

Cartilla de acciones populares y de grupo



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
Derechos humanos, para vivir en paz

ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO Y FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

I. ACCIONES POPULARES

Cuál es el marco normativo de la acción popular?

La acción popular se enmarca dentro de las siguientes normas:

- La Constitución Política de Colombia que en su artículo 88 consagró la acción popular como un mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos.
- La Ley 472 de 1998 la cual reglamenta y desarrolla la figura constitucional de la acción popular y establece el procedimiento

Cuales son las sentencias de constitucionalidad que han analizado el marco normativo de la acción popular?

La normatividad que regula la acción popular se ha visto modificada por las siguientes sentencias de constitucionalidad:

- C - 459 de 2004
- C - 088 de 2000
- C - 036 de 1998
- C - 215 de 1999

Qué es la acción popular?

La acción popular es un mecanismo constitucional procesal consagrado en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollado por la Ley 472 de 1998, que faculta a cualquier persona para acudir ante un juez competente, con el fin de solicitar la protección de los derechos e intereses colectivos, violados o amenazados, por una autoridad pública o por un particular.

Para que se ejercen las acciones populares?

Las acciones populares se ejercen para:

- Evitar el daño contingente¹
- Hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos
- Restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible

Cuales son los rasgos característicos de la acción popular?

La acción popular puede ser preventiva, restitutoria e indemnizatoria.

Es preventiva cuando se pretenda eliminar la amenaza a un derecho o interés colectivo para evitar su violación definitiva.

Es restitutoria cuando apunta a que las cosas vuelvan a su estado anterior a la vulneración o amenaza, en la medida en que fuere posible.

¹ Por daño contingente se entiende aquél que puede suceder o no, que reviste un carácter eventual y por ende constituye una amenaza; por lo tanto se opone a lo seguro y necesario.

Es indemnizatoria 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.

Cuando procede la acción popular?

La acción popular procede cuando se reúnan los siguientes requisitos:

- La existencia de un interés o derecho colectivo que se encuentre amenazado o vulnerado.
- La acción u omisión de una autoridad pública o de particulares que amenaza o viola el interés o derecho colectivo.
- La acción debe promoverse durante el tiempo en que subsista la amenaza o la vulneración del derecho o interés colectivo.

La acción popular se ejerce aún cuando existen otros mecanismos de defensa judiciales?

La acción popular fue consagrada constitucional y legalmente como un mecanismo autónomo, principal y no subsidiario de protección de derechos e intereses colectivos. Por tanto, las acciones populares se ejercen independientemente² de que existan otros medios de defensa para alcanzar las pretensiones de amparo.

Esta es la diferencia con la acción de tutela, garantía que es viable ante la inexistencia o ineficacia de otros medios de defensa judicial.

Requieren las acciones populares el agotamiento previo de la vía gubernativa?

En tratándose de las acciones populares, no es necesario el previo agotamiento de la vía gubernativa³. Es decir, el cumplimiento de este reclamo queda a la discreción del actor, lo que equivale a que si éste lo desea puede interponer los recursos con el fin de agotar la vía gubernativa o bien puede optar por acudir directamente ante el juez popular.

Procede la acción popular contra los actos administrativos unilaterales y los contratos estatales?

En la Ley 472 de 1998 no existe una norma expresa que disponga la procedencia de la acción popular contra actos y contratos administrativos, ni tampoco norma que no lo permita, por ello, la jurisprudencia no ha sido uniforme al respecto. Los fallos que han declarado la prosperidad de las acciones populares presentadas contra contratos y actos administrativos lo han hecho, por considerar que aquellos, en los casos estudiados, vulneran derechos colectivos.

Respecto de los actos administrativos, la jurisprudencia⁴ ha expresado que la acción popular procede siempre que la existencia del acto o su ejecución amenacen o vulneren un derecho colectivo. Tal eventualidad, puede presentarse de dos

² Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 1 de noviembre de 2001. Expediente 73001-23-31-2000-8654-01

³ Agotar previamente la vía gubernativa significa acudir en reclamo ante la administración con el fin de controvertir las decisiones que afectan al administrado, antes de demandar ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 21 de marzo de 2002. Expediente AP 25000.23-26-000-2001-9093-01; Consejo de Estado, Sección Primera. Expediente AP-148; Consejo de Estado, Sección Cuarta. Expediente AP-026. Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 19 de julio de 2002. Expediente Ap 098. Consejo de Estado, Sección tercera, Auto de 30 de enero de 2003. Expediente Ap-761.

maneras: la primera cuando el actor pretende la nulidad del acto; y la segunda, cuando el juez decide su inaplicación, por vía de la excepción⁵.

