag 156



en una acción popular confiese a favor de sí mismo. La confesión sería inconducente y por tanto no tendría la validez frente a la decisión del juez.

Con la pertinencia ocurre algo similar, pues ésta consiste en que el medio de prueba tenga una relación lógica con lo que se pretende probar; es decir que el juez no puede aceptar una prueba que no tenga relación con los hechos de la demanda.

Por su parte, la eficacia implica que la prueba sea útil para su finalidad que es lograr el convencimiento del juez, es decir que sea el medio idóneo para tal fin. El artículo 79 de la ley 472 le indica al juez la oportunidad para valorar la eficacia de la prueba. Según esta disposición el juez no puede rechazar una prueba por ineficaz, sino que es en la sentencia o providencia interlocutoria, cuando el juez puede pronunciarse sobre dicha eficacia.

Una vez realizado el análisis debido, el juez procederá a decretar las pruebas que admitió. El juez puede decretar también las pruebas que de oficio considere necesarias, dentro de las cuales la ley señala la posibilidad de decretar la presentación de estadísticas provenientes de fuentes que ofrecen credibilidad. Puede ordenar a las entidades públicas que rindan conceptos a manera de peritos o aporten informes, lo cual tiene su sustento en el artículo 243 del CPC, en donde se señalan los informes técnicos o científicos rendidos por las entidades y las peritaciones que versen sobre las materias que maneja la entidad. Igualmente, puede ordenar a particulares que presenten certificaciones, informaciones, exámenes o conceptos, es decir que rindan testimonios, bien sean técnicos o no, mediante los cuales dan sus declaraciones de ciencia o representación sobre lo que conocen acerca de la materia probatoria.

En el auto que decreta pruebas señalará el momento para su práctica, que deberá ser dentro de los 20 días siguientes, prorrogables sólo por 20 días más, si así lo amerita la complejidad del proceso.

La ley establece el principio de inmediación como prevalente. Dicho principio consiste en que el juez deberá conocer de manera personal, directa e inmediata lo que se quiere probar, ya que

---

<sup>95</sup> Sentencia C-215 Corte Constitucional. Pags. 37, 38 y 67. M.P. Martha Victoria Sáchica

siendo él mismo quien va a realizar la valoración del acervo probatorio, debe tener contacto de primera mano con todos aquellos aspectos que lo van a llevar a una decisión. No obstante lo anterior y teniendo en cuenta las imposibilidades físicas en las que se puede encontrar el juez en algunas oportunidades, la ley admite la figura de la comisión, con el fin de respetar el principio de economía procesal.

Hay un aspecto de gran interés consignado en el último inciso del artículo 28 de la ley y es el referente a la posibilidad de ordenar pruebas dentro y fuera del territorio nacional. Normalmente, el juez puede solicitar la práctica de pruebas en territorio extranjero (artículo 193 CPC), por medio de carta rogatoria a las autoridades judiciales extranjeras o comisionando mediante exhorto a agentes diplomáticos colombianos en el país respectivo, con el fin de que le colaboren en la consecución de las pruebas requeridas en determinado proceso. Pero la mención especial de esta posibilidad del juez en el caso concreto de las acciones populares, en nuestra opinión, denota la particularidad de las mismas, pues es lógico que si las acciones populares buscan la protección de los derechos e intereses colectivos, éstos indudablemente pueden trascender el ámbito territorial del Estado y comprometer intereses de otros Estados; como es el caso claro de la violación del derecho al ambiente sano.

Para la valoración y evaluación de las pruebas, el juez debe regirse por el sistema de sana crítica, que se basa en la sana razón del juez, la lógica y experiencia, las formas procesales y la obligación del juez de motivar cualquier decisión con respecto a la masa probatoria que posee. (Artículos 187 del CPC y 168 del CCA).

#### **4.6.1 MEDIOS DE PRUEBA.**

El artículo 29 de la ley 472 realiza nuevamente remisión al CPC, pero esta vez en materia de medios de prueba, en el sentido de que el juez puede utilizar los medios de pruebas señalados en ese código, sin perjuicio de lo señalado en la ley.

Según el artículo 75 de la ley, las partes de común acuerdo pueden realizar ciertos actos probatorios, antes de dictada la sentencia de primera instancia.

- Presentar informes científicos, técnicos o artísticos emitidos por cualquier persona, sobre algunos puntos que sean objeto de dictamen pericial. Tales informes según la ley, deben contar con reconocimiento notarial o judicial o presentación personal. Lo anterior se deriva de la disposición legal referente a la autenticidad del documento requerida para que el mismo sea tomado como prueba (252 CPC). No obstante, cabe hacer alusión al artículo 11 de la ley 446 que señala que en todos los procesos los documentos privados presentados por las partes con fines probatorios se presumirán auténticos, sin necesidad de presentación personal ni autenticación; sin perjuicio de los documentos emanados de terceros. En todo caso, lo que se busca con este numeral es poder prescindir de algunos apartes del dictamen pericial, de acuerdo con el informe que las partes, de común acuerdo presentaron.
- Presentar un documento auténtico en el cual conste el reconocimiento en los términos del artículo 273 del CPC. El escrito suplirá la diligencia de reconocimiento.
- Presentar la versión que haya efectuado un testigo ante ellas (las partes), de hechos que interesen al proceso; el anterior documento debe haber surtido el reconocimiento pertinente y debe entregarse bajo juramento; así el documento suplirá el testimonio.
- Presentar un documento, debidamente reconocido, en el cual consten puntos que serían objeto de una inspección judicial, con el fin de que se pueda prescindir de tal inspección judicial, por lo menos en los puntos de que consta el documento.
- Pueden las partes definir la persona que practicará la inspección judicial. El curador ad litem no podrá hacerlo. Se trata de una especie de delegación de las partes en atención a la confianza que puedan tener en determinada persona.
- Presentar documentos, bien sea que hubieren estado en poder de una de las partes o de un tercero. Así, se evitará la exhibición total o parcial de los mismos (artículo 283 CPC).
- Presentar la declaración que haya sido expuesta por una parte ante la otra, debidamente firmada por el absolvente y por los apoderados, con el fin de que tal documento supla el interrogatorio.

Como se ve, el artículo tiene como objeto hacer efectivos los principios de economía y celeridad procesal. Así, aprovechando el acuerdo entre las partes, se permite la presentación de

ciertos documentos que pueden hacer las veces del medio de prueba diverso, y que tendrían la validez suficiente, partiendo del consentimiento de las partes, el cual empero se ve de difícil obtención.

No sobra recalcar la participación del Ministerio Público en la etapa probatoria del proceso, pues éste podrá verificar que las pruebas cumplan con los principios legales y constitucionales y que cumplan realmente con el fin mismo de la prueba que es llevar al juez a la verdad del asunto, siempre en aras de la protección de los intereses colectivos.

Igualmente, el artículo 76 de la ley 472 de 1998 señala algunas reglas que buscan facilitar y agilizar la práctica de las pruebas: a) Cualquiera de las partes podrá presentar experticios provenientes de personas especializadas. b) Los documentos que se presenten al proceso sólo requerirán de la ratificación si la parte lo solicita. c) Las partes o los testigos pueden presentar documentos que complementen sus declaraciones. d) Aplicación del artículo 278 del CPC, referente a los informes de bancos e instituciones de crédito. e) Las constancias autenticadas, aportadas mediante orden judicial se tendrán como pruebas sumarias.

#### **4.6.2 CARGA DE LA PRUEBA.**

La carga de la prueba responde a la pregunta de quién debe probar. Se fundamenta en los siguientes tres postulados clásicos: la carga de la prueba corresponde al actor, el demandado al presentar excepciones se convierte en actor, y si el actor no logra probar lo afirmado, el juez debe absolver al demandado. Así, el artículo 177 del CPC señala que incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. La carga de la prueba va más dirigida a establecer en quién recae la consecuencia de no probar algo dentro del proceso, que a definir a quién le corresponde probar algo.

De lo anterior, se deduce que quien interpone la acción popular debe probar los hechos, el daño o amenaza de daño y la relación causal entre ellos. No obstante lo anterior, el proceso de la acción popular presenta una particularidad en relación con el tema de la carga probatoria, pues el demandante no necesariamente tiene que demostrar quién es el que está causando el

daño o amenazando causarlo; así, el artículo 18 de la ley indica que la demanda deberá ser dirigida contra el presunto responsable si es conocido. Lo anterior se entiende teniendo en cuenta que la acción popular no tiene que ser interpuesta por una persona que sepa quien está vulnerando uno de los derechos colectivos, sino que simplemente si se percata de su violación lo pone en conocimiento de la rama judicial para que se busque la forma de hacer cesar dicha vulneración o, en su caso, impedirla.

En este orden de ideas el artículo 30 de la ley establece que, como es lógico, la carga de la prueba está en cabeza del demandante, pero señala que si por razones de orden económico o técnico, dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez tiene la obligación de impartir las ordenes necesarias para suplir tal deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito. Tales experticios probatorios serán solicitados a la entidad pública encargada del asunto, objeto de debate y con cargo a ésta. Si no se logra obtener la prueba en los términos anteriores, el juez podrá ordenar la práctica con cargo al fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos.

La Sentencia de la Corte Constitucional C- 215, realizó el análisis de exequibilidad del citado artículo 30 de la ley, que fue demandado bajo el argumento de que violaba el artículo 88 de la constitución cuando éste ordenaba al legislador definir los casos de responsabilidad objetiva, la cual implica modificaciones importantes en materia de carga probatoria, pues en ese entendido al demandante sólo le bastaría cotejar la conducta del demandado con el daño causado, sin tener que aportar ninguna prueba.

