

LAS ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO A LUZ DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y SU DESARROLLO LEGAL EN LA LEY 472 DE 1998.

AUTOR: CAMILO ANDRÉS GARCÍA CHECA C.C. 1.085.951.814

PREGUNTA PROBLEMIZADORA: ¿Cuáles son las diferencias y similitudes de la acción popular y la acción de grupo con base en la Ley que las regula dentro del sistema jurídico colombiano?

INTRODUCCIÓN

La consagración de los derechos de naturaleza colectiva en la Constitución Política de Colombia de 1991, muestra un avance enorme para la protección de los integrantes de una comunidad, teniendo a una comunidad como un conjunto de personas que comparten entre si varias características étnicas, sociales, culturales, religiosas o simplemente el lugar donde desarrollan su proyecto de vida, también llamado asentamiento, puesto que estima que los intereses colectivos deberán ser protegidos por el Estado mediante el ejercicio de dos acciones en particular, la acción popular y la acción de grupo, así las define en el artículo 88 y que a su vez se desarrollan en la Ley 472 de 1998.

Por medio del presente ensayo se pretenden explicar los puntos claves de la acción popular y la acción de grupo ambas de orden constitucional, mismas que se encuentran reguladas y desarrolladas en la Ley 472 de 1998 como ya se mencionó en el anterior párrafo. Entre los temas más importantes a tratar a lo largo este trabajo, estarán hablar de su origen, su regulación, su ámbito de aplicación en la actualidad, los requisitos que tiene cada una para poder presentarse, los derechos que protege y/o por los cuales el Estado o los particulares deberán indemnizar a las víctimas por acción u omisión dependiendo sea el caso, la importancia de estos medios procesales para la sociedad en la actualidad y finalmente aclarar cuál es el objetivo o las pretensiones claves de cada uno de estos mecanismos, creados por el legislador con el fin garantizar en mayor medida la protección de los derechos colectivos y como reconocimiento de los intereses generales de todas las personas. Haciendo todo este recorrido, finalmente podremos realizar una interesante comprensión respecto a estas figuras jurídicas y de esa manera encontrar las diferencias que tienen una de la otra, respondiendo así nuestro eje problémico.

Es importante mencionar antes de iniciar con el desarrollo del tema, que los derechos colectivos son también derechos humanos, así lo reconocen diversas declaraciones, tratados y convenciones, como por ejemplo la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU o la Convención Americana sobre Derechos Humanos también conocida como “Pacto de San José de Costa Rica” misma que se reconoce dentro de nuestro ordenamiento interno mediante la Ley 16 de 1972. Esta clase de derechos, también llamados de tercera generación son de carácter abstracto, pues pertenecen a todos los miembros de la comunidad, en ese mismo sentido podemos decir que son indivisibles puesto que su afectación no solo perjudicaría a una persona, sino por el contrario a varias o al menos a un grupo que así lo pueda acreditar, también son universales puesto que se les reconoce a todas las personas sin importar su etnia, religión, edad o sexo, razón que determina a esta clase de derechos como una garantía base para la igualdad, equidad y no discriminación en la sociedad.

Sin más preámbulo daremos inicio al tema que nos compete y que es objeto mismo de este trabajo.

ORIGEN Y ANTECEDENTES

El origen mayormente aceptado dentro de la comunidad académica se remonta al derecho romano que desde toda perspectiva fue uno de los sistemas jurídicos más avanzados, donde las personas que gozaban de todos los atributos de la personalidad (libertad, nacionalidad, *sui iuris* y capacidad de goce patrimonial) podían ejercer varias clases de acciones para la protección de sus derechos, como por ejemplo las acciones de carácter privado y las que nos competen en este caso, las acciones populares, que eran aquellas herramientas que se le entregaban a los individuos para que como ciudadanos puedan convertirse en actores respecto a asuntos que fueran de interés de toda la comunidad. Así pues, estas acciones para la época eran comprendidas como las que se ejercían para la protección de la comunidad o que por el contrario se alejaban un tanto del interés propiamente personal y pretendían con su ejercicio que se les tutele un derecho que era propio del pueblo y en aras de garantizar el bienestar de la sociedad.

En este sentido, es necesario hablar del “*populus romanus*” como una comunidad de carácter político, compuesto por varias personas que compartían un territorio donde desarrollaban su vida, sus negocios, unos valores, unas tradiciones arraigadas y un gobierno. Así pues, ese grupo de personas reunidas en consenso lo que buscaban era la defensa del interés general o del bien común para todos los integrantes de la sociedad, de esa manera, cualquier persona que se determinaba como perjudicada por algún daño que se haya causado podía iniciar la acción popular en nombre de todos para que de esa manera se les proteja el derecho colectivo que se haya lesionado o el bien común que pudo haberles perjudicado de manera directa.

Siguiendo esta idea tenemos que mencionar que el “*populus*” era el soberano de la cosa pública que también se la conoce por “*res publicae*”, misma que a su vez se puede dividir en dos clases que nos darán mayor entendimiento respecto a los derechos que se podían proteger mediante la acción popular, así:

- La primera clase, toda cosa que se encontraba por fuera del comercio como los puentes, las plazas, los teatros, las vías públicas, los parques entre otros, a estos bienes se le conocía también como “*res publicae usi destinatae*”.
- La segunda clase, toda clase de bienes que eran susceptibles a comerciarse entre particulares y el estado, a estos se les conocía como “*res in pecunia*” o “*res in potestatem populi romani*”

En este caso, cuando existía riesgo o amenaza de los bienes que se mencionan anteriormente, el ciudadano podía ejercer por sí mismo las acciones populares para que se le ampararan sus derechos y los de la comunidad.

También es importante manifestar que en la antigua Roma existieron dos tipos o clases de acciones populares, mismas que iniciaremos su explicación de manera sucinta a continuación y que en sí mismas, podemos observar sus varias similitudes respecto a la acción de grupo y popular tal como las concibió el legislador en la actualidad.