Respecto de los contratos estatales⁶ ha dicho que la acción popular puede propender por la suspensión de la ejecución de un contrato o por la declaración de nulidad total o parcial del mismo, cuando quiera que la ejecución o la existencia del contrato, según el caso, constituyan amenaza a un derecho colectivo. Empero, si ya se ha ejercido la acción contractual y por medio de ella se busca la protección del mismo derecho, la acción popular no será procedente.

Existe un término de caducidad⁷ para ejercer la acción popular?

La acción popular no tiene un término perentorio para interponerse. Sin embargo, la oportunidad precluye cuando cesa la vulneración del derecho o interés colectivo.

La sentencia C-215 de 1999 proferida por la Corte Constitucional, declaró parcialmente inexecutable el artículo 11 de la Ley 472 de 1998 que establecía un término de caducidad de 5 años para las acciones populares, cuando estas estuvieran dirigidas a volver las cosas al estado anterior.

Quien puede interponer la acción popular?

La acción popular puede ser interpuesta por cualquier persona⁸ natural o jurídica que pretenda obtener la protección de los derechos e intereses colectivos. No es indispensable que el demandante pertenezca a la comunidad afectada con la violación al interés o derecho colectivo.

Adicionalmente, las acciones populares pueden ser interpuesta por:

- El Procurador General de la Nación
- El Defensor del Pueblo o sus delegados
- Los Personeros Municipales y Distritales
- Los servidores públicos
- Las Organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar
- Los Alcaldes
- Los servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de los derechos e intereses colectivos

Quienes pueden coadyuvar las acciones populares?

Cualquier persona puede presentarse en el proceso como un tercero interviniente, es decir, coadyuvar la acción, bien sea para ayudar al demandante en las pretensiones o al demandado en las excepciones. De conformidad con el artículo 24 de la Ley 472 de 1998, la coadyuvancia sólo puede presentarse hasta antes de proferirse fallo de primera instancia.

Adicionalmente, también pueden coadyuvar las acciones populares: las organizaciones populares, cívicas y similares; el Defensor del Pueblo o sus

⁵ La excepción de ilegalidad tiene su fundamento en el artículo 12 de la Ley 153 de 1887 y la de inconstitucionalidad, en el artículo 4º de la Constitución Política.

⁶ Ver, entre otras, la Sentencia del día 19 de julio de 2002, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado. Rad. 25000-23-26-000-2000-0104-01 y Sentencia de diciembre 9 de 2003, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad 25000-23-26-000-01204-01.

⁷ Caducidad es la figura procesal que indica la terminación de la oportunidad para ejercer una determinada acción

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 4 de abril de 2002. Expediente 0336

delegados; los personeros distritales o municipales; y demás autoridades que cumplan la función de velar por los intereses de la comunidad, en virtud de las funciones que tienen estatuidas.

Opera en las acciones populares la figura del llamamiento en garantía?

La figura del llamamiento en garantía consiste en la posibilidad del demandado de incluir dentro del proceso a un tercero que considera responsable de la situación que originó el daño o la amenaza al interés colectivo que se pretende amparar.

El llamamiento en garantía no está expresamente contemplada en la Ley 472 de 1998, no obstante, en virtud del principio de integración normativa⁹, puede aplicarse dentro de las acciones populares.

Las partes requieren de abogado para intervenir dentro del proceso de la acción popular?

No. Dado su carácter de acción pública, el ejercicio de la acción popular, no necesita de la intervención de abogado. La misma prerrogativa tienen los demandados de acudir a la jurisdicción sin la intervención de abogado¹⁰, porque de lo contrario se produciría un quebranto al principio de igualdad de las partes en el proceso.

Contra quien se puede interponer la Acción Popular?

La acción popular se ejerce contra los particulares o contra la autoridad pública que mediante la acción u omisión vulnere o pretenda vulnerar los derechos e intereses colectivos.

Qué derechos protege la acción popular?

La acción popular protege los Derechos e Intereses Colectivos contenidos en:

- El artículo 88 de la Constitución Política
- El artículo 4 de la Ley 472 de 1998
- Leyes ordinarias
- Los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia

Qué son los derechos e intereses colectivos?

Los derechos e intereses colectivos se pueden definir como prerrogativas, o facultades legalmente reconocidas a la colectividad o al grupo social, independientemente de las personas individualmente consideradas, de los que se deriva el poder de los titulares para hacerlos valer jurídicamente.

Para la jurisprudencia¹¹ la calidad de derecho colectivo no surge a partir de la naturaleza propia del derecho, sino a partir del momento en el que el ordenamiento jurídico los reconozca como tal. Por tanto, mientras no se haya producido su reconocimiento legal, no se puede considerar que un interés

⁹ De conformidad con este principio consagrado en el artículo 44 de la Ley 472 de 1998, los aspectos no previstos en dicha Ley, se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo según la jurisdicción a la que corresponda, siempre y cuando los mismos no se opongan a la naturaleza y finalidad de las acciones populares.