Ante los fundamentos de la demanda la Corte respondió que se debían distinguir dos argumentos distintos del demandante. Uno referente a la supuesta omisión legislativa, ante el cual se aseguró, retomando jurisprudencia sobre el tema, que no se configura la dicha omisión entre otras razones porque el legislador “conserva la competencia para expedir una nueva ley que regule dicha materia”. El otro argumento sería el referente en concreto a la carga de la prueba, en el sentido de que el daño causado se presume y que al demandante en acción popular le basta con probar la conexidad entre la conducta del funcionario y el daño; ante lo

cual la Corte sostiene que tal y como se encuentra establecida la carga de la prueba en la ley 472 se dejan a salvo el debido proceso y el derecho a la presunción de inocencia.<sup>96</sup>

Es claro que hasta tanto no se regule el tema de la responsabilidad objetiva señalado en el artículo 88 de la Constitución, la carga de la prueba deberá salvaguardar la presunción de inocencia y deberá regularse de acuerdo con las normas ya existentes como el artículo 177 del CPC y los principios generales de responsabilidad. Así las cosas, la regla general debe ser el régimen de culpa probada y sólo en ciertos casos, puede caber el régimen de la culpa presunta.<sup>97</sup> Igualmente, si la presunta responsabilidad está en cabeza de una persona de derecho público, se debe determinar por el juez a cuál régimen de responsabilidad se adecua el caso concreto (objetiva o subjetiva).

#### **4.6.3 PRUEBAS ANTICIPADAS**

La ley las establece como un mecanismo adicional de protección de los derechos e intereses colectivos, ya que señala que se pueden practicar con el fin de impedir que se desvirtúen o se pierdan otras pruebas o que su práctica se haga imposible. Igualmente, buscan conservar las cosas y las circunstancias de hecho que posteriormente deben ser probadas en el proceso. Por tanto el párrafo señala como trámite preferencial ante cualquier juez de la república la solicitud de pruebas anticipadas destinadas a hacerse valer en una acción popular.

---

<sup>96</sup> Sentencia C-215 Corte Constitucional. Pags. 17, 40 y 41. M.P. Martha Victoria Sáchica

<sup>97</sup> Jorge Santos Ballesteros en su libro de responsabilidad civil reseña la posición jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia al respecto de la carga de la prueba así: "...De acuerdo con la doctrina de la Sala de Casación Civil de la Corte suprema de Justicia nacional, la culpa, entendida como un error de conducta en que no habría incurrido un individuo diligente y juicioso situado en las mismas circunstancias externas que el autor de la culpa, es siempre fundamento de la responsabilidad civil y el criterio a través del cual debe ser analizado todo asunto de dicha institución pues responde a la concepción subjetivista del ordenamiento jurídico basado en la tradición latina. Además ha sostenido que quien demanda la indemnización ha de comprobar, en principio el daño padecido, el hecho intencional o culposo del demandado y la relación causal entre el proceder o la omisión negligente de éste y el perjuicio sufrido; sin embargo cuando el daño se cause en desarrollo de una actividad peligrosa, entonces la víctima no tiene que demostrar la culpa del demandado ya que ésta se presume pues es él quien con su obrar ha creado la inseguridad de sus conciudadanos." (Santos Ballesteros, Jorge. Instituciones de la Responsabilidad Civil. Tomo I. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá 1996, Páginas 27 y 28.)

#### **4.6.4 PRUEBA PERICIAL.**

Este medio de prueba tiene gran importancia en la acción popular, pues los hechos violatorios de ciertos derechos colectivos, requieren para su constatación y vinculación con el daño, de especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos (artículo 233 CPC) que tengan los expertos sobre el tema. Por esto, la ley lo menciona de manera especial en su artículo 32 y señala que puede tenerse como suficiente para la verificación de los hechos a los cuales se refieren, lo cual muestra la gran fuerza que este medio probatorio puede tener en este tipo de acciones. El artículo 32 de la ley, establece un plazo para que los peritos entreguen el dictamen y para que se ponga a disposición de las partes con el fin de que si lo consideran necesario, lo contradigan, lo que puede llevar a un segundo dictamen, el cual será inobjetable.

También el artículo 32 señala las sanciones en que pueden incurrir los peritos si no manifiestan sus impedimentos dentro de los 3 días siguientes a su nombramiento. Las sanciones que podrá imponer el juez son las siguientes: Ordenar su retiro del registro de peritos para las acciones que regula la ley 472, decretar su inhabilidad para contratar con el estado por 5 años, ordenar las investigaciones disciplinaria y/o penal correspondientes.

#### **4.6.5 DECLARACIÓN.**

Para lograr el conocimiento de la verdad, el juez puede pedir declaraciones, bien sea a las partes o a terceros, de lo que puedan saber sobre cierto asunto. El artículo 77 de la ley establece la obligación que surge para el declarante, ya sea parte o tercero, de indicar el nombre de la persona que tiene el conocimiento de los hechos objeto del proceso, con el fin de que el juez pueda citar a ese tercero para que rinda su declaración. Lo anterior, lo puede hacer el juez cuando lo estime conveniente, inclusive cuando haya vencido el término probatorio.

Por su parte, el artículo 78 señala que la parte declarante o el testigo podrán complementar sus declaraciones con ilustraciones del tema y éstas se tendrán como parte integrante de su testimonio o declaración y no como una prueba documental. También dice que el testigo puede reconocer documentos durante la declaración que esté rindiendo.

#### **4.7. SENTENCIA.**

De acuerdo con el artículo 33 de la ley, antes proferirse sentencia y una vez vencido el término para practicar pruebas, debe correrse traslado a las partes para que presenten sus alegatos finales. El término para esto es común, de cinco días. Posteriormente, el expediente entra al despacho y el juez tiene veinte días para proferir sentencia.

La ley no reguló el contenido de la sentencia que desestima las pretensiones de la demanda, por lo cual, se entiende simplemente que debe contener lo esencial de una sentencia de acuerdo con la remisión ordenada por el artículo 44 de la ley 472 y especialmente la motivación. El contenido de la sentencia que acoja las pretensiones del demandante está regulado por la ley en el artículo 34, donde se fijan unos parámetros para el juez que enmarcan casi cualquier posibilidad de elementos constitutivos del fallo; éstos son:

- a. Orden de hacer o no hacer, la cual definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho y prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que provocaron una sentencia en este sentido.
- b. Condena al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo, a favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo. Es decir que cuando ya el daño se ha causado, debe imponérsele al responsable que pague los perjuicios ocasionados. Perjuicio, según De Cupis es la aminoración o alteración de una situación favorable. En los casos de acciones populares, el perjuicio no va en contra del derecho de un particular, sino en contra de un derecho colectivo. Por tanto, no se trata en concreto de una sanción al condenado, sino de la reivindicación del derecho vulnerado. El dinero correspondiente a los perjuicios que debe ser pagado por el condenado, debe ser utilizado por la Entidad no culpable que lo reciba, exclusivamente para procurar volver las cosas al estado anterior, en la medida de lo posible, o para promocionar este derecho y su vigencia. En este punto, cabe hacer una crítica al inciso tercero del artículo 34, pues dice que en caso de daño a los recursos naturales, una parte de este dinero debe destinarse a asegurar la



restauración del área afectada. En nuestra opinión, el objeto directo de este pago de perjuicios es precisamente la restauración del derecho en cabeza de la sociedad en su conjunto, por lo cual el inciso no tiene utilidad alguna y se presta para confusiones en torno a la finalidad del pago de perjuicios y de la figura de las acciones populares. Vale la pena traer a colación el siguiente fragmento de la mencionada sentencia C-215:

“Ahora bien el carácter restitutorio de las acciones populares justifica de manera suficiente, la orden judicial de restablecer cuando ello fuere físicamente posible, la situación afectada al estado anterior a la violación del derecho. El objetivo esencial de una acción popular es la protección efectiva de los derechos intereses colectivos, de manera que se hagan cesar los efectos de su quebrantamiento, de manera obvia, si ello es posible. Por tal motivo, es al juez a quien corresponde determinar si ese restablecimiento es factible o si al no serlo, debe decretarse una indemnización, más aún, cuando la acción popular no persigue esencialmente un beneficio de tipo pecuniario.”<sup>98</sup>

- c. Exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. En nuestra opinión, este punto no debería ser facultativo del juez, sino imperativo para él, teniendo en cuenta que las acciones populares buscan en primer término la vigencia de los derechos; por lo cual el principal interés del juez al fallar debe ser reivindicar el derecho vulnerado y volver las cosas al estado anterior, salvo que materialmente no sea posible.
- d. Fijación del monto del incentivo al actor popular. Al respecto del tema del incentivo se hará referencia más adelante.
- e. Plazo prudencial para iniciar y culminar el cumplimiento de la sentencia. El juez no puede dejar al arbitrio de la persona que vulneró un derecho colectivo la determinación del tiempo dentro del cual dará cumplimiento al fallo, pues de lo contrario se podrían hacer nugatorios los efectos de la sentencia. Una vez se dicta sentencia no se agota la competencia del juez, pues este la conserva durante el tiempo de su ejecución, para tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de la misma.

El juez podrá conformar un comité de verificación del cumplimiento de la sentencia, con el fin de constatar oportunamente el verdadero acatamiento de lo ordenado en el fallo y por tanto la eficacia, en términos reales, de la acción popular. En dicho comité participarán:

- El juez.
- Las partes, debería entenderse la parte demandante, pues se sale de la lógica jurídica que el demandado forme parte de un comité en el cual se controla su cumplimiento de la sentencia.
- La entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo.
- El Ministerio Público, como protector de los intereses de la sociedad.
- Una ONG con actividades en el objeto del fallo.