La primera acción de carácter popular en la antigua Roma de la cual vamos a hablar es sobre la que recibe el nombre en diversas traducciones doctrinarias de **“Los Interdictos populares”**, este mecanismo judicial por su parte lo que pretendía era defender el interés general de toda la comunidad, lo hacía a través del restablecimiento del o los derechos colectivos que se vieron vulnerados en su momento. Los interdictos podían ser interpuestos por cualquier ciudadano romano, aunque no tuviese un interés en particular y esta acción estaba encaminada a proteger principalmente los recursos ecológicos, las vías públicas, los ríos, vertederos, alcantarillas, y evitar obras que pudiesen generar afectaciones a la comunidad. Los fines preventivos que perseguía esta acción son prácticamente los mismos que busca actualmente la acción popular.

La segunda acción de carácter popular, es posterior en el tiempo a los interdictos populares y recibió el nombre de **“acciones populares”** o **“actio publica”**, dicha figura jurídica lo que pretendía por su parte era que se generara una multa o una indemnización contra el estado o la persona que generó el perjuicio en contra de la comunidad, esta acción le posibilitaba al ciudadano accionante que por el hecho dañoso pudiese percibir una recompensa a su favor, en otro sentido podemos ver que mediante esta acción si era posible perseguir un interés particular. El ejercicio de esta acción por su parte, hacía tránsito a cosa juzgada y además tenía efecto erga omnes, lo que implicaba que no se pudiese ejercer una nueva acción para exigir nuevamente el amparo por los mismos hechos que fueron demandos.

En la antigua Roma existía una clasificación para las acciones populares, mismas que estaban bien definidas y delimitadas, entre las cuales están:

- La *actio de effusis et deiectis*, mediante la cual permitía garantizar la pulcritud, el aseo, la seguridad y la conservación de las vías públicas ya que iba en contra de las personas que vertieren basuras o líquidos en las calles.
- La *actio de termine moto*, misma que se ejercía contra las personas que removían límites de las propiedades privadas.
- La *actio de possetis et suspensis*, estaba dirigida contra las personas que tuviesen objetos colgados fuera de la casa sin tener el mínimo de cuidado en caso de que cayera y perjudicaría a alguna persona o un bien de carácter público.
- La *actio edilicia de fieries*, se ejercía contra las personas que llevasen animales peligrosos sin atar en las vías públicas y que pudiesen generar peligro para los transeúntes.
- La *actio de alba corrupto*, pretendía que se sancione a quien haya alterado un edicto pretorio.

Las anteriores son ejemplos de la gran variedad de acciones que existieron en la antigua Roma, como se puede observar, muchas de ellas guardan relación a lo que la Ley 472 de 1998 e incluso algunos artículos del Código Civil Colombiano buscan proteger.

Por otra parte, es claro recalcar que los ciudadanos eran titulares para ejercer esta acción, más, sin embargo, la titularidad no podía recaer en los menores de edad, los enfermos mentales, los condenados a penas de carácter civil o penal, las mujeres y los esclavos, dado que como lo mencionamos al inicio de este apartado, no gozaban de la totalidad de atributos de la personalidad o en caso de codena, alguno o algunos de ellos les fueron suspendidos. En caso que la acción se ejerciera de manera simultánea por dos o más personas, se escogía a la que hubiese sido afectada en mayor medida y si el daño no podía ser sujeto a medición, la escogencia

se hacía determinando al más viejo, sabio y el que fuese mayormente respetado por la comunidad.

Saliendo un poco ya de los antecedentes plasmados en la antigua Roma, que por cierto son base fundamental para el desarrollo de nuestro sistema jurídico, ya que por sí mismos estaban adelantados a la época, muchos tratadistas incluso se atreven a decir que el conocimiento que allí se cultivó no ha sido posible volver a verlo, puesto que muchas de las ideas que allá se plantearon en la actualidad simplemente se desarrollan enfocando las necesidades que surgen en la sociedad, dicho lo anterior, sería válido anotar algunos antecedentes en nuestro país en lo que respecta al tema principal de este ensayo, las acciones populares y de grupo.

Cabe resaltar que las Acciones Populares (en ellas abarcamos las de grupo también) no nacieron en nuestro sistema jurídico nacional con la Ley 472 de 1998, una ley que podríamos incluso decir es muy joven, puesto que los primeros antecedentes los encontramos en el Código Civil Colombiano del año 1887 (actualmente vigente) obra supremamente importante en nuestra legislación por ser la base del derecho civil nacional, ya que el mismo Andrés Bello, basándose en el Derecho Romano, en el Código Civil Francés de 1804, en los principios generales del derecho, entre otros, pudo redactar unificando de esa manera la legislación civil en un solo compendio.

Desde este punto de vista podemos ver con mayor claridad la importancia e influencia que tuvo el derecho romano y sus instituciones para nuestra legislación, pues en el artículo 1005 del Código Civil Colombiano se establece lo que claramente es la primera alusión a la acción popular en Colombia, dicho artículo en su momento dispuso que los fines para los cuales fue articulada la figura eran para mantener la seguridad de los caminos, plazas y en general lugares de uso público y hacer cesar un daño de los mismos, por ende, cualquier persona o la municipalidad se encontraba legitimada para ejercerla con el fin de defender el interés general o público, además que era dirigida contra cualquier persona que causase el daño o la amenaza.

Del artículo 1005 de la norma mencionada en el párrafo anterior, también es importante señalar que tenía un carácter de retribución para su actor, lo que denota en el legislador un afán de incentivar a las personas que interpusieran la acción con el fin de proteger el bien común. Algo positivo por el efecto que pudiese generar sobre la población.

Pese a todo ello, la acción de grupo a luz del Código Civil fue un mecanismo que no tuvo tanto auge para la sociedad, en tanto su utilización fue limitada y no logró ser un recurso procesal muy importante para el servicio de la sociedad.

A su vez, también en el Código Civil Colombiano, particularmente en el artículo 2359 hace otra alusión a la misma figura procesal, esta vez respecto a la Acción Popular del daño contingente, cuando por imprudencia o negligencia de cualquier persona se pusiere en riesgo o se ocasionare un daño a personas indeterminadas, también se podrá ejercer dicho mecanismo.