¹⁰ Sentencia C -215 de 1999

¹¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 22 de enero de 2004. Expediente AP 25000232600020010052703

determinado, que eventualmente comprometa el interés general, revista la naturaleza de colectivo.

Cuales son los derechos e intereses colectivos?

Los derechos e intereses colectivos protegidos por la Ley 472 de 1998, son los relacionados con:

- El goce de un ambiente sano.
- La moralidad administrativa.
- 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 protección de áreas de especial importancia ecológica y de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.
- Los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.
- El goce del espacio públicos y la utilización y 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 públicas.
- El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.
- La libre competencia económica.
- El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.
- 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.
- El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.
- La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollo urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.
- Los derechos de los consumidores y usuarios.

El artículo 88 de la Constitución Política señala entre los derechos e intereses colectivos los relacionados con:

- El patrimonio
- El espacio
- La seguridad y la salubridad públicos
- La moral administrativa
- El ambiente
- La libre competencia económica
- Otros de similar naturaleza que se definen en la ley.

Pueden ser protegidos los derechos colectivos a través de la acción de tutela?

Si. En tratándose de la defensa de los derechos colectivos, la acción de tutela es viable cuando se demuestra que la vulneración a un derecho de esta naturaleza está afectando de manera directa un derecho considerado como fundamental, tal es el caso, de la vulneración del derecho a un ambiente sano (derecho colectivo), que

pone en peligro derechos como la vida (derecho fundamental), o la salud (derecho fundamental por conexidad).

En estos eventos, la procedencia de la acción de tutela está supeditada a que exista prueba suficiente que permita afirmar que efectivamente un derecho de carácter fundamental está viéndose comprometido por la violación, desconocimiento o amenaza de un derecho de carácter colectivo; y que, se logre comprobar que la lesión del derecho fundamental es causa directa del desconocimiento del derecho colectivo¹².

Existen otras acciones populares creadas con anterioridad a la Constitución de 1991?

Si. Con anterioridad a la expedición de la Constitución de 1991 y de la Ley 472 de 1998, existen las acciones populares consagradas en el Código Civil y en instrumentos normativos especiales. Entre ellas destacamos:

- Acción Popular en favor de los bienes de uso público (Art. 1005 C.C.) *“La municipalidad y cualquiera 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.”*

- Acción Popular del Daño contingente (Art. 2359 C.C.) *“Por regla general se concede acción en todos los casos de daño contingente, que por imprudencia o negligencia de alguno amenace a personas indeterminadas; pero si el daño amenazare solamente a personas determinadas, sólo alguna de éstas podrá intentar la acción.”*

- Acción Popular para pedir la remoción de una cosa que se encuentre en la parte superior de un edificio (Art. 2355 C.C.) *“Si hubiere alguna cosa que de la parte superior de un edificio, o de otro paraje elevado, amenace caída o daño, podrá ser obligado a removerla el dueño del edificio o del sitio, o su inquilino, o la persona a quien perteneciere la cosa, o que se sirviere de ella, y cualquiera del pueblo tendrá derecho para pedir la remoción.”*

- Acción Popular para evitar el peligro de construcciones o arboles mal arraigados (Art. 992 C.C.) *“Las disposiciones precedentes se extenderán al peligro que se tema de cualesquiera construcciones; o de árboles mal arraigados, o expuestos a ser derribados por casos de ordinaria ocurrencia.”*

- Acción Popular contra la corrupción del aire (Art. 994 C.C.) *“Lo dispuesto en el artículo precedente se aplica no solo a las obras nuevas, sino a las ya hechas, mientras no haya transcurrido tiempo bastante para constituir un derecho de servidumbre.*

“Pero ninguna prescripción se admitirá contra las obras que corrompan el aire y lo hagan conocidamente dañoso.”

- Acción Popular para la protección del Espacio Público y el Medio Ambiente Urbano (Art. 8 Ley 9/89 - Dc. 2400/89) *“Los elementos constitutivos del espacio público y el medio ambiente tendrán para su defensa la acción popular consagrada en el artículo 1005 del C.C. Esta acción 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.”*

¹² Corte Constitucional. Sentencias T-437 de 1992, SU 063 de 1993, SU 257 de 1997 y T-664 de 1999, entre otras.

- Acción Popular para la preservación del ambiente rural y de los recursos naturales renovables (Arts. 2, 118 Dc. 2303/89) *“Corresponderán igualmente a esta jurisdicción los procesos en acciones populares fundadas en las normas sobre preservación del ambiente rural y manejo de los recursos naturales renovables de carácter agrario, conforme a lo previsto en el artículo anterior, cuando el asunto no sea de competencia de las autoridades administrativas.”*

“El ambiente rural y los recursos naturales renovables del dominio público que hacen parte de aquél, podrán ser definidos judicialmente por cualquier ciudadano contra actos o hechos humanos que les causen o puedan causar deterioro, si el asunto no es de competencia de la administración, mediante la acción popular consagrada en los artículos 1005, 2359 del Código Civil, especialmente en los casos previstos en el inciso segundo del artículo 16 de la Ley 23 de 1973.