El Consejo de Estado ha afirmado que son excluyentes los dos mecanismos que están contemplados por la ley para la verificación del cumplimiento de la sentencia y del pacto<sup>99</sup>. Y contrario sensu, la Corte Constitucional no es contundente en cuanto a la imposibilidad de que coexistan los dos mecanismos. En la sentencia C-215, después de referirse al auditor señala que “este control además está reforzado en general cuando en la sentencia el juez... puede conformar un comité de verificación de la observancia del fallo...”<sup>100</sup> En nuestro entender, es más conveniente la posición del Consejo de Estado, por ser en primer término más clara, y además porque lo que se deduce de la ley es que cada mecanismo tiene su finalidad y es la respuesta a una determinada circunstancia.

Por otra parte, volviendo al tema del pago de perjuicios, el artículo 34 de la ley señala que la condena al pago de los mismos se hará “in genere”, por lo que la condena no es determinada en términos y valores específicos por el juez, sino que el juez impone en abstracto la obligación del pago de los perjuicios. Al respecto las normas del CPC (307 y 308) y del CCA (172), señalan que lo correspondiente es el trámite de un incidente (137 CPC), mediante el cual se liquida y concreta el valor que debe pagar el condenado en perjuicios. La Corte Constitucional se ha referido a la condena in genere, dentro del trámite de la tutela, nociones

---

<sup>98</sup> Sentencia C-215 Corte Constitucional. M.P. Martha Victoria Sáchica. Pág. 44.

<sup>99</sup> Sentencia de 2 de diciembre de 1999, AP-007. Magistrado Ponente Jesus Maria Carrillo B.

<sup>100</sup> Sentencia C-215 Corte Constitucional. M.P. Martha Victoria Sáchica.

que son perfectamente aplicables a la acción popular, teniendo en cuenta que ninguna de las dos acciones tiene como pretensión principal la indemnización de los perjuicios:

“Como lo ha reiterado esta Corte [...] tal norma (artículo 25 del decreto 2591 de 1991) busca dar aplicación de criterios de justicia, según los cuales la comprobación del daño que se deriva de una acción y omisión antijurídica hace indispensable el resarcimiento de aquél, a cargo de quien lo ocasionó.”<sup>101</sup>

La misma Corte afirma que no sería posible que el juez impusiera la condena en concreto dentro del corto tiempo que tiene para fallar; por lo cual, considera razonable la remisión al incidente para liquidar tal indemnización.<sup>102</sup>

Por otra parte, el juez debe también comunicar a las entidades o autoridades administrativas competentes, para que colaboren en la búsqueda del cumplimiento de la sentencia.

La sentencia de una acción popular una vez ejecutoriada produce efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general. En otras palabras, la sentencia tiene fuerza de cosa juzgada “erga omnes”, es decir produce efectos frente a todo el mundo. Lo anterior tiene su sustento en la naturaleza de la acción popular, la cual tiene carácter de acción pública, a la que cualquier persona puede acceder, teniendo en cuenta que el objeto de la misma es de interés de toda la comunidad y por tanto, en todos deben recaer los efectos de esta. En ese sentido, el artículo 332 del CPC señala en su inciso tercero: “La sentencia dictada en procesos seguidos por acción popular produce cosa juzgada erga omnes.” Sin embargo el artículo 35 de la ley fue objeto de un fallo condicionado (C-215-99) con lo cual podría haber cosa juzgada relativa si se presentaren nuevos hechos causas o pruebas.

#### **4.8. RECURSOS CONTRA LA SENTENCIA.**

El recurso de reposición procede solamente contra los autos dictados durante el trámite de la acción popular. Pero contra la sentencia procede el recurso de apelación. Como se sabe, lo que

---

<sup>101</sup> Sentencia T-095 Corte Constitucional. M. P. Jose Gregorio Hernández G.

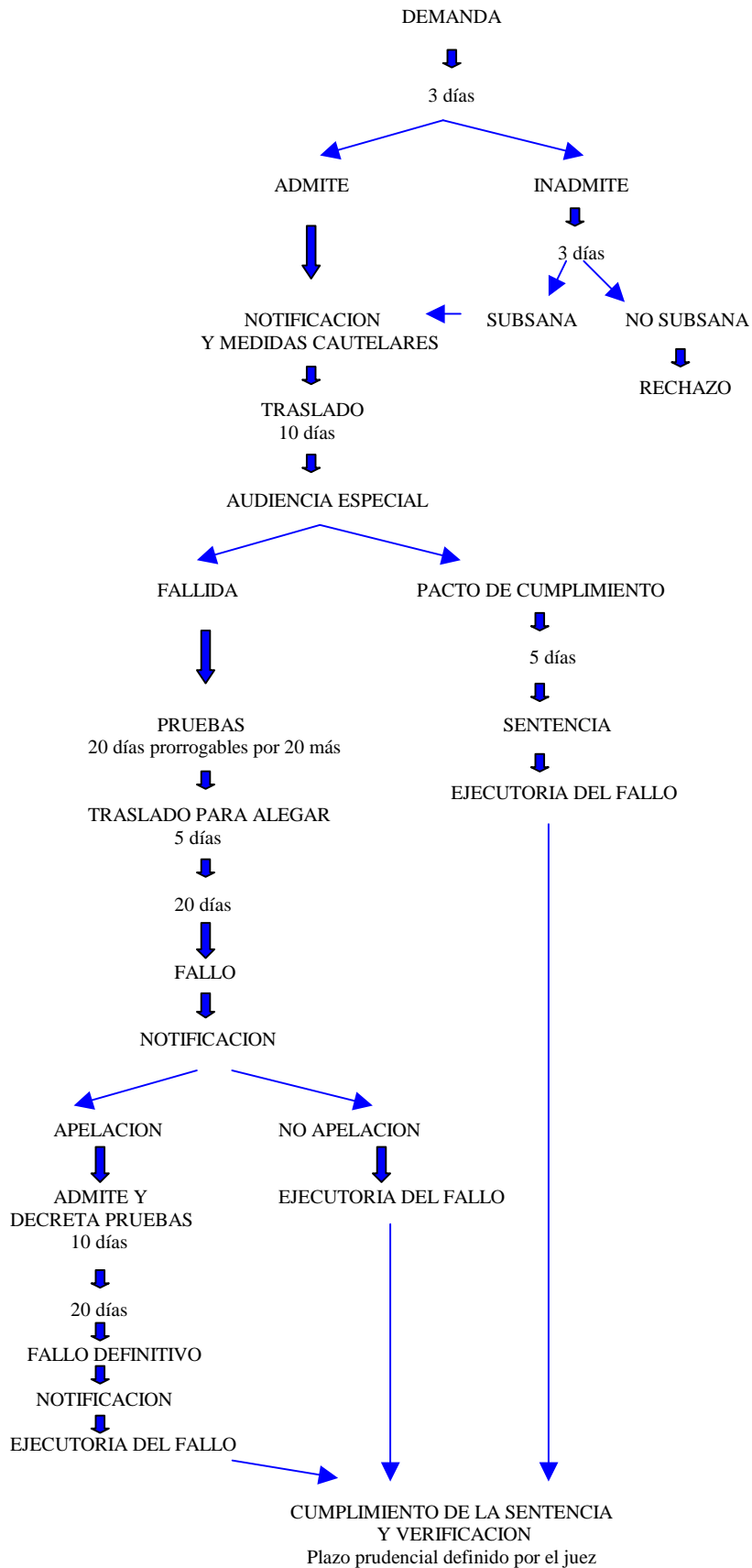
<sup>102</sup> Sentencia C-215 Corte Constitucional. M.P. Martha Victoria Sáchica.

se pretende con la apelación es que el superior estudie la cuestión decidida en la providencia y la revoque, reforme o confirme (artículo 350 CPC). En el auto que admite la apelación se procederá a fijar un plazo para la práctica de pruebas en segunda instancia. El juez tiene 20 días para resolver la apelación. En todo lo no señalado en la ley con respecto a este recurso se aplican las normas generales a las cuales remite el artículo 44 de la ley.

Igualmente, debe acudirse al artículo 44 de la ley al realizar el análisis de procedencia de otros recursos dentro del trámite de la acción popular, siempre que los mismos no contravengan las disposiciones de la ley y el espíritu de esta acción.

#### **4.9. LOS TERMINOS.**

El siguiente flujograma muestra el trámite completo de la acción popular con todas sus posibilidades y señala los términos más importantes.



## 5. COSTAS.

El artículo 38 de la ley establece que el juez aplicará las normas del procedimiento civil en lo referente a costas, lo que implica que se aplicarán los artículos 392 y siguientes del CPC. La regla general es que se condena en costas al vencido en juicio. Pero la ley 472 prevé únicamente la situación en que el demandante presente una acción temeraria o de mala fe. La temeridad y la mala fe dentro del proceso se encuentran reguladas en los deberes de las partes y sus apoderados, en el artículo 74 del CPC, según el cual se considera que hay temeridad o mala fe en los siguientes casos:

- a) Cuando sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda o trámite. Téngase en cuenta que se trata de una carencia manifiesta, pues el juez no podría ser demasiado riguroso y condenar en costas a una persona que, con la intención de proteger los intereses colectivos, pero sin mayor conocimiento en los temas correspondientes, interpone una demanda que no tiene sustento legal.
- b) Cuando a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad.
- c) Cuando se utilice el trámite para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos. Puede ocurrir que el demandante interponga una acción popular frente a un caso en el cual realmente no hay violación ni amenaza de derechos colectivos, pero el demandante procede bajo el impulso de obtener la remuneración, con lo cual está poniendo en movimiento la rama judicial y desgastándola.
- d) Cuando se obstruya la práctica de pruebas. No debe ser muy corriente que este caso se pueda dar autónomamente dentro de una acción popular, pues si el demandante obstruye la práctica de pruebas es probablemente porque su verdadero interés dentro del proceso es distinto de la defensa del derecho colectivo.
- e) Cuando se entorpezca reiteradamente el desarrollo normal del proceso, por cualquier otro medio. Esta es la causal residual de temeridad, la cual se configura en general, cuando la parte busca entorpecer de forma reiterada el curso del proceso. Se pretende con esta regulación evitar burlas ante la rama judicial, las cuales de una u otra forma contribuyen a su congestión e impiden su eficiencia.