En la acción que se contempla en el artículo 2359 se puede ver claramente que su fin es netamente preventivo, ya que solo podría ejercerse cuando exista una amenaza de daño y no cuando el daño ya se hubiese causado para poder incoarla, diferencia clave para con la acción que se estima en el mismo código, pero en el artículo 1005.

También es claro entender que entre las características de esta acción están:

- El carácter popular y la indeterminación de las personas.
- La relación de causalidad entre el hecho imprudente o negligente y el daño contingente.
- La legitimación cambiaba pues cuando se trataba de una amenaza contra una persona determinada, solo esta podía ejercer dicha acción.

Pese a su carácter preventivo, es de anotar que procesalmente no se encontraba regulada, es decir, no tenía un proceso propio que por su carácter debió ser expedito, por el contrario, se regulaba al trámite ordinario que regulaba el artículo 396 del Código de Procedimiento Civil, lo que hacía casi que imposible cumplir los fines para los cuales fue adaptada a la legislación. Este y muchos otros motivos hicieron que al igual que la Acción Popular del artículo 1005 no tuvieran mayor relevancia jurídica, a pesar de que pudo ser una gran herramienta para la protección de los derechos colectivos, la prevención de daños al medio ambiente y a la sociedad en general.

Como podemos observar, los artículos 1005 y 2359 del Código Civil que son de los cuales se puede observar mayor claridad respecto de las acciones populares guardan mucha similitud con el derecho romano, pues en síntesis son acciones que pueden ser perseguidas por cualquier persona y en pro de toda la comunidad simplemente que como sucede siempre en el Derecho, existe la necesidad de adaptación a las nuevas problemáticas de la sociedad, por ello, para Don Andrés Bello fue importante dentro de la concepción del Código Civil para delimitar diferentes acciones populares que abarcaren la mayoría de derechos posibles pero sin alejarse de las bases que instituyeron los antiguos Romanos.

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico, también encontramos desarrollo de las acciones populares en el artículo 8 de la Ley 9 de 1989, en dicha norma se establece que el medio idóneo de protección del espacio público y el medio ambiente debía ser la acción popular que regulaba el art. 1005 del Código Civil pero está vez generando un desarrollo mínimo, pues aquí se determinó que la acción puede ser dirigida contra un sujeto de carácter público o privado, confusión que existió durante largo tiempo y que hubo también necesidad incluso de pronunciamiento jurisprudencial por parte de la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 27 de marzo del año 1947. Pese a esto, no existió mayor avance en la norma citada y al igual que lo sucedido con los artículos de la ley civil no pudo ser de gran eficacia para la protección de los intereses colectivos como el espacio público o el medio ambiente.

Por último y ya acercándonos a la legislación actual, tenemos al Decreto 2303 de 1989 que organiza la jurisdicción agraria, en el artículo 118 estableció una acción popular de carácter agrario, con ella se buscaba la protección del medio ambiente rural y los recursos naturales renovables de dominio público que pudiesen ser objeto de hechos o actos humanos que les causaren detrimento. En esta acción la legitimación determina que todo ciudadano podrá actuar como sujeto activo contra cualquier persona que causare el deterioro al medio ambiente agrario, más sin embargo indica la improcedencia de esta acción en caso que el sujeto pasivo sea la misma administración, toda vez que cuando este sea el caso otra ley determina la responsabilidad del estado y que mecanismo se deberá ejercer.

Con lo narrado hasta el momento, es claro decir que ya tenemos una idea del origen y los antecedentes históricos de las acciones populares en nuestro país, dicho esto es necesario

adentrarnos en el estudio de la norma que actualmente rige estas dos instituciones jurídicas, encaminadas a la protección de los derechos colectivos de la sociedad colombiana.

LAS ACCIONES DE GRUPO Y POPULAR BAJO LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY 472 DE 1998

La ley 472 de 1998 es la que da el desarrollo normativo al artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, en este sentido es claro anotar que el fin esencial de la misma es garantizar la defensa y protección de los derechos de carácter colectivo, es decir, aquellos que resguardan los intereses de la sociedad y de los grupos específicos de personas, como por ejemplo los grupos indígenas, la concepción de esta clase de derechos implica que a través de políticas de carácter público, el Estado garantice la protección de los mismos y que por ende, se promueva la igual, la justicia y la equidad en la sociedad como principios fundamentales del Constituyente.

Así pues, la norma en mención en su artículo 2, define a *las Acciones Populares* como medios procesales que buscan proteger derechos e intereses de carácter colectivo y por ende tienen como finalidades básicamente estas tres:

- Evitar el daño contingente (fin preventivo).
- Hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses de carácter colectivo (fin suspensivo).
- Restituir las cosas a su estado anterior, en caso de que sea posible (fin restitutivo).

Como lo podemos notar, cada una de las anteriores finalidades, tiene una característica en sí mismo, en el primer caso es de carácter preventivo, pues al igual que como se observaba en el artículo 2359 del Código Civil Colombiano su fin en sí mismo es evitar que se cause un agravio hacia los intereses colectivos; en la segunda, es claro determinar que su fin busca frenar unos actos que pueden generar consigo la violación de los derechos colectivos a esta la llamamos finalidad de carácter suspensiva y ya en el último caso, cuando ya existe la violación del derecho o el daño se ha consumado lo que se persigue es que exista una restauración del derecho colectivo que se ha vulnerado, a este fin se le llama restitutivo.

Ya en el artículo 3 de la Ley, nos trae una aproximación respecto a lo que son las *Acciones de Grupo*, la normal en este aspecto las define como acciones mismas que debe ser interpuestas por un numero plural de personas, mismas que deberán tener o haber sufrido un daño que sea conjunto y que las causas sean las mismas, en este aspecto ya podemos dilucidar que el fin de este mecanismo procesal es la indemnización, puesto que, buscan el pago de esos perjuicios generados con ocasión a los daños a esos derechos de la colectividad que se vieron vulnerados.