Esta acción se podrá ejercer en cualquier tiempo y estará encaminada a conseguir la prevención del daño, su reparación física o su resarcimiento, o más de uno de estos objetivos.”

Estas acciones populares se someterán al trámite previsto en la Ley 472 de 1998.

Ante qué autoridad judicial se puede presentar la acción popular?

Si la vulneración proviene por parte de una autoridad, o de un particular que ejerza funciones administrativas, se interpondrá ante la jurisdicción contenciosa administrativa. En primera instancia conocen los Jueces Administrativos y en segunda instancia, los Tribunales Contencioso Administrativos¹³.

Si la vulneración proviene de un particular, se ejercerá ante la jurisdicción civil. En primera instancia conocen los Jueces Civiles del Circuito y en segunda instancia las Salas Civiles de los Tribunales Superiores.

El juez competente, será aquel de ocurrencia de los hechos o del domicilio del demandado a elección del actor popular. Cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conocerá a prevención el juez ante el cual se hubiera presentado la demanda.

Si en el lugar donde se pretende instaurar la demanda no existe juez del circuito o de lo contencioso administrativo, la demanda podrá presentarse ante cualquier juez civil municipal o promiscuo, quien la remitirá al funcionario competente, dentro de los dos días siguientes. No obstante, deberá remitir de inmediato y por el medio más eficaz las diligencias al juez competente cuando se comprometa de forma grave y permanente los derechos invocados en la demanda.

Cuales son los requisitos de la demanda?

La demanda de acciones populares debe contener:

- La indicación del funcionario judicial competente;
- El nombre e identificación de quien ejerce la acción
- La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado. Es aconsejable hacer una correcta exposición del por qué, cómo y en qué consiste dicha amenaza o vulneración, apoyada en un marco legal, jurisprudencial o doctrinario;

¹³ Antes de la creación y funcionamiento de los Jueces Administrativos, las acciones populares que conocía la jurisdicción contenciosa administrativa, se tramitaban en primera instancia ante los Tribunales Contencioso Administrativos y la segunda, ante el Consejo de Estado.

- El relato claro y ordenado de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan la petición;
- La determinación de la persona natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuera posible¹⁴;
- La enunciación de pretensiones o peticiones que se le hacen al juez para que repare la vulneración o la amenaza de que son objeto los derechos e intereses colectivos;
- Las pruebas que pretenda hacer valer, tales como documentos, testimonios, dictámenes periciales, informes, estadísticas, inspecciones judiciales, entre otros;
- La dirección en la que se reciben las notificaciones.

Qué pretensiones se pueden estipular en la demanda?

Las pretensiones pueden ser de carácter general y específicas.

En relación con las pretensiones generales, que se desprenden directamente del texto de la Ley 472 de 1998, y que tienen que ver con la finalidad de la acción, tenemos las siguientes:

- Evitar el daño contingente
- Hacer cesar el peligro, o la amenaza o la vulneración sobre los derechos o intereses colectivos
- Restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible

En relación con las específicas, a título de ejemplo, tenemos las siguientes:

- Que se imparta una orden que puede ser de hacer o de no hacer, según el caso.
- Que se conforme el comité de verificación.
- Que se reconozca el incentivo
- Que se conceda el amparo de pobreza
- Que se practiquen medidas cautelares
- Que se suspenda un acto administrativo o la ejecución de un contrato estatal

Qué principios orientan las acciones populares?

El trámite de las acciones populares debe desarrollarse teniendo en cuenta los principios establecidos en la Constitución Política y especialmente los principios de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia y los principios generales del Código de Procedimiento Civil, en cuanto no contradigan la naturaleza de las acciones populares, como el principio de gratuidad y de impulso oficioso.

Cómo se aplica el principio de prevalencia del derecho sustancial?

En aplicación de este principio el juez que conoce de la acción popular deberá tener en cuenta el propósito esencial de la ley, esto es, la protección de los intereses colectivos. Esta finalidad debe primar sobre aspectos meramente formales que no se refieran al contenido del debido proceso. De conformidad con este principio el excesivo apego a los rituales y a las formalidades procesales, tienden a disminuir la efectividad en la protección del derecho colectivo vulnerado.

Cómo se aplica el principio de publicidad?

¹⁴ Cuando se desconozcan los responsables de la vulneración o amenaza a un derecho o interés colectivo, corresponderá al juez determinarlo.