## **6. PARTICIPACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO Y DE LA ENTIDAD ENCARGADA DEL DERECHO.**

Se ha resaltado en varias oportunidades la gran importancia que tiene la intervención del Ministerio Público, como entidad defensora de los intereses de la sociedad, según la Constitución Política de Colombia.

El Ministerio Público, en procura de la prevalencia del Estado Social de Derecho, es un órgano de control independiente de las ramas del poder público, está en cabeza del Procurador General de la Nación, quien al tenor del artículo 275 constitucional es su supremo director.<sup>103</sup>

La ley 201 de 1995 establece la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación, el Decreto Ley 262 de 2000 establece el régimen aplicable al Ministerio Público, la ley 24 de 1992 regula la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo.

El Procurador General tiene delegados y agentes, y a través de ellos o por sí mismo desempeñará las funciones establecidas en el artículo 277 de la constitución, dentro de las cuales están las siguientes que tienen relación directa con el tema de las acciones populares:

- Numeral 2: Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.
- Defender los intereses de la sociedad. Numeral 3.
- Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente. Numeral 4.
- Intervenir en los procesos ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales. Numeral 7.
- Inciso último. Para el cumplimiento de estas funciones la Procuraduría tiene atribuciones de Policía judicial y podrá interponer las acciones que considere necesarias.

---

<sup>103</sup> Ver Corte Constitucional. Sentencia T-06 de enero 17 de 1994 con ponencia de Vladimiro Naranjo M.

El Defensor del Pueblo por su parte deberá:

- Permanente obligación de instruir a los ciudadanos sobre sus derechos y los mecanismos de protección de los mismos. Numeral 1.
- Divulgación de los derechos humanos. Numeral 2.
- Interponer acciones populares en asuntos de su competencia. Numeral 5.

Además el Ministerio Público cuenta con la facultad otorgada por el artículo 284 de la Carta, de requerir la información necesaria a las autoridades sin que estas puedan oponer reserva.

En lo referente al trámite de la acción popular, el Ministerio Público participa activamente. Primero, está señalado en la ley como legitimado por activa para incoar tal acción (artículo 12). El artículo 21 establece la comunicación del auto admisorio de la demanda, cuando ésta no haya sido promovida por él. Se reitera la posibilidad de participar por parte del Defensor del Pueblo en el artículo 24 referente a la coadyuvancia. Se impone al juez la obligación de citar al Ministerio Público a la audiencia especial (artículo 27); nótese que se ha opinado que debe ser vinculante la aprobación o desaprobación del Ministerio Público sobre dicho pacto (ver supra 4.5 pacto de cumplimiento). Debe participar en el comité de verificación del cumplimiento, según el artículo 34.

En lo que se refiere a la entidad encargada de la protección y administración del interés o derecho colectivo, es claro que ésta puede participar como demandante, como demandado, como coadyuvante, o como verificador del cumplimiento de la sentencia. Además será quien reciba el pago decretado por el juez por los perjuicios causados al derecho, siempre que no sea culpable. Al igual que el Ministerio Público, deberá tomar parte en la audiencia especial de que trata la ley y conformar el comité de verificación del cumplimiento del fallo judicial.

Esta es a grandes rasgos la participación de estos dos entes que, como se ha podido constatar, intervienen en el trámite de la acción popular en tanto que ambos están llamados a defender el interés vulnerado, cada uno desde su propia competencia.



## **7. APLICACIÓN DE OTRAS NORMAS.**

Tal y como se ha señalado en varias oportunidades a lo largo de este estudio, la ley 472 establece en su artículo 44 la aplicación de las disposiciones del CPC y del CCA dependiendo de la jurisdicción a que corresponda, en los aspectos no regulados por la ley y siempre que no contravengan la naturaleza de la ley y la finalidad de las acciones populares. Igualmente, el artículo 5 dice que se aplicarán los principios generales del CPC cuando no se contrapongan a la naturaleza de las mismas; con lo cual es claro que no sólo se aplican subsidiariamente las normas, sino también los principios.

En los anteriores casos no se trata pues de una aplicación analógica de las normas de procedimientos civil y administrativo, sino de una aplicación directa por remisión normativa.

## **8. VIGENCIA DE LAS ACCIONES POPULARES ANTERIORES.**

El artículo 45 de la ley, a su vez dispone la permanencia de las acciones populares vigentes en el ordenamiento jurídico al momento de la expedición de la ley 472, pero su trámite y procedimiento se sujetarán a lo consagrado en dicha ley. Se hace referencia con lo anterior, especialmente a las acciones populares establecidas en el código civil, el estatuto financiero y la ley de reforma urbana, las cuales no desaparecen sino que por el contrario gozan ahora de un procedimiento con las características que se han anotado a lo largo de este capítulo y que buscan hacer valer de manera efectiva y oportuna los derechos que protegen. Las anteriores acciones a pesar de estar consagradas desde tiempo atrás, unas más que otras, se encontraban olvidadas y se desconocía su efectividad.

## **9. PRINCIPIOS DEL TRÁMITE DE LA ACCIÓN POPULAR**

### **9.1 TRÁMITE PREFERENCIAL.**

En virtud del artículo 6 de la ley, las acciones populares preventivas se encuentran dentro del selecto grupo de acciones constitucionales que gozan de condiciones preferenciales al ser

promovidas. Así las cosas, el juez que reciba para su conocimiento una acción popular de carácter preventivo deberá alterar el turno de los negocios que entran a su despacho y resolver prioritariamente la protección de los derechos e intereses colectivos, así su trámite haya sido iniciado con posterioridad a otros que no gozan de este privilegio. Solamente el recurso de Habeas Corpus, la acción de tutela y la acción de cumplimiento, todos ellos consagrados constitucionalmente, deberán ser tramitados con preferencia sobre las acciones populares. En este orden de ideas, el legislador busca la protección eficaz de los derechos fundamentales, los derechos colectivos y el cumplimiento por parte de las autoridades de los mandatos normativos, por encima de cualquier otra consideración.

## **9.2 INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS PROTEGIDOS.**

El artículo 7 de la ley establece que la observancia y aplicación de los derechos que se protegen mediante las acciones reguladas por ella, debe ser acorde con las normas legales y constitucionales, y con todas aquellas disposiciones consagradas en los tratados internacionales aprobados por Colombia. Con lo anterior se ratifica el mandato del artículo 93 de la Constitución Política de acuerdo con el cual los tratados internacionales de derechos humanos prevalecen en el orden interno, conformando el bloque de constitucionalidad, de acuerdo con la interpretación de la Corte Constitucional. Así mismo, este artículo pone de presente la necesidad de una interpretación sistemática de las normas que componen el ordenamiento jurídico.

## **9.3 ESTADOS DE EXCEPCIÓN.**

El artículo 8 establece que las acciones populares podrán incoarse y tramitarse en todo tiempo, principio que corrobora el tratamiento preferencial de estas acciones, ya que al igual que los derechos fundamentales, según el artículo 214 numeral 2, los colectivos deben permanecer vigentes en cualquier tiempo, incluso en eventos en los cuales otros derechos de las personas puedan limitarse por las autoridades.

## **10. FACILIDADES PARA INTERPONER LA ACCIÓN POPULAR**

La ley incluye, junto con el trámite preferencial de la acción popular, ciertos mecanismos que buscan llevar a la práctica el principio de acceso a la justicia y lograr la eficacia de los derechos. Una de esas formas es la señalada en el artículo 17 de la ley 472 que consiste en ciertas facilidades que tiene el demandante en una acción popular como la posibilidad de que el Personero Distrital o Municipal o la Defensoría del Pueblo le colaboren en la elaboración de la demanda, la opción de presentarla ante cualquier juez si no existen los que según la ley son competentes y la obligación de aquel de remitirla al competente. Lo anterior se fundamenta en el principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo procesal, e implica incluso la facultad del juez que reciba la demanda, de imponer medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediables o para suspender la amenaza a los derechos o intereses colectivos.

## **11. INCENTIVO, RECONOCIMIENTO ECONÓMICO.**

El artículo 39 de la ley señala el reconocimiento económico a que tiene derecho el actor de una acción popular, el cual será fijado por el juez entre diez y ciento cincuenta salarios mínimos mensuales.