Más adelante tocaremos con detenimiento lo concerniente a esta acción, por ahora lo importante es que ya sabemos que las dos acciones, a la luz de la legislación vigente buscan la protección de los derechos e intereses de carácter colectivo, es entonces que el artículo 4 de la Ley citada los enumera, de los cuales se pueden destacar básicamente los siguientes:

- Derecho al medio ambiente.
- La moralidad administrativa.

- El equilibrio ecológico en relación a los recursos naturales y su correcto aprovechamiento.
- El goce del espacio público y la utilización y la defensa de los bienes de uso público.
- La defensa del patrimonio público.
- La defensa del patrimonio cultural de la Nación.
- La seguridad y la salubridad pública.
- La libre competencia económica.
- El acceso a los servicios públicos y a que la prestación de estos sea eficiente y oportuna.
- La prohibición de uso, porte, fabricación, importación y posesión de armas químicas, nucleares y tóxicos.
- El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.
- El adecuado desarrollo urbano.
- Los derechos del consumidor y los usuarios.

Además de todos los derechos que sean catalogados como tal en la Constitución, las normas y tratados de Derecho Internacional que se encuentren vigentes anteriores o posteriores a la Ley.

Es importante mencionar que existen unos principios de carácter general que rigen las acciones populares y de grupo, en los cuales están:

- Tramite preferencial.
- Interpretación de los derechos colectivos de conformidad con la Constitución, las leyes y tratados internacionales de carácter vinculante.
- Tramite en cualquier tiempo.
- Además de todos los principios Constitucionales y especiales, entre los que deberán prevalecer la publicidad, economía, celeridad y eficacia.

Estos principios al ser constitucionales, generales y especiales son de obligatorio cumplimiento puesto que, de no hacerlo, el trámite de las mismas podría resultar nula por violación al debido proceso y a las garantías procesales en sí mismas.

LAS ACCIONES POPULARES

Como lo hemos venido observando, son de carácter constitucional pero su desarrollo normativo lo regula la Ley 472 de 1998, misma que establece que es procedente contra acciones u omisiones de autoridades públicas o particulares, que hayan violentado o amenacen con violar derechos o intereses de carácter colectivo, el precepto anteriormente enunciado lo podemos observar de esa manera en el artículo 9 de la ya mencionada. Así pues, esta acción se podrá promover durante todo el tiempo que persista la amenaza o el peligro de vulneración del derecho o el interés colectivo, pues así lo estima el artículo 11 de la misma normatividad.

También es claro mencionar que con la expedición de esta Ley, para este tipo de acciones no constituye requisito de procedibilidad el agotamiento de la vía gubernativa para el ejercicio de la acción, en todo caso que la amenaza o vulneración sea producto de la administración, más sin

embargo, con la expedición del C.P.A.C.A o Ley 1437 de 2011 en su artículo 144, existe la obligación de solicitar a la autoridad o a quien ejerza las funciones administrativas la adopción de medidas con el fin de proteger el derecho o interés colectivo que se está siendo amenazado o vulnerado.

Sin embargo, en caso tal que se presente la solicitud a la entidad para que cese la vulneración o mitigue la violación de los derechos afectados y está dentro de los 15 días no allegue respuesta o si la misma es de carácter negativo, es posible acceder a incoar la acción. Pese a ello, cuando la acción pretenda evitar un perjuicio de carácter irremediable es decir que sea inminente, grave e irreparable, es posible iniciar la misma sin la necesidad de agotar el requisito previo del que trata el C.P.A.C.A.

Otro apartado importante del cual es necesario hablar es sobre la legitimación, en este sentido nos hemos realizado una pregunta que pretendemos resolver al final, esta es: ¿Quién está legitimado para ejercer la acción popular?

Respecto a la pregunta que nos hemos realizado, debemos señalar que el artículo 12 de la Ley 472 de 1998, establece que pueden ser actores populares todos los afectados de manera directa o cualquier persona o entidad que señala el mismo artículo, así:

- Toda persona natural o jurídica.
- Las organizaciones de carácter No Gubernamentales, Organizaciones Populares, Cívicas o similares.
- Entidades públicas que tienen consigo la función de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración sea originada por su actuar u omisión.
- El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los Personeros Distritales y municipales, respecto a su competencia.
- Los alcaldes y demás servidores públicos que respecto a sus funciones deban promover la protección y defensa de los derechos e intereses colectivos.

Las personas que puedan ejercer la acción popular podrán actuar por sí mismos o por intermedio de apoderado judicial y en caso de que no lo tengan, la Defensoría del Pueblo podrá intervenir para lo cual el Juez le notificará el auto que admite la demanda, pues así lo dispone el artículo 13 de la norma.

Las acciones populares como ya lo mencionábamos podrán ejercerse contra cualquier persona natural o jurídica de carácter público o privado y tal como lo establece la norma, en caso que se desconozca al o los responsables de la amenaza o vulneración, será el juez competente el encargado de determinarlos, así pues, la acción podrá recaer sobre sujetos indeterminados, algo que resulta ser importante, puesto que no limita el ejercicio de la acción ni mucho menos la protección de los derechos e intereses de orden colectivo.

Existen también dos factores en el ejercicio de esta acción que no pueden pasar desapercibido en este ensayo, estos son:

- La jurisdicción: Se encuentra delimitada en el artículo 15 de la Ley 472 de 1998 y establece que:

- a. En primera instancia conocerán de esta acción los Jueces Administrativos y los Jueces civiles del circuito.
- b. En la segunda instancia la competencia le será correspondiente 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.

Respecto a estas dos competencias, es claro decir, que se debe dirigir a una u a otra jurisdicción dependiendo si las acciones u omisiones son cometidas por personas públicas o privadas. En el caso de las entidades públicas, servidores públicos o personas privadas que desempeñen funciones públicas, la competencia recaerá en la Jurisdicción Contencioso Administrativo y en los demás casos la Jurisdicción de conocimiento será la Ordinaria Civil puesto que así lo determinó el legislador.