En virtud de este principio los expedientes que contengan los procesos que se originan en el ejercicio de las acciones populares son públicos, es decir, podrán ser consultados y accedidos por cualquier persona e igualmente se podrá obtener copias y certificaciones sobre los mismos.

Cómo se aplica el principio de economía?

En aplicación de este principio se debe buscar la economía procesal tanto en lo referido al tiempo de duración del proceso, como a los costos que se causen durante el trámite de la acción, pero teniendo en cuenta la mayor realización del derecho sustancial.

Cómo se aplica el principio de celeridad?

El trámite se debe adelantar con la mayor rapidez y sin dilaciones, dando estricta aplicación a los términos establecidos por la ley, para el cumplimiento de la actuación procesal.

Cual es el alcance del principio de gratuidad?

A pesar de que la Carta Política no hace referencia expresa al principio de gratuidad en el acceso a la administración de justicia, éste principio se encuentra consagrado en diversos estatutos¹⁵. El principio de gratuidad, se concreta en el derecho que toda persona tiene de acceder sin costo alguno a la administración de justicia, haciendo efectiva la realización plena del derecho a la igualdad contenido¹⁶. De forma general, el mencionado principio se proyecta dentro de las acciones populares y de forma específica se desarrolla mediante la concesión del amparo de pobreza que puede hacer el juez que conoce de la acción popular, en las situaciones determinadas en el Código de Procedimiento Civil y mediante algunas de las funciones del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

Cómo se aplica el principio de eficacia?

Debe recordarse que la acción popular existe en nuestro derecho con el propósito de lograr la efectiva protección de los derechos colectivos. Por tal razón, es obligación del juez impulsar oficiosamente la acción popular y producir decisión de mérito so pena de incurrir en falta disciplinaria, sancionable con destitución. Por tanto, el funcionario judicial no podrá bajo ninguna circunstancia proferir fallo inhibitorio.

Igualmente, en desarrollo del principio de eficacia, si la petición presentada no corresponde a una acción popular, el Juez deberá adoptar las medidas conducentes para adecuarla a la acción que corresponda¹⁷.

Finalmente, el artículo 84 de la Ley 472 de 1998 establece que la inobservancia de los términos establecidos en la ley para el trámite de las acciones populares y de grupo, será causal de mala conducta para el funcionario que conozca de la misma y se sancionará con destitución.

¹⁵ Ver el artículo 1 del Código de Procedimiento Civil y artículo 6 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C 037, de 5 de febrero de 1996, reiterada en Sentencia C-893 de 2001.

¹⁷ En este sentido se pronunció la Sección Tercera del Consejo de Estado¹⁷, al adecuar una demanda de acción popular a una acción de cumplimiento.

Las acciones populares tienen un trámite preferencial?

Si. Las acciones populares tiene un trámite preferencial en relación con las demás acciones que conozca el funcionario judicial, especialmente respecto de las acciones de que conoce la justicia ordinaria. Lo anterior con miras a garantizar la efectiva protección de los derechos e intereses colectivos.

No obstante lo anterior, dicha preferencia no se aplicará respecto de las acciones de Habeas Corpus, de Tutela y de Cumplimiento,

En virtud de dicha preferencia, el juez debe tramitar y proferir decisión de fondo en las acciones populares teniendo en cuenta los términos perentorios que establece la Ley 472 de 1998 para el efecto.

Cuando existe temeridad en la interposición de la acción popular?

La acción popular se considera temeraria cuando se presenta con “(...) *abuso desmedido e irracional del recurso judicial*”¹⁸. El fundamento de la norma que sanciona la temeridad se encuentra en los artículos 83 y 95 de la Constitución, que se refieren, el primero, a que las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe y, el segundo, a los deberes de las personas, como los de: "respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios" y "colaborar en el buen funcionamiento de la administración de la justicia".

Existen muchos casos en los cuales se ha sancionado a los actores que abusan irresponsablemente de ese mecanismo de protección. A título de ejemplo podemos citar un caso en el cual se sancionó por temeridad, frente al ejercicio abusivo del actor por demandar a varios municipios que no tenían mataderos de ganado que cumplieran con las normas sanitarias¹⁹.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, solamente podrá condenarse al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe.

Opera la figura del desistimiento dentro de las acciones populares?

La figura del desistimiento, entendida como la facultad del actor popular de renunciar a la demanda para detener su trámite no se encuentra consagrada legalmente. La jurisprudencia del Consejo de Estado²⁰ ha precisando que el desistimiento de la acción popular no es procedente, toda vez que dicha figura se opone a su naturaleza y finalidad, pues la acción popular es una acción pública que persigue la protección de los derechos e intereses de una colectividad.

Cuales son los términos perentorios que establece la Ley 472 de 1998?