El incentivo tiene su fundamento en el carácter difuso del interés que se protege por medio de la acción. Cuando una persona acude ante la jurisdicción en ejercicio del derecho de acción, está condicionada a sufrir un desgaste tanto económico como moral, pues aunque el derecho sustancial se encuentre de su parte, el proceso implica una serie de actividades que pueden resultar poco atractivas para quien no necesita que se le solucione un conflicto personal, sino que de forma desinteresada acude al Estado para informar sobre la vulneración de un derecho que le pertenece a toda la comunidad.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que el incentivo es un reconocimiento económico al actor por su labor diligente, y cabe incluso cuando se ha terminado el proceso en pacto de cumplimiento.<sup>104</sup>

Igualmente, ha dicho el máximo tribunal de lo contencioso:

“La obligación de pagar el mencionado incentivo no constituye por sí misma una condena, pero en todo caso, no consultaría la equidad obligar a alguien a la realización de esa erogación por el sólo hecho de constituir la parte demandada en un proceso de acción popular. Así, quienes son vinculados a este tipo de procesos, sin haber sido siquiera agentes indirectos generadores del daño, deben salir libres de cualquier tipo de carga derivada del proceso, diferente de las que ellos mismos acepten en virtud de un pacto de cumplimiento, pues de lo contrario, todo demandado en acción popular soportaría, por el hecho de serlo y sin importar si participó o no en la causa del daño, el peso de pagar el incentivo en caso de que la acción logre la protección del interés colectivo”.<sup>105</sup>

De otro lado, se establece en la ley que cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo debe destinarse al fondo de defensa de intereses colectivos.

El artículo 40 señala un incentivo especial del quince por ciento (15%) cuando se trate de acciones populares que protegen el derecho colectivo a la moralidad administrativa. Se trata según la ley del quince por ciento que recupere la entidad pública en razón de la acción popular. Este artículo fue demandado parcialmente por inconstitucional, en su inciso segundo, que establece:

“Para los fines de este artículo y cuando se trate de sobrecostos o de otras irregularidades provenientes de la contratación, responderá patrimonialmente el representante legal del respectivo organismo o entidad contratante y contratista, en forma solidaria con quienes concurren al hecho hasta la recuperación total de lo pagado en exceso”.

---

<sup>104</sup> Ver sentencias AP-007 de 02 de diciembre de 1999 de sección tercera y AP 047 de 01 de junio de 2000 de sección segunda del Consejo de estado.

<sup>105</sup> Sentencia AP-098 Consejero Ponente Alíer Hernández Enríquez. Sección Tercera.

La demanda se fundamentó en la violación por parte del inciso transcrito del los artículos 83, que consagra el principio de la buena fe, y el 29, al violar el derecho de defensa y presunción de inocencia. Ante dichos fundamentos la Corte respondió que tal inciso encuentra pleno soporte en los artículos 6 y 90 de la Constitución Política, entre otros, y que no se puede imponer el principio de la buena fe como barrera infranqueable que impida la defensa de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la integridad del patrimonio público, en el entendido de que el bien común puede limitar y condicionar tal principio; razones por las cuales lo declaró exequible.<sup>106</sup> Así las cosas, por medio de la ley de acciones populares se está señalando un régimen de solidaridad en la responsabilidad patrimonial del representante legal de la entidad pública contratante y del contratista con el agente del hecho irregular.

El artículo 40 también señala facilidades de tipo probatorio para los ciudadanos que requieran a instancias de una acción popular, copia de los documentos propios de la contratación que pretendan demandar.

Del artículo se deduce que con la acción popular se puede buscar volver las cosas al estado anterior al hecho corrupto, esto es pretender la recuperación de lo pagado en exceso en virtud de un contrato de la administración.

No sobra traer a colación un párrafo de la misma sentencia C-088/2000, que aunque parece insignificante, es de gran importancia en el tema de la acción popular contra contrataciones de la administración que puedan implicar una vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa:

“No se trata, pues, de que a través de las acciones populares, se debatan y decidan controversias de tipo contractual, que tienen bien definidas las reglas que les corresponden y que son competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, conforme al estatuto contractual de la administración.”

Por tanto, los actos administrativos y los contratos no pueden en principio ser anulados en el marco de una acción popular.

---

<sup>106</sup> Sentencia C-088 de 02 de febrero de 2000. Sala Plena de la Corte Constitucional. M.P. Fabio Morón Díaz.

## **12. AMPARO DE POBREZA**

El artículo 19 de la Ley 472 de 1993 consagra el amparo de pobreza, estableciendo que el juez puede concederlo cuando fuere pertinente, de acuerdo con lo establecido en el Código de Procedimiento Civil o cuando el Defensor del Pueblo o sus apoderados lo soliciten expresamente.

Las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil, que son las normas a las cuales remite la Ley 472 de 1998 en este caso establecen:

Artículo 160:

Procedencia: Se concederá el amparo de pobreza a quien no se halle en capacidad de atender los gastos del proceso sin menoscabo de lo necesario para su subsistencia y la de las personas a quienes por ley debe alimentos, salvo cuando pretenda hacer valer un derecho litigioso adquirido a título oneroso.

Igualmente el Código de Procedimiento Civil en su artículo 161 señala que podrá solicitarse el amparo de pobreza por el presunto demandante antes de la presentación de la demanda, o por cualquiera de las partes durante el curso del proceso. El solicitante debe afirmar bajo juramento, que no se encuentra en capacidad de atender los gastos del proceso sin menoscabo de lo necesario para su subsistencia y de las personas a las cuales debe alimentos.

El artículo 162 del Código de Procedimiento Civil afirma que si el auto que dicta el juez, niega el amparo de pobreza, este auto es susceptible del recurso de apelación, si por el contrario el auto concede el amparo, es inapelable.

La consecuencia de tener amparo de pobreza tal como lo dispone el artículo 163 del Código de Procedimiento Civil, consiste en que el amparado no estará obligado a prestar cauciones procesales ni a pagar expensas, honorarios de auxiliares de la justicia, u otros gastos de la actuación, y no será condenado en costas.

Así mismo, el juez cuando concede el amparo de pobreza le asigna un apoderado al amparado que lo representará en el proceso.

Por último, el parágrafo del artículo 19 de la Ley 472 de 1998, señala que en caso de concederse el amparo de pobreza el costo de los peritajes correrá a cargo del Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos. Esos recursos deben reembolsarse al fondo por el demandado, en el momento de satisfacer la liquidación de costas, siempre y cuando fuere condenado.

### **13 FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.**

El artículo 70 de la Ley 472 de 1998 crea el Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos, que tal como lo indica Ramiro Bejarano Guzmán “no es una entidad pública autónoma, sino una función más que le fue adscrita a la Defensoría del Pueblo”<sup>107</sup>.

#### **13.1. FUNCIONES Y MANEJO DEL FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**

Este Fondo según lo dispuesto en el artículo 71 de la ley 472 de 1998 tiene como funciones las siguientes:

- a) Promover la difusión y conocimiento de los derechos e intereses colectivos y sus mecanismos de protección.
- b) Evaluar las solicitudes de financiación que les sean presentadas y escoger aquellas que, a su juicio serían convenientes respaldar económicamente, atendiendo a criterios como la magnitud y las características del daño, el interés social, la relevancia del bien jurídico amenazado o vulnerado y la situación económica de los miembros de la comunidad o del grupo.

---

<sup>107</sup> Bejarano Guzmán, Ramiro. Op. cit.

- c) Financiar la presentación de las acciones populares o de Grupo, la consecución de pruebas y los demás gastos en que se pueda incurrir al adelantar el proceso.
- d) Efectuar los pagos correspondientes de acuerdo con las costas adjudicadas en contra de un demandante que haya recibido la ayuda financiera del fondo.
- e) Administrar y pagar las indemnizaciones de que trata el artículo 68 numeral 3 de la presente ley.

Este Fondo es un mecanismo que le da efectividad al amparo de pobreza consagrado en la ley, entre otras cosas, pues les permite a las personas que carecen de recursos, tener acceso a ellos, para así instaurar una acción popular y hacer valer los derechos colectivos; es decir que tampoco se restringe la posibilidad de tener acceso a la interposición de una acción popular por falta de recursos, y esto muestra la importancia que tienen esta clase de derechos y la protección que los mismos deben tener por el ordenamiento jurídico.

El manejo del fondo según lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 472 de 1998 corresponde a la Defensoría del Pueblo. Esto por las funciones de la Defensoría del Pueblo que son entre otras la defensa de los derechos e intereses colectivos.

### **13.2. RECURSOS DEL FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.**

Según lo dispuesto en el artículo 70 de la ley 472 de 1998, el fondo cuenta con recursos provenientes de las apropiaciones del presupuesto nacional, que para la vigencia del 2001 asciende a la suma de \$300'000.000,00<sup>108</sup>; las donaciones de organizaciones privadas nacionales o extranjeras que no manejen recursos públicos y el monto de las indemnizaciones de las acciones populares y de grupo a las cuales hubiere renunciado expresamente el beneficiario. Esta disposición, es decir la que hace referencia al monto de las indemnizaciones de las acciones populares y de grupo, tenía otra parte que establecía que también hacían parte de los recursos del fondo, las indemnizaciones cuando el beneficiario no concurriera a

---

<sup>108</sup> Según información suministrada por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



reclamarlas dentro del plazo de un año contado a partir de la sentencia, pero fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional bajo las siguientes razones:

“ La pérdida del derecho a reclamar la indemnización reconocida en una sentencia como consecuencia de la violación de los derechos e intereses colectivos, por el hecho de no haberla, reclamado el beneficiario dentro de un plazo de un año posterior al fallo, configura a juicio de la Corte, una manifiesta violación de la protección constitucional de la propiedad y de los derechos adquiridos consagrados en el artículo 58 de la carta política.