- La competencia: Se encuentra desarrollada en el artículo 16 de la Ley 472 d 1998 y en ella se establece que:
 - a. En Primera instancia serán competentes los Jueces administrativos y civiles del circuito.
 - b. En Segunda instancia será competentes la Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo o la Sala Civil del Tribunal de Distrito Judicial al que pertenezca el Juez de Primera instancia.

Respecto al factor territorial y subjetivo respectivamente, la misma norma determina que la competencia recaerá sobre el juez del lugar donde ocurrieron los hechos y/o el domicilio del actor popular. Además, cuando exista discrepancia en la competencia, deberá conocer a prevención el Juez ante el cual se presentó la demanda.

REQUISITOS DE LA ACCIÓN POPULAR

Para la presentación de la demanda de acción popular la norma en su artículo 18, establece que se deberán cumplir con una serie de requisitos, estos son:

- Se deberá indicar el derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado.
- Se deberá indicar cuales son los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan al ejercicio de la acción.
- Se deberá enunciar cuales son las pretensiones.
- De ser posible se deberá indicar la persona natural o jurídica de carácter público o privado que presuntamente es responsable de amenaza o violación, en concordancia con el artículo 14 de la misma Ley. Cuando en el curso del proceso se pueda determinar que existen otros responsables, el Juez de Primera Instancia ordenará su citación de manera oficiosa en los mismos términos que determina la Ley.
- El material probatorio que se pretende hacer valer.
- Las direcciones para notificación.
- Nombre e identificación del actor popular.

La acción popular como ya lo hemos nombrado, goza de un trámite de carácter preferente puesto que así lo ha determinado el legislador, lo que conlleva que salvo a la acción de tutela, el habeas corpus y la acción de cumplimiento, mecanismos que gozan de mayor preferencia debido a los términos legales que tiene cada una, será desarrollada en un tiempo corto debido a la protección de los derechos colectivos, ya que después de que se haya presentado la misma, el juez que resulte competente tendrá un término de tres días para emitir un auto que la admita o no.

La inadmisión de la demanda podrá resultar cuando falte uno de los requisitos contemplados en el artículo 18 de la norma en mención, además el auto que resulte de carácter inadmisorio le otorgará al actor popular un término de 3 días hábiles para su subsanación y en caso de no hacerlo se procederá a rechazar la demanda, así lo establece el artículo de 20 de la misma Ley.

NOTIFICACIONES, TRASLADO, CONTESTACIÓN Y EXCEPCIONES.

En caso que la demanda haya sido admitida, el actor popular deberá realizar la respectiva notificación personal del auto al demandado y a través de un medio masivo de comunicación que resulte eficaz se le hará conocer la decisión emitida a la comunidad afectada.

La notificación personal en caso que el demandado sea una entidad pública se deberá realizar a su representante legal o delegado en consonancia con lo establecido por el C.P.A.C.A, y en caso tal que el demandado sea de carácter privado, la notificación personal deberá realizarse siguiendo las pautas que para ello establece el C.G. del P. y, además, cuando la demanda no hubiera sido promovida por el Ministerio Público también se le deberá dar comunicación del auto admisorio para que en defensa de los derechos e intereses colectivos actúe en calidad de interviniente. Todo lo anterior lo encontramos desarrollado en el artículo 21 de la Ley 472 de 1998.

Para el traslado de la demanda el Juez competente en el auto admisorio deberá ordenar su traslado al demandado por el término de 10 días, también deberá disponerse a informar que en cuanto se venza el término será proferida una decisión dentro de los 30 días siguientes a ello y, por último, que tiene derecho a solicitar se practiquen pruebas junto con la contestación de la demanda, así lo dispone el artículo 22 de la norma citada.

Dentro de la contestación de la demanda, el demandado podrá proponer excepciones de mérito y previas, y cuando se interpongan las últimas citadas solo podrá proponer las de falta de jurisdicción y cosa juzgada, estas serán resueltas por el juez en la sentencia. Todas las pruebas que se pretendan solicitar se deberán practicar durante el mismo plazo de las solicitadas por la parte actora. Lo anterior mencionado encuentra su desarrollo en el artículo 23 de la Ley 472 de 1998.

MEDIDAS CAUTELARES EN LA ACCIÓN POPULAR

Las medidas cautelares en la acción popular de acuerdo con la norma que las regula en su artículo 25, podrán ser solicitadas de oficio o a petición de parte antes de la notificación de la demanda y en cualquier estado del proceso, en ese momento el juez las decretará si existe motivación para hacerlo y en dicho caso el carácter de ellas será preventivo, suspensivo o de ejecución dependiendo, así:

- Ordenando la cesación de las actividades que pueden originar el daño, las que hayan causado el daño o las que sigan ocasionándolo.
- Ordenando que se ejecuten los actos necesarios, en el caso que la conducta perjudicial o dañina resulte ser consecuencia de la omisión de la persona natural, entidad pública o privada que se demande.
- Obligando al demandado a que preste caución que garantice las medidas mencionadas anteriormente.
- Ordenando con cargo al Fondo de los Derechos e Intereses Colectivos la realización de estudios que permitan establecer la naturaleza del daño y las medidas de carácter urgente que se deberán tomar para atenuarlo.

Cabe resaltar que, de acuerdo a la norma, cuando se trate de una amenaza producto de la omisión atribuible a una autoridad o particular, el juez competente podrá ordenar el cumplimiento de la acción necesaria y para ello se otorgará un término perentorio. En caso que el peligro sea de carácter inminente podrá ordenar que se ejecute la acción, obra u acto por el demandado o la comunidad y que sea a costas del demandado.

Cuando las medidas cautelares sean decretadas, deberán ser notificadas al demandado y podrán ser objeto de recurso de reposición y de apelación, mismos que se conceden en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos dentro de los 5 días. Cuando exista oposición, ellas podrán fundarse en los siguientes aspectos:

- Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se ha pretendido proteger.
- Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público.
- Evitar perjuicios al demandado que puedan traer consigo la imposibilidad de cumplir cuando el fallo sea desfavorable para él.