ACTUACIÓN	TÉRMINO
-----------	---------

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-010/92. El actor presentó ante diferentes autoridades de la República un total de (35) investigaciones dentro de las cuales incluye 9 acciones de tutela ante diferentes jueces (9) por los mismos hechos, como consecuencia de lo cual todas las tutelas fueron rechazadas por la Corte.

¹⁹ Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca. Providencia del 25 de enero de 2002. Expediente AP 0334.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Setencia de 10 de julio de 2003, Expdiente 54001-23-31-000-2002-00183-01

Admisión de la demanda	3 días
Corrección solicitud	3 días
Traslado al demandado	10 días
Pacto de Cumplimiento	3 días
Revisión del Pacto por parte del Juez	5 días
Periodo probatorio	20 días
Ampliación del término probatorio	20 días
Traslado común a las partes de la prueba pericial	5 días
Traslado común para alegatos	5 días
Sentencia de primera instancia	20 días
Impugnación del fallo	3 días
Sentencia de segunda instancia	20 días
Consulta en el incidente de desacato	3 días

Cuales son la medidas cautelares para proteger un derecho o interés colectivo?

El juez de oficio o a petición de parte antes de la notificación de la demanda o en cualquier estado del proceso podrá adoptar las medidas cautelares que considere pertinentes, para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado.

De manera particular el juez podrá:

- Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;
- Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea la consecuencia de la omisión del demandado;
- Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de las anteriores medidas;
- 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.

En caso de que la amenaza a un derecho o interés colectivo provenga de una omisión, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción necesaria dentro del término preventivo determinado por él.

Qué es la audiencia especial de pacto de cumplimiento?

El pacto de cumplimiento es una especie de audiencia de conciliación que el juez decreta de oficio, en la cual escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, con la finalidad de que las partes implicadas dentro del mismo se pongan de acuerdo o concilien voluntariamente sus diferencias, y se determine mediante un pacto, la forma de protección y el oportuno restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible, dando con ello una terminación anticipada al proceso. El pacto de cumplimiento será revisado y corregido por el juez, con el consentimiento de las partes.

La aprobación del pacto de cumplimiento se hará mediante sentencia. La parte resolutive de la sentencia mediante la cual se apruebe el pacto debe ser publicada en un diario de amplia circulación nacional a costa del infractor demandado por la violación de los derechos e intereses colectivos²¹.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-215 del 14 de abril de 1999. M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

Es de anotar, que el pacto de cumplimiento al que han llegado las partes, puede ser revocado, si este tiene vicios de ilegalidad, y en su lugar, declarado fallido, ordenando además continuar con el trámite de la acción popular²².

Cuales son los efectos de la aprobación del pacto de cumplimiento

El pacto de cumplimiento será aprobado por el juez mediante sentencia, la cual produce la terminación anticipada del proceso y tendrá efectos de cosa juzgada, salvo que se presenten hechos nuevos y causas distintas a las alegadas en el respectivo proceso, así como informaciones de carácter técnico que no fueron apreciadas por el juez y las partes al momento de celebrarse dicho pacto, evento en el cual la sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa.

El Juez conservará la competencia para la ejecución de lo acordado en el pacto de cumplimiento. Además, podrá designar a una persona natural o jurídica que vigile como auditor la solución del conflicto.

Cuándo se considera fallida la audiencia de pacto de cumplimiento?

La audiencia de pacto de cumplimiento se considera fallida:

- Cuando no comparezcan la totalidad de las partes interesadas;
- Cuando no se formule proyecto de pacto de cumplimiento;
- Cuando las partes no consientan en las correcciones que el juez proponga al proyecto de pacto de cumplimiento

Quienes intervienen en la audiencia especial de pacto de cumplimiento?

En la audiencia especial de pacto de cumplimiento intervendrán las partes en el proceso, las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto de pacto de cumplimiento, el Ministerio Público y la entidad responsable de velar por el derecho e interés colectivo. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o el interés colectivo será obligatoria.

Cómo se desarrolla el periodo probatorio dentro de las acciones populares?

Fallida la audiencia de pacto de cumplimiento:

El juez decretará:

- las pruebas solicitadas
- las pruebas que de oficio estime pertinentes

El juez practicará las pruebas:

- personalmente
- por comisión, si hay imposibilidad de hacerlas en forma personal

El juez podrá ordenar la práctica de pruebas dentro o por fuera del territorio nacional. La carga de la prueba corresponde al demandado. Pero por razones de

²² En providencia del 1 de febrero de 2002, la Sección Quinta del Consejo de Estado, revocó la sentencia mediante la cual se había aprobado un pacto de cumplimiento.

orden económico o técnico, podrá pedir experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido el tema de debate

Sino se pudiere allegar la prueba, el juez podrá ordenar la prueba con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos

Cuales son los medios de prueba de que se vale el Juez Popular?