En este caso, en virtud del fallo, el afectado se ha convertido en el titular de un derecho de dominio sobre una indemnización que ingresa a su patrimonio, como una justa compensación y reparación del daño derivado de la vulneración de un derecho colectivo. Por lo tanto, el hecho de que transcurra un año sin reclamar su pago, no legitima desde el punto de vista constitucional, la pérdida de ese derecho. En efecto no se configura en este caso ninguna de las situaciones previstas por el citado artículo 58, como fundamento de la expropiación...”<sup>109</sup>

También hacen parte de los recursos del fondo el diez por ciento (10%) del monto total de las indemnizaciones decretadas en los procesos que hubiere financiado el fondo; el rendimiento de sus bienes; los incentivos en caso de Acciones Populares interpuestas por entidades públicas; el diez por ciento (10%) de la recompensa en las Acciones Populares en que el juez otorgue amparo de pobreza y se financie la prueba pericial a través del fondo; el valor de las multas que imponga el juez en los procesos de Acciones Populares y de grupo.

### **13.3 MONTO DE LA FINANCIACIÓN DEL FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.**

El artículo 73 de la Ley 472 de 1998 consagra que el monto de la financiación por parte del fondo a los demandantes en *Acciones Populares* o de grupo será determinado por la Defensoría del Pueblo de acuerdo con las circunstancias particulares de cada caso, teniendo en cuenta, entre otros criterios, la situación socioeconómica de los peticionarios y los funcionarios de la posible demanda.

---

<sup>109</sup> Sentencia C 215 de 1999 M.P. María Victoria Sachica Méndez. Corte Constitucional

Sobre este aspecto la Corte Constitucional ha establecido:

“ En cuanto se refiere al artículo 73, estima la corporación que tampoco quebranta ningún precepto de la Constitución, pues nada impide que dada la naturaleza del fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos, la Defensoría del Pueblo a través de dicho fondo determine, atendiendo las circunstancias particulares de cada caso y según los costos que pueda demandar el trámite de estas acciones, incluyendo las pruebas a recaudar y los experticios a realizar, el monto de la financiación que se otorgará a los demandantes. No puede dársele a esa atribución la entidad que le otorga el demandante, al asimilarla a la labor de regulación marco de la actividad financiera en general.

Por lo tanto, estima la Corte que los cargos formulados contra los artículos 71 y 73 de la ley 472 de 1998 no están llamados a prosperar. De nuevo se llama la atención acerca del error en el texto del literal e) del artículo 71, por cuanto hace una remisión al artículo 68 de la ley, cuando se trata del 65”<sup>110</sup>

#### **13.4 VIABILIDAD PRACTICA DEL FONDO.**

El Fondo tiene, como se ha estudiado, diversas funciones, todas ellas de mucha importancia para la sociedad; es por esto que para que el fondo sea viable se le ha asignado varias fuentes de financiación. Se considera por tanto, que no existen razones por las cuales el fondo pueda ser objeto de una inviabilidad, si es administrado conforme a las disposiciones legales y se cumplen a cabalidad con las normas que la Ley ha establecido para ello.

La Corte Constitucional al analizar la demanda de constitucionalidad de la ley 472 de 1998 ha considerado que las normas relativas al Fondo son exequibles tal y como se señaló anteriormente, por lo tanto esta institución tampoco tiene un vicio constitucional que haga que este fenezca.

#### **14 REGISTRO PUBLICO CENTRALIZADO DE ACCIONES POPULARES.**

El artículo 80 de la Ley 472 de 1998 organiza el registro público centralizado de acciones populares y de grupo de todas las acciones que se interpongan en el país. Esta organización

---

<sup>110</sup> Idem.

está a cargo de la Defensoría del Pueblo. Para esto, se establece que todo juez que conozca de estos procesos debe enviar una copia de la demanda, del auto admisorio de la demanda y del fallo definitivo a este registro centralizado de acciones populares y de grupo.

Esta información que es enviada a este registro es pública, por tanto puede ser consultada por cualquier persona.

Esta disposición es muy importante porque a través de esta figura cualquier persona puede consultar qué intereses o derechos colectivos se han defendido y esto permite, en primer lugar, dar una información general a las personas; en segundo lugar permite que no se adelanten dos o más procesos para defender el mismo derecho o interés, ya que ésta es una acción que puede ser interpuesta por cualquier persona que considere vulnerado un derecho o interés que pertenece a todos; por último, dado el carácter que tienen estos derechos e intereses es fundamental el conocimiento de su protección o defensa por parte de la comunidad en general.

No obstante lo anterior, lamentablemente se observó en visita realizada a la Oficina de Registro de Acciones Populares que este registro aún no cumple con las expectativas del legislador, pues no existe una información sistematizada que se encuentre completamente actualizada y que permita dar a los usuarios una información fidedigna y veraz.

## **15. REGISTRO PUBLICO DE PERITOS PARA ACCIONES POPULARES.**

El artículo 74 de la Ley 472 de 1998 crea el registro público de peritos para acciones populares y de grupo, el cual, según lo establece la ley, se organiza con base en unos criterios: inscripción obligatoria en el registro de las autoridades públicas y de los particulares a quienes se les haya atribuido o adjudicado la función pública, que dispongan de soporte técnico, logística, investigativo, personal o de apoyo que sirva para la práctica de pruebas en *Acciones Populares*, de las entidades que tengan el carácter de consultoras del Gobierno y de las Universidades públicas; los particulares, ya sean personas naturales o jurídicas, podrán registrarse demostrando su idoneidad y experiencia en áreas técnicas. Una vez registrado

como perito de acciones populares, el cargo será de forzosa aceptación, salvo que exista algún impedimento. Cualquier juez que conozca de una acción popular o de grupo, podrá solicitar la lista de peritos registrados para llevar a cabo la elección de auxiliares de la justicia en estos procesos. Sobre este aspecto ha señalado Ramiro Bejarano que el legislador no ha sido claro, pues al decir *podrá*, se puede entender que es facultativo del juez escoger a uno de los peritos de la lista o escoger a un perito que no se encuentre registrado en la misma, lo cual, según el autor, no es acertado, porque la discrecionalidad consiste en que el juez pida la lista, pero no la puede ignorar.<sup>111</sup>

El registro público de peritos será sistematizado e incluirá como mínimo los datos generales del perito, su experiencia, profesión, especializaciones, publicaciones y procesos en que haya intervenido como perito.

Posteriormente, la ley establece que este registro de peritos será organizado por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en un periodo de 6 meses contados a partir de la vigencia de la ley.

## **16. OBLIGACION DE LAS AUTORIDADES EN LA CREACION DE ORGANIZACIONES PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS COLECTIVOS.**

El artículo 81 de la Ley 472 de 1998 establece que las autoridades estarán obligadas a colaborar y facilitar la creación y funcionamiento de las organizaciones cívicas, populares y similares que se establezcan por iniciativa de la comunidad para la defensa de los derechos e intereses colectivos.

En el capítulo de la legitimación para entablar acciones populares se hizo referencia a esta clase de organizaciones que tienen como finalidad, en este caso, la defensa de los derechos e intereses colectivos. La función que pueden desempeñar estas organizaciones es de gran ayuda para la defensa de estos derechos, pues hacen una labor idónea sin perseguir fines diferentes a los establecidos en su organización; esto explica el interés del legislador en

---

<sup>111</sup> Bejarano Guzmán, Ramiro. Op. cit.

incentivar la organización de estas entidades al conocerse la labor de éstas y la ayuda que pueden llegar a prestar en la defensa de los derechos e intereses colectivos. Nadie más que los ciudadanos organizados puede realizar la labor de defender lo que pertenece a todos y evitar que se ponga en riesgo estos derechos de la comunidad.

También determina la ley que las autoridades deben colaborar con las demás organizaciones que se funden con la misma finalidad por los ciudadanos.

## **17 MEDIDAS COERCITIVAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA.**

La ley establece una serie de medidas tendientes a que la sentencia sea cumplida, las cuales son el desacato y una garantía bancaria.

### **17.1. DESACATO.**

El artículo 41 de la Ley 472 de 1998 establece que la persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por Acciones Populares, incurrirá en una multa hasta de 50 salarios mínimos mensuales que serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de 6 meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

Esta sanción que establece la ley será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante tramite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de (3) días si debe revocarse o no la sanción. La consulta se hará en efecto devolutivo.

La sanción por incumplimiento de la sentencia lo que busca entonces es la efectividad de la misma. La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, en este caso será entonces el juez civil del circuito, el tribunal superior de distrito judicial o el juez administrativo, el tribunal contencioso administrativo o el Consejo de Estado.

Se establece que el desacato se llevará a cabo a través de tramite incidental, es decir un tramite sumario que se adelanta con base en los artículos 135 y siguientes del Código de procedimiento civil.

La orden judicial que ordene las sanciones como consecuencia del desacato podrá ser consultada ante el superior jerárquico de aquel que profirió la decisión. La consulta es un trámite que tiene como fundamento, en este caso, la revisión de la decisión por el superior jerárquico, el hecho que se haga en el efecto devolutivo significa que no se suspende el cumplimiento de la providencia consultada ni el curso del proceso.

## **17.2 GARANTIA BANCARIA O POLIZA DE SEGUROS.**

El artículo 42 de la Ley 472 de 1998 establece que la parte vencida en el juicio debe otorgar una garantía bancaria o póliza de seguros, por el monto que el juez determine, la cual se hará efectiva en caso de incumplimiento a lo dispuesto por la sentencia. Si el demandado presta la garantía a satisfacción, no habrá lugar al embargo, o se levantará el que hubiese sido proferido. Esto no es muy técnico, pues el legislador debía recordar que ese embargo era una medida cautelar, provisional.

Esta es una medida coercitiva que busca hacer realidad lo dispuesto por el juez en la sentencia en este caso se hace a través de una garantía bancaria, que consiste en la garantía del pago de una determinada obligación de su cliente prestada por una institución bancaria, la cual a su vez le exige una contragarantía al cliente si se ve en la obligación de pagar.