PACTO DE CUMPLIMIENTO

Transcurridos 3 días al vencimiento del término para contestar la demanda, el Juez deberá citar a las partes a audiencia especial de pacto de cumplimiento, para determinar la forma en que habrán de protegerse los derechos e intereses colectivos y/o el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible, este pacto se asemeja a una conciliación entre las partes.

Cuando exista lugar a la celebración del pacto de cumplimiento, el juez en el término de 5 días deberá aprobarlo y dictara sentencia para poner fin al proceso, así lo determina la Ley 472 de 1998 en el artículo 27. En caso de no llegar a un acuerdo conciliatorio se deberá proceder al decreto de pruebas.

PERIODO PROBATORIO Y SENTENCIA

Para el periodo probatorio después del análisis de cada una de las pruebas por parte del juez y si Se determina que son conducentes, pertinentes y eficaces, señalará el término de 20 días que pueden ser prorrogables por el mismo término dependiendo de la complejidad para que vencido este se pase a la etapa de alegatos, así lo determina el artículo 28 de la Ley 478 de 1998.

Vencido el término de alegatos que es de 5 días, el secretario pasará el expediente al despacho para que proceda a proferir sentencia y solo se podrá proponer incidente de recusación.

La sentencia pone fin a la acción popular y su carácter puede ser favorable o desfavorable a los intereses perseguidos por el actor popular, esta gozará del efecto de cosa juzgada. El término del que él juez dispone para proferirla es de 20 días.

Cuando sea de carácter favorable contendrá una orden de hacer o no hacer dependiendo las pretensiones buscadas por el actor, además la condena del pago de perjuicios siempre que el daño a los derechos o intereses colectivos se haya consumado o el restablecimiento de las cosas a su estado anterior (devolutivo) en caso de ser posible, así lo determina la Ley 472 de 1998.

En caso de ser desfavorable y sean negadas las pretensiones, y que a consecuencia no se amparen los derechos amenazados o vulnerados o estos sean contrarios a la entidad demandada, tienen el derecho a controvertir la sentencia pues así lo establece la norma y en cuyo caso el recurso procedente será el de apelación.

El recurso de apelación será resuelto por el superior jerárquico del juez que profirió la sentencia y él determinará si hay lugar o no al amparo de los derechos e intereses colectivos que se alegaron o las razones por las que no se deberán amparar, el término estimado de acuerdo a la norma en este caso será de 20 días contados a partir de la radicación del expediente en la secretaria del Tribunal competente.

LAS ACCIONES DE GRUPO

Como ya lo habíamos mencionado anteriormente, la acción de grupo encuentra su desarrollo en la Ley 472 de 1998, el artículo 3 de la misma, determina que son mecanismos procesales para la protección de los derechos de una colectividad y que además de ello, reúnan unas condiciones de carácter uniforme sobre la causa que les originó perjuicios individuales a las personas que integran el grupo, este al menos deberá estar conformado por veinte personas. El carácter de la acción popular es netamente indemnizatorio, persigue que se reconozcan los perjuicios y que se pague una indemnización por ellos.

Respecto a la legitimación, la misma norma establece que no se requiere que se conforme un grupo de veinte personas para la instauración de la demanda, lo que sí es obligatorio es que un miembro del grupo que actúe en nombre propio pueda determinar mediante criterios la identificación del grupo afectado, de esa manera lo establece el artículo 46 de la Ley 472 de 1998. No es necesario que cada uno de los integrantes ejerza por separado la acción ni tampoco que se otorgue poder al actor de la acción.

CARÁCTERÍSTICAS DE LA ACCIÓN DE GRUPO.

Esta figura jurídica encaminada a proteger los derechos colectivos tiene unas características que se desarrollan a lo largo de la Ley 472 de 1998, particularmente desde el artículo 46, algunas son:

- Su finalidad es de carácter indemnizatorio, busca resarcir los daños generados a un grupo de personas con ocasión a una acción u omisión por parte de personas privadas o públicas.
- El número mínimo de personas que deben componer el grupo corresponderá a un mínimo de 20 personas para que esta resulte procedente. Podrán ser naturales o jurídicas las personas que compongan dicho grupo.
- Respecto a la caducidad, el artículo 47 de la Ley citada, establece que deberá interponerse dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante originaria del mismo.
- Puede ser interpuesta por el Defensor del Pueblo, los Personeros Municipales y Distritales, en caso que la persona afectada lo solicite o se encuentre en situación de desamparo o indefensión, siendo así será parte del proceso judicial. De acuerdo al artículo 49 de la norma en mención, para el ejercicio de esta acción es necesario que sea realizada por intermedio de un abogado, diferencia clara con la acción popular que, por el contrario, no requería de esta exigencia.

La jurisdicción se determina de acuerdo al sujeto que realizó el agravio, en este sentido el artículo 50 determina que cuando el perjuicio haya sido causado por entidades públicas o privadas en el ejercicio defunciones de tal carácter, la acción deberá presentarse ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando el agravio sea realizado por personas de carácter privado conocerá la Jurisdicción Civil Ordinaria.

La competencia de acuerdo al artículo 51 de dicha norma, quedara establecida así:

- En primera instancia conocerán de estas acciones los jueces administrativos y civiles dependiendo del sujeto al que se demande.
- En segunda instancia conocerá la Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo o la Sala Civil del Tribunal de Distrito Judicial al que pertenezca el Juez de primera instancia.

Respecto al factor territorial, se determina de igual manera que para las acciones populares, respecto al lugar donde ocurrieron los hechos o el domicilio del demandado o demandante, a discreción del segundo y en caso que la competencia pueda recaer sobre varios jueces, el encargado de conocer será al que se le hubiese presentado la demanda.

REQUISITOS DE LA DEMANDA DE ACCIÓN DE GRUPO

Al igual que en la acción popular, la norma determina la existencia de unos requisitos mínimos para la presentación de la demanda, el artículo 52 establece que serán los que estipula el Código de Procedimiento Civil o Administrativo, deberá tenerse en cuenta que cuando se promulgo la Ley 472 de 1998 aún se encontraban en vigencia los anterior mencionados, razón por la cual en la actualidad se deberá interpretar que se tendrá que seguir los lineamientos que para el caso determine el C.G. del P. o el C.P.A.C.A respectivamente y que son las legislaciones vigentes al día de hoy.