El juez popular podrá:

- solicitar estadísticas de fuentes que ofrezcan credibilidad
- solicitar conceptos a manera de peritos, informes y aporte de documentos a entidades públicas y a sus empleados
- requerir de particulares certificaciones, informaciones, exámenes o conceptos
- ordenar cualquier prueba conducente y, en general, cualquier medio de prueba establecido en el Código de Procedimiento Civil

Cuál es el contenido de la sentencia que acoge las pretensiones del actor?

- Orden protectora y preventiva de hacer o de no hacer cierta conducta. En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución.
- 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 cargo²³. La condena al pago de los perjuicios se hará "in genere" y se liquidará en el incidente previsto en el artículo 307 del Código de Procedimiento Civil.; en tanto, se le dará cumplimiento a las órdenes y demás condenas²⁴.
- Exigencia de realizar conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior, cuando fuere físicamente posible
- Fijación del monto del incentivo, entre 10 y 150 salarios mínimos mensuales. Cuando el derecho protegido sea la moral administrativa, el incentivo corresponde al 15% del valor que la entidad pública recupere. El incentivo se destina al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos, cuando el actor sea una entidad pública.

Cómo opera el cumplimiento del fallo?

Dentro del término de ejecución de la sentencia, el juez conservará la competencia para asegurar el cumplimiento de la sentencia. Para tal fin, el juez:

- Adoptará todas las medidas necesarias para su ejecución, de acuerdo con las normas del Código de Procedimiento Civil.
- Conformará un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia.
- Comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo.

²³ En caso de daño a los recursos naturales el juez procurará asegurar la restauración del área afectada destinando para ello una parte de la indemnización.

²⁴ Al término del incidente se adicionará la sentencia con la determinación de la correspondiente condena incluyéndose la del incentivo adicional en favor del actor.

Cuando se incurre en desacato?

La figura del desacato se encuentra consagrada en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, de conformidad con la cual, cuando el obligado a acatar el fallo o cualquier mandato proferido por la autoridad judicial en los procesos que se adelanten por acciones populares, incumpla la orden judicial²⁵, se le sancionará con una multa de hasta 50 salarios mínimos mensuales que serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, los cuales pueden ser conmutables con arresto hasta de seis meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

Además, el desacato debe adelantarse mediante trámite incidental, ante el mismo juez que profirió el fallo. La petición será consultada al superior jerárquico quien deberá decidir sobre su procedencia en el término de tres días.

Qué es y cómo opera el incentivo en las acciones populares?

La figura del incentivo, constituye un premio económico a la persona que inicie el proceso y pruebe la existencia de un perjuicio que afecte a la colectividad. Tal incentivo tiene como finalidad el promover en los ciudadanos la denuncia de estos casos y la gestión hasta su culminación. En el caso de que quien demande sea una entidad pública, el incentivo será destinado al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

La condena al pago del incentivo la fija en forma discrecional el Juez, entre 10 y 150 salarios mínimos mensuales. No obstante, cuando el interés o derecho colectivo amenazado o vulnerado sea el de moralidad administrativa, el demandante tendrá derecho al 15% del valor que recupere la entidad pública en razón de la acción popular.

El incentivo es procedente incluso cuando el proceso termina mediante pacto de cumplimiento, el acuerdo consagrado mediante pacto de cumplimiento, debe ser aprobado mediante sentencia y el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, señala que en la misma se debe señalar el monto del incentivo para el actor popular.²⁶

Dado que el incentivo implica un reconocimiento a una labor diligente oportuna y permanente del demandante, de no establecerse dicha labor, no hay lugar a condenar el reconocimiento económico otorgado por la ley²⁷.

II. ACCIÓN DE GRUPO

Cuál es el marco normativo de la acción de grupo?

La acción de grupo se enmarca dentro de las siguientes normas:

²⁵Ver Auto del 7 de mayo del 2003, Consejo de Estado, en la que se impuso una sanción por desacato equivalente a multa de 30 salarios mínimos legales mensuales, contra la Alcaldía Mayor de Bogotá, por no suspender las obras de construcción de una ciclovía sobre un humedal y ordenar talar 750 árboles

²⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia de Noviembre 28 de 2002. Radicado 20020595.

²⁷ Consejo de Estado. Sentencia del 27 de junio de 2002 Expediente AP - 9120 y Sentencia del 4 de julio de 2002. Expediente AP-0367.

- La Constitución Política de Colombia que en su artículo 88 consagró la acción de grupo.
- La Ley 472 de 1998 la cual reglamenta y desarrolla la figura constitucional de la acción de grupo y establece el procedimiento.

Cuales son las sentencias de constitucionalidad que han analizado el marco normativo de la acción de grupo?