La póliza de seguros por su parte, es un documento que contiene las condiciones del seguro, por lo tanto, para este caso la garantía se cumple con la celebración del contrato de seguro que se materializa con la presentación de la póliza; es así como, si la persona no cumple con la obligación impuesta en la sentencia, la aseguradora deberá asumir dicho pago. Estas disposiciones acerca del contrato de seguro y la póliza están contenidas en el Código de Comercio en los artículos 1036 y siguientes.

## 18. OTRAS DISPOSICIONES

La ley en el artículo 43 señala que en las Acciones Populares que versen sobre la moral administrativa y con miras a evitar la duplicidad de funciones para los efectos de los artículos 277 y 278 de la Constitución Política, esto es las funciones del Procurador General de la Nación, el juez que conozca de estas acciones decretará las medidas previas o cautelares y comunicará la demanda a la Procuraduría General de la Nación para que la misma se haga parte si lo considera conveniente.

Esta norma esta dispuesta para evitar la duplicidad de funciones y para de esta forma cumplir con el artículo 209 de la Constitución Política que señala que la función administrativa se desarrolla con base en los principios de igualdad, moralidad, **eficiencia, economía, celeridad**, imparcialidad y publicidad. Lo que busca la norma constitucional entre otras cosas, es que dos autoridades no adelanten las mismas funciones.

Este artículo 43 señala también que si de los hechos se desprende que se ha incurrido en una situación de orden disciplinario, la Acción Popular se adelantará sin perjuicio de la competencia que corresponda a la procuraduría en materia disciplinaria. La Acción popular no puede interferir en las acciones disciplinarias o penales que para el caso procedan.

El artículo 85 de la Ley 472 establece el deber del Gobierno Nacional de realizar un programa de pedagogía sobre los derechos colectivos y el procedimiento para hacerlos efectivos. Las campañas de educación y divulgación, dice al ley, serán coordinadas por el Ministerio de Educación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. La anterior disposición tiene una trascendencia especial bajo el entendido de que son más importantes la cultura y la conciencia ciudadanas sobre un tema, que la consagración en el ordenamiento jurídico del mismo.

## **19. PLAZOS JUDICIALES PERENTORIOS**

El artículo 84 de la ley 472 establece, en procura del principio de eficiencia, que los términos procesales que se consagran en la ley deben ser observados por parte del juez, so pena de incurrir en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo. Lo anterior busca, al igual que otras normas de la ley, la efectiva vigencia de los derechos e intereses colectivos.



## CONCLUSIONES

El ordenamiento jurídico colombiano, siguiendo la evolución jurídica universal, reconoció en un primer momento los derechos de carácter individual, conocidos como derechos de primera generación, los cuales quedaron plasmados en el Código Civil colombiano. Sin embargo éste planteó una primera noción de protección de lo colectivo consagrando las acciones populares reguladas en los artículos 1005 y 2359.

No obstante, las acciones populares del código civil no tuvieron trascendencia ni operancia, debido a falta de conciencia sobre los derechos que pertenecían a la comunidad y a la ausencia de su reconocimiento normativo. Las acciones existentes no contaban con los instrumentos necesarios para su protección y carecían de reglamentación adecuada.

Colombia no fue ajena a los cambios ideológicos y jurídicos que se presentaron en el contexto mundial y que generaron preocupación en torno a los intereses y derechos colectivos. Por esto el constituyente consideró primordial la consagración de estos derechos y el establecimiento de un mecanismo eficiente para su protección. Es así como en el marco de una Constitución que propugnaba por el establecimiento de un Estado Social de Derecho, fundado en la dignidad humana, y caracterizado por la participación ciudadana, la prevalencia del interés general y la efectividad de los derechos humanos, se hacía necesaria la institución de una figura que permitiera el reconocimiento de nuevos derechos, que se ajustara a las realidades sociales y que estuviera al alcance de toda la comunidad.

El constituyente de 1991 es, entonces, quien reconoce la existencia de derechos que trascienden la esfera de lo individual, buscando dar respuesta a situaciones que, siendo producto del desarrollo de las sociedades, afectan intereses cuya titularidad está en cabeza del conglomerado social. En ese sentido, impone al legislador el deber de desarrollar el tema en aras de proporcionarle a toda persona una forma de salvaguardar tales derechos.

En desarrollo del mandato constitucional, se expide la Ley 472 de 1998 que reglamenta la figura de las acciones populares, estableciendo el trámite que se debe seguir para ejercerlas.

Esta ley busca hacer efectivos los derechos colectivos, pues sin la regulación procesal de la figura, carecería de sentido el gran avance constitucional en la materia. La consagración quedaría en un ámbito meramente conceptual, por la imposibilidad de acceder a la justicia para hacerlos valer, volviendo a la inoperancia que existía con anterioridad a 1991.

El nuevo trámite de las Acciones Populares reemplaza los procedimientos establecidos en normas anteriores. El artículo 435 del CPC disponía que las acciones populares de que tratan el artículo 2359 del Código Civil y el Decreto 3466 de 1982 se tramitarían en única instancia por el proceso verbal sumario. Posteriormente, el artículo 15 de la ley 446 de 1998, señaló que se tramitarían por proceso abreviado, en dos instancias. Finalmente, la Ley 472 reguló expresamente el procedimiento que deben tener las acciones populares, indicando que todas las acciones vigentes se deben tramitar por este proceso.

El trámite cuenta con ciertas características especiales que facilitan el ejercicio de la acción popular y buscan permitir la pronta y efectiva defensa de los derechos e intereses colectivos.

Una de las principales características es la facilidad para presentar la demanda, consistente en que cualquier persona tiene la legitimación para interponer esta acción, teniendo en cuenta que el derecho protegido es de su interés aunque no le afecte de manera exclusiva y excluyente. Con este mismo propósito, se le permite al actor incoar la acción directamente y sin necesidad de un apoderado judicial. Además, contará con la ayuda de las autoridades competentes para la elaboración y presentación de la demanda.

El trámite preferencial, constituye otra ventaja de este proceso, pues cuando un juez asume el conocimiento de una acción de este tipo debe tramitarla de manera prioritaria, con excepción de la tutela, la acción de cumplimiento y el habeas corpus, que gozan de un mayor grado de preferencia. Esto implica una verdadera protección de los derechos colectivos, pues si éstos se sometieran al trámite ordinario se tornaría ineficaz su defensa, debido a la demora que en la actualidad padecen los trámites judiciales.

El amparo de pobreza y el incentivo económico son instituciones que tienen como fundamento superar las dificultades o impedimentos particulares que se le puedan presentar al demandante, con el fin de hacer primar el objetivo último de la acción. Se pretende así estimular al conglomerado a ejercer este mecanismo cuando vea vulnerado un derecho colectivo, sin preocuparse por implicaciones económicas. El amparo de pobreza es aquel que se le concede a las personas que no cuentan con recursos económicos para asumir los costos que genera un proceso; y el incentivo económico es el reconocimiento que se hace al demandante por asumir las cargas del proceso en defensa de un fin altruista, como es la defensa de los derechos colectivos.

Otras ventajas con las que cuenta el proceso consagrado en la ley consisten en ciertos deberes del juez que implican una mayor diligencia y disposición en la protección de los derechos colectivos. Es el caso de la obligación de adecuar la petición del demandante, el deber explícito de dictar sentencia de mérito, los deberes y facultades en materia probatoria, los términos perentorios a los que se somete el juez, la posibilidad de dictar medidas cautelares, los mecanismos de verificación del cumplimiento de la orden judicial producto del proceso, las garantías que debe constituir el vencido en el proceso y las sanciones por desacato, entre otros. Todas estas disposiciones coinciden en la búsqueda de efectividad para la figura procesal.

La participación de organismos del Estado con el conocimiento y con la competencia necesaria para intervenir en el proceso, es otro aspecto que constituye una ventaja de las acciones populares, pues con tal participación se garantiza que el proceso se desarrolle de acuerdo con parámetros de justicia y legalidad. El Ministerio Público, especialmente la Defensoría del Pueblo, tiene como función la defensa de los intereses de la sociedad y de los derechos colectivos. Por esto la participación de este ente público es de tanta relevancia para el correcto desarrollo del trámite y para que se llegue al cumplimiento de su finalidad, así como la intervención de las entidades que de acuerdo con la Constitución o la ley tienen como función velar por el respeto y promoción del derecho respectivo.

Una figura que resulta novedosa es la creación del Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos, la cual se considera conveniente ya que constituye un soporte económico, que permite la viabilidad de las acciones y que garantiza la protección de los derechos por encima de impedimentos de tipo económico.

En nuestra opinión la regulación de las acciones populares mediante la ley 472 es positiva. No se debe desconocer que la ley genera dificultades de interpretación debido a vacíos existentes y a la falta de claridad en la utilización de algunos conceptos. Sin embargo, constituye una vía expedita dotada de condiciones favorables para permitir a cualquier persona invocarla. El alto número de Acciones Populares presentadas hasta la fecha da cuenta de una efectiva aplicación de la Ley. Su espíritu y su texto expresan el propósito de defender derechos que por su naturaleza constituyen un presupuesto básico para la vida en sociedad. Sin su vigencia no sería viable una convivencia fundada en la dignidad humana, ni una apropiación de lo público por parte de la comunidad.

## BIBLIOGRAFIA

Alvarez Tamayo, Jairo Hernán. “Movimiento Ambiental Colombiano como un Pájaro Blanco Cegado por la Nieve” En: “Se Hace Camino al Andar, Aportes para una Historia del Movimiento Ambiental en Colombia”. ECOFONDO. Ecos No. 7. Bogotá, 1997.