Habiendo hecha la salvedad, los requisitos que el legislador estableció son los siguientes:

- Nombre del apoderado o los apoderados, junto con el poder que se le ha conferido como anexo.
- Los nombres, identificación y domicilio de las personas que otorgan el poder.
- La estimación del valor de los perjuicios que se hayan ocasionado con la violación de los derechos.
- Si no es posible proporcionar los nombres de todos los individuos de un mismo grupo, se deberá expresar los criterios que sirvan para identificar y definir el grupo.
- La identificación del demandado. Además, cuando el juez de primera instancia encuentre la existencia de otros responsables, de manera oficiosa deberá citarlos al proceso.
- La justificación respecto a la procedencia de la acción en términos del artículo 3 y 49 de la presente ley.
- Los hechos que sustentan la demanda y las pruebas que se pretendan hacer valer dentro del proceso.

A diferencia de la acción popular, en la acción de grupo si existe la necesidad de determinar al presunto responsable y también la obligación de que sea presentada por intermedio de un abogado, al cual se le haya otorgado poder amplio y suficiente por parte de las personas legitimadas para actuar.

Para efectos de admisión, notificación y traslado de la demanda, el legislador en el artículo 53 de la norma en mención, ha determinado que, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la presentación de la demanda, el juez que sea competente se deberá pronunciar respecto a si admite o no la demanda.

El juez competente deberá realizar la valoración de procedencia de la acción conforme a lo estipulado en los artículos 3 y 47 de la norma, posterior a ello, en el auto admisorio deberá disponer su traslado por el término de 10 días además de la notificación personal a cada uno de los demandados o a su representante legal en caso de ser Entidades Públicas, y al igual que en la acción popular, se informará a los miembros del grupo a través de un medio de comunicación masivo o cualquier mecanismo que resulte eficaz. Cuando la demanda no haya sido promovida por el Defensor de Pueblo, también se le deberá notificar personalmente el auto admisorio de la demanda para que actúe en calidad de interviniente en los procesos que determine convenientes.

En esta acción al momento de la contestación de la demanda, se podrá interponer excepciones de mérito y previas que se encuentren señaladas en el C. G. del P. mismas que serán resueltas por el juez en la sentencia de primera instancia y en consonancia con las normas que regulen la materia.

A su vez, se podrán solicitar las medidas cautelares que establece el artículo 590 del C.G. del P. y en cuanto a su oposición también se seguirán las reglas que estipula esa misma norma.

Cabe resaltar que en la acción de grupo se convocará a diligencia de conciliación, con el fin de llegar a un acuerdo entre las partes y dar por terminado el proceso. Esta diligencia se deberá desarrollar durante los 10 días siguientes a la fecha de su convocatoria. En cualquier estado del proceso las partes podrán solicitar una nueva audiencia de conciliación para poner fin al litigio y

en caso de llegar a un acuerdo, el acta de conciliación que contenga el mismo hará tránsito a cosa juzgada y prestará mérito ejecutivo, así lo determina el artículo 61 de la ley 472 de 1998.

En caso de no llegar a un acuerdo en la audiencia de conciliación se iniciará el periodo probatorio, en el que el juez deberá decretar las pruebas solicitadas y las que mire pertinentes, señalando un término de 20 días para su práctica que podrá ser prorrogable por un término igual si así fuere el caso, posterior a ello el juez dará traslado a las partes para alegatos de conclusión y el término será de 5 días, así lo estipula la norma en los artículos 62 y 63.

Posterior al vencimiento del término para alegatos de conclusión, el secretario pasará al despacho para que se profiera sentencia en un término de 20 días que no son prorrogables.

CONTENIDO DE LA SENTENCIA

De acuerdo con el artículo 65 de la Ley 472 de 1998, la sentencia deberá ir en consonancia con el C.G. del P. y cuando se acoja las pretensiones propuestas; deberá disponer:

- Pago de una indemnización colectiva conformada por la suma de las indemnizaciones individuales.
- Los requisitos que deben cumplir los beneficiarios ausentes para acceder a la reclamación de la indemnización en términos del artículo 61 de la Ley.
- El monto que se deberá entregar al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria y cuya administración será a cargo del Defensor del Pueblo.
- La publicación de un apartado de la sentencia en un medio de amplia circulación dentro del mes siguiente de la ejecutoria.
- Liquidación de las costas a cargo de la parte vencida.
- Liquidación de honorarios del abogado coordinador, correspondiente al 10% de la indemnización de cada uno de los miembros del grupo que no hayan tenido apoderado judicial.

Al igual que el acuerdo conciliatorio en caso de que haya sido posible, la sentencia tendrá efecto de cosa juzgada respecto a quienes fueron parte del proceso y quienes no se hayan excluido del grupo, así lo determina el artículo 66 de la presente norma.

De acuerdo con el artículo 67 de la Ley 472 de 1998, contra la sentencia proceden los recursos de:

- Apelación: en concordancia con el C.G. del P. se podrá dentro de los 3 días siguientes a la notificación de la sentencia interponer, se concede en efecto suspensivo y deberá resolverse en un término de 20 días, desde la fecha de su radicación en la Secretaría General, ampliable por el 10 día en caso de que se practiquen nuevas pruebas.
- Revisión: conforme al artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.
- Casación: conforme a las disposiciones de la Ley 1285 de 2009.

Habiendo abarcado lo que para mí respecta, son los temas más importantes de cada una de las figuras jurídicas objeto de este trabajo, para efectos prácticos y académicos desarrollaré a

continuación un cuadro comparativo con las principales diferencias de cada una de las ya mencionadas, tomando como base la Ley 472 de 1998 y la sentencia C-116 de 2008 proferida por La Corte Constitucional.