Amaya Garzón, Baltasar. “Memorias Congreso sobre los Derechos e Intereses Colectivos a través de las Acciones Populares” Defensoría del pueblo. Bogotá, junio de 2000.

Ayala Caldas, Jorge Enrique. “Elementos Teóricos de los Servicios Públicos Domiciliarios” Ediciones Doctrina y Ley. Bogotá, 1996.

Barreto Manuel. Constitución Política colombiana. Comisión Colombiana de Juristas. Bogotá, 1997.

Bejarano Guzmán, Ramiro. “De las Acciones Populares y de Grupo”. En la revista “Reformas a la Legislación Mercantil”. Biblioteca Jurídica DIKE. Colegio de Abogados de Medellín. Primera edición. Medellín, 1999.

Bulgarelli, Waldirio. “El Derecho del Consumidor”. Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones. Ediciones Depalma. Buenos Aires. Año 25. No 145 a 150. 1992.

Camargo, Pedro Pablo. “Las Acciones Populares y de Grupo”. Editorial Leyer Ltda. Segunda Edición. Bogotá, 1999.

Carta de Atenas de 1931.

Carta de Venecia de 1964.

Código Civil Colombiano.

Código Nacional de Recursos Naturales Renovables.

Congreso de la República de Colombia. Gaceta No 498. Ponencia para primer debate sobre los Proyectos de Ley 005, 024 y 084 de 1995. Jueves 7 de Noviembre de 1996

Congreso de la República de Colombia. Gaceta No 198. Ponencia para Segundo Debate a los Proyectos de ley Números 05,024 y 084 de 1995. Martes 28 de Mayo de 1996.

Consejo de Estado. AP-001. Sentencia de 29 de junio de 2000. Consejero Ponente: Alier Hernández Enriquez. Sección Tercera.

Consejo de Estado. AP-004. Auto de 10 de febrero de 2000. Consejero Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Sección Primera.

Consejo de Estado. AP-005. Auto de 22 de octubre de 1999. Consejero Ponente: Daniel Manrique Guzmán.

Consejo de Estado. AP-007. Sentencia de 2 de diciembre de 1999. Consejero Ponente: Jesús María Carrillo B. Sección tercera.

Consejo de Estado. AP-030. Auto de 12 de mayo de 2000. Consejero Ponente: Juan Alberto Polo F.

Consejo de Estado. AP-033. Auto de 11 de mayo de 2000. Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez.

Consejo de Estado. AP-040. Sentencia de 25 de mayo de 2000. Consejero Ponente: Alberto Arango Mantilla.

Consejo de Estado. AP-047. Sentencia de 1 de junio de 2000. Consejero Ponente: sección segunda.

Consejo de Estado. AP-098. Consejero Ponente: Alier Hernández Enríquez. Sección Tercera.

Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.

Convenio Andrés Bello. “Corpus Legislativo sobre la Biodiversidad y el Medio Ambiente (BIOLEGIS)”, Volumen II. Bogotá, 1999.

Convenio Andrés Bello. “Legislación Cultural de los Países del Convenio Andrés Bello”. Colombia. Tomo Dos. Bogotá. 2000.

Corte Constitucional. Sentencia C-036 de 19 de febrero de 1998. Sala Plena. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia C-038 de 1995. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia C-046 de 1994. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia C-088 de 02 de febrero de 2000. Sala Plena. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999 Magistrado Ponente: María Victoria Sáchica Méndez.

Corte Constitucional. Sentencia C-671 de 1999. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.

Corte Constitucional. Sentencia SU-442 de 1997. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

Corte Constitucional. Sentencia SU-476 de 1997. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional. Sentencia T-06 de 1994. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional. Sentencia T-066 de 1995. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

Corte Constitucional. Sentencia T-095 Magistrado Ponente: Jose Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional. Sentencia T-115 de 1995. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional. Sentencia T-254 de junio 30 de 1993. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional. Sentencia T-366 de 1993. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional. Sentencia T-372 de 1993. Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía.

Corte Constitucional. Sentencia T-437 de 1992. Magistrado Ponente: Jose Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional. Sentencia T-503 de 1992. Magistrado Ponente: Simón Rodríguez Rodríguez.

Corte Constitucional. Sentencia T-508 de 1992. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia T-572 de 1994. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia T-709 de 1996. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

Declaración de Estocolmo de 1972.

Declaración de Rio de Janeiro de 1992.

Defensoría del Pueblo. “Acciones Populares: Documentos para el Debate”. Imprenta Nacional. Bogotá, 1994.

Defensoría del Pueblo. “Memorias Congreso Los Derechos e Intereses Colectivos. Defensa a través de las Acciones Populares”. Bogotá, 2000.

Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal Alemán. “Estado, Constitución y Derecho”. Separata de la publicación “La actualidad de Alemania”. Alemania, 1996.

Devis Echandía, Hernando. “Teoría General del Proceso”. Tomo II. Editorial Universidad. Bogotá, 1985.

Embajada de la República Federal de Alemania. “Asociaciones de Intereses: entre la Cooperación y el Enfrentamiento. Los Grupos De Presión.” Inter Nations. 1997.

Embajada de la República Federal de Alemania. “Iniciativas Ciudadanas, Grupos de Autoayuda y Asociaciones. El Asociacionismo en Alemania”. Inter Nations, 1996.

García Canclini, Néstor. “Por qué legislar en las Industrias Culturales”. Revista Tablero No 64. Convenio Andrés Bello. Bogotá, Octubre de 2000.

Guerrero, Silvia Forero de. “Derecho Ambiental Colombiano” en Memoria de Eventos, curso de Capacitación en Legislación Ambiental. ICFES, Ministerio del Medio Ambiente. Bogotá, 1996.

Henoa, Juan Carlos. “Responsabilidad del Estado Colombiano por Daño Ambiental” en Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente. Universidad Externado de Colombia. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Bogotá, 2000.

Ibañez Najar, Jorge Enrique. “Los Derechos de los Consumidores y Usuarios, Fundamentos Constitucionales y Desarrollo Legal”. Revista Universitas No. 94. Pontificia Universidad Javeriana, 1998.

Lopez Blanco, Hernan Fabio. “Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano. Parte Especial”. Tomo II. Séptima edición. DUPRE Editores. Bogotá, 1999.

Lozáno Florez, Raúl. “El Derecho Humano al Medio Ambiente, Implicaciones de su Reconocimiento” en Derecho Ambiental y Medio Ambiente. Corporación Ecológica y Cultural, Penca de Sábila, FESCOL, CEREC. Bogotá, 1994.

Lozano y Corbi, Enrique. “La Legitimación Popular en el Proceso Romano Clásico”. Bosch, Casa Editorial S.A., 1982.



Mata Tobar, Víctor Hugo. “El Salvador” en “Marco Jurídico que Regula a las Organizaciones sin Fines de Lucro en Centroamérica” Publicado en la revista El Derecho y la sociedad Civil No3. Guatemala, 1994.

Morales, Hernando. “Curso de Derecho Procesal Civil”. Sexta edición. Bogotá. 1973.

Palacios Mejía, Hugo. “El Derecho de los Servicios Públicos”. Editorial Derecho Vigente. Bogotá, 1999.

Penagos Vargas, Gustavo. “El Servicio Público”. Primera edición, Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, 1995.

Pérez Vives, Alvaro. “Teoría General de las Obligaciones”. Volumen II, Temis, 1968.

Procuraduría Primera Delegada para la Policía Judicial. “Normas para la Protección del Consumidor”. Ministerio Público. Mayo de 1988.

Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política No 62, ponentes: Guillermo Perry, Horacio Serpa y Eduardo Verano. 1991.

Proyecto de Ley 008/93 Vivianne Morales Hoyos y Maria Cristina Ocampo de Herrán.

Proyecto de ley 020/93. Jaime Córdoba Triviño.

Proyecto de ley 69 de 1993. Vera Grave, Senadora de la República.

Revista Patrimonio Cultural y Derecho. Editorial. Fundación AENA, Boletín Oficial del Estado, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Hispania Nostra. Número 1. Madrid, 1997.

Rodríguez R, Libardo. “Derecho Administrativo General y Colombiano”. Editorial Temis. Bogotá, 1990.

Ruiz Muñoz, Miguel. “Introducción a la Protección Jurídica de los Consumidores”. Lección 1ª del Curso sobre Protección Jurídica de los Consumidores. Editorial Mc Graw Hill. Gema Botana García/ Miguel Ruiz Muñoz, Coordinadores. Madrid 1999.

Sáchica, Luis Carlos. “Derecho Constitucional General”. Cuarta edición. Temis.

Santos Ballesteros, Jorge. “Instituciones de la Responsabilidad Civil”. Tomo I. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 1996.

Sarmiento Palacio, Germán. “Las Acciones Populares en el Derecho Privado Colombiano”. Banco de la República, 1998.

Sarria, Eustorgio. “Derecho Administrativo”. Cuarta Edición. Editorial Temis. 1962.

Tamayo Jaramillo, Javier. “De la Responsabilidad Civil”. Tomo II, Temis, 1986.

Tamayo Jaramillo, Javier. “Las Acciones Populares y de Grupo en la Responsabilidad Civil”. Editorial Raisbeck, Lara, Rodríguez & Rueda, Baker & McKenzie. Primera Edición. Bogotá, 2001.

Vidal Perdomo, Jaime. “Derecho Administrativo”. Bogotá, Editorial Temis 1997.