ACCIÓN POPULAR	ACCIÓN DE GRUPO
1. Finalidad: netamente preventiva. Proteger los derechos colectivos y evitar un daño que se pueda ocasionar por una amenaza o vulneración.	1. Finalidad: indemnizatoria, busca la reparación de un daño que se le causo a un grupo de personas.
2. Caducidad: se puede ejercer durante todo el tiempo que persista la amenaza o peligro para la colectividad.	2. Solo se podrá ejercer hasta los dos años siguientes de que se haya causado el daño.
3. No necesita abogado para su presentación, se podrá interponer a nombre propio.	3. Debe ser presentada por intermedio de abogado, así lo exige la norma.
4. No es necesario que se conforme un grupo para interponerla. La protección se puede a un grupo indeterminado de personas.	4. Exige la conformación de un grupo de mínimo de 20 personas para su ejercicio, además deben cumplir con que el daño causado sea producto de causas o circunstancias uniformes.

Es así que, con el desarrollo de este ensayo, buscábamos que mediante el estudio de la Ley 472 de 1998 fuese posible establecer los puntos más importantes de las acciones populares y de grupo, así pues, también pudimos encontrar algunas similitudes y enmarcar de manera más clara aún sus diferencias, en ese sentido es factible decir que, se ha cumplido con el objetivo de este ensayo, es decir, se ha logrado responder la pregunta problemizadora, a continuación unas breves pero importantes conclusiones respecto al tema.

CONCLUSIONES

1. La acción popular y de grupo son mecanismos para la protección de los derechos colectivos, así pues, gozan de rango constitucional en el artículo 88 de la Constitución Política y su desarrollo legal se encuentra en la Ley 472 de 1998.
2. La acción popular y de grupo gozan de tratamiento preferente en el ordenamiento jurídico nacional, es decir, su trámite es prioritario para el juez competente, a excepción de la Acción de Tutela, Hábeas Corpus y la Acción de Cumplimiento.
3. La acción popular busca la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando existe una amenaza o violación por acciones u omisiones de personas naturales o jurídicas de carácter público o privado. Su carácter por lo tanto es la búsqueda de un beneficio general.
4. La acción de grupo es la que presenta un grupo de mínimo 20 personas que tienen condiciones uniformes respecto de la causa que les causo un perjuicio, el interés en esta acción es de carácter indemnizatorio y busca en si misma el resarcimiento para las

personas que integran el grupo no para toda la comunidad, finalidad individual se podría decir.

5. Las acciones populares podrán ser ejercidas por cualquier persona y no tienen término de caducidad siempre que persista la amenaza o peligro del derecho o el interés colectivo, las de grupo se deberán ejercer por intermedio de abogado y se deberá promover durante los dos años siguientes a que se hayan causado o cesado la vulneración.
6. Las acciones de grupo y popular se pueden presentar a ante la jurisdicción Contencioso Administrativa o Jurisdicción Ordinaria Civil, en atención al factor subjetivo de la entidad o persona demandada, es decir, si es una entidad pública o un particular con funciones públicas se deberá dirigir a la Contencioso Administrativa y en los demás casos a la Ordinaria Civil. Respecto a la competencia para ambas acciones se determina de igual manera.
7. La acción popular al igual que la de grupo podrá ser promovida contra cualquier autoridad o particular, que haya amenazado o violentado los derechos e intereses colectivos, lo llamativo es que la acción popular puede interponerse incluso contra personas indeterminadas sin que con ello resulte su inadmisión o rechazo, posteriormente el juez deberá determinar a los responsables.
8. Las acciones de grupo como bien lo dice su nombre, necesitan de un grupo de mínimo 20 personas, y existen dos oportunidades para hacerlo; la primera es antes de la apertura de pruebas solicitan por escrito al juez acogerse al fallo y a consecuencia pertenecer al grupo de demandantes y la segunda es dentro de los 20 días siguientes a que se haya publicado la sentencia.
9. La acción popular de acuerdo a la normatividad vigente deberá agotar unos requisitos previos para su ejercicio salvo las excepciones que se establecen, la acción de grupo no exige agotamiento de requisito de procedibilidad o anteriormente llamada vía gubernativa.
10. En la acción de grupo se podrá solicitar la celebración de una audiencia de conciliación en cualquier parte del proceso, en la acción popular existe una audiencia que se asemeja a la conciliación y recibe el nombre de pacto de cumplimiento, en ella es obligatoria la presencia del Ministerio Público y de la entidad que es responsable de la garantía del derecho o interés colectivo y su fin es determinar cómo se van a proteger los mismos y su restablecimiento cuando fuera posible.

BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA

Para efectos de la realización de este ensayo, se tomaron como base las siguientes obras:

1. Ley 472 de 1998, Senado de la República de Colombia, Diario Oficial No. 43.357 del 6 de agosto de 1998. Tomado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0472_1998.html
2. Constitución Política de la República de Colombia, Senado de la República de Colombia, Gaceta Constitucional No. 116 del 20 de julio de 1991. Tomado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#1

3. Ley 1323 de 2011, Senado de la República de Colombia, Diario Oficial No. 47.956 del 18 de enero de 2011. Tomado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html
4. Ley 1564 de 2012, Senado de la República de Colombia, Diario Oficial No. 48.489 del 12 de julio de 2012. Tomado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html
5. Ley 1285 de 2009, Senado de la República de Colombia, Diario Oficial No. 47.240 del 22 de enero de 2009. Tomado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1285_2009.html
6. Acciones Populares y de Grupo 20 años de vigencia de la Ley 472 de 1998, Volumen 1, Consejo de Estado, año 2019. Libro físico.
7. Sentencia C-215 de 1999, Corte Constitucional Colombiana, M.P. (E) Dra, Martha Victoria Sáchica de Moncaleano. Tomado de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-215-99.htm#_ftnref14
8. Sentencia C-116 de 2008, Corte Constitucional Colombiana, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil. Tomado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-116-08.htm>
9. González Martín, Nuria, Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau, t. I: Derecho romano. Historia del derecho México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016. Tomado de: <https://goo.gl/fQDm5o>