La normatividad que regula la acción de grupo se ha visto modificada por las siguientes sentencias de constitucionalidad:

- C - 569 de 2004
- C- 1062 de 2000
- C - 732 de 2000
- C - 215 de 1999
- C - 036 de 1998

Qué es la acción de grupo?

Las acciones de grupo son mecanismos procesales que permiten a un número plural de personas acudir a las autoridades judiciales para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de perjuicios. El grupo de personas debe reunir condiciones uniformes respecto de una misma causa que causó perjuicios individuales para cada una de ellas.

La acción de grupo se origina en los daños causados a un número plural de personas que deciden acudir ante la justicia en acción única, para obtener la respectiva reparación.

La acción de grupo se ejerce únicamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios.

Cómo debe ser la causas generadora del daño?

Si bien es cierto, la Ley 472 de 1998 se refiere “al hecho u omisión” como la causa generadora del daño, la jurisprudencia ha entendido que la acción de grupo puede ser intentada no solamente cuando la causa generadora del daño sea un hecho o una omisión, sino también cuando surge a partir de una operación administrativa y de un acto administrativo²⁸.

Cual es el término de caducidad de la acción de grupo?

Las acciones de grupo tienen un término de caducidad de dos años siguientes al acaecimiento del hecho, es decir, deben ejercerse dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulneratoria causante del mismo.

Es importante precisar, que al momento de contabilizar los términos para establecer la caducidad de la acción, debe identificarse el hecho generador de los perjuicios reclamados en la demanda e identificar si éste se produjo

²⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 17 de mayo de 2001. Expediente 85001-23-31-000-2000-0013-01 (AG-010)

instantáneamente o su acción vulneratoria se ha prolongado en el tiempo, analizando por tanto los efectos y consecuencias del mismo²⁹.

Cuando procede la acción de grupo?

Para que proceda la acción de grupo, es necesario que se cumplan los siguientes presupuestos:

- Que el número mínimo de integrantes del grupo afectado o conjunto de personas no sea inferior a veinte.
- Que cada una de esas personas del grupo haya sufrido un perjuicio individual
- Que el grupo de personas reúna condiciones uniformes respecto de una misma causa que les haya originado perjuicios.
- Que exista nexo causal entre la conducta que originó el hecho dañoso y el daño directamente sufrido por las personas.
- Que la acción se ejerza con la exclusiva pretensión de obtener el reconocimiento y el pago de perjuicios.
- Que se instaure dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción que lo causó.

Es necesario la preexistencia del grupo como presupuesto de procedencia de la acción de grupo?

Anteriormente, el Consejo de Estado³⁰, consideraba como requisito de procedencia la preexistencia del grupo, dicha teoría jurisprudencial surgió a partir de una interpretación sobre el alcance de los artículos 3º y 46 de la ley 472 de 1998, según la cual, las condiciones uniformes que identifican a quienes conforman el grupo demandante deben ser preexistentes a la ocurrencia del daño.

No obstante, la Corte Constitucional³¹ al declarar inexecutable la expresión *“Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de los elementos que configuran la responsabilidad”*, contenida en los mencionados artículos, dejó sin sustento normativo dicha teoría, por lo cual perdió vigencia como requisito de procedibilidad de la acción de grupo³².

Quién puede presentar la acción de grupo?

La acción de grupo debe ser presentada por las personas naturales o jurídicas que hayan sufrido un perjuicio individual.

Adicionalmente puede ser presentada por:

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub Sección A. C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda, 9 de marzo de 2000, Radicación número AP 017. Actor Yusberty Agudelo y Otros.

³⁰ Dicha teoría se originó en la providencia del 2º de febrero de 2001, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado. Expediente AG-017.

³¹ Sentencia C569 de 8 de junio de 2004

³² Sobre el alcance de la sentencia de constitucionalidad, puede consultarse la sentencia del Consejo de Estado, proferida el 6 de octubre de 2005. Expediente AG -410012331000200100948-01

- El Defensor del Pueblo
- Los Personeros Municipales y Distritales

Requiere de abogado, para su interposición, la acción de grupo?

Si. La acción de grupo requiere ser presentada a través de un abogado, con tarjeta profesional vigente. Cuando los integrantes del grupo otorguen poder a varios abogados, deberá conformarse un comité y el juez reconocerá como coordinador y apoderado legal del grupo, a quien represente al mayor número de demandantes, o en su defecto al que nombre el comité.

La demanda debe ser presentada por un grupo no inferior a 20 personas?

No es necesario que las personas que conforman el grupo demandante sean por lo menos de 20 personas ni menos aún que concurren al momento de presentación de la demanda, pues la persona o personas que actúan como demandantes, representan a las demás que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulneratorios, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza en forma separada su facultad de accionar, ni haya otorgado poder. No obstante, la persona o personas que actúan como actores deben hacerlo en nombre de un grupo no inferior a 20 personas y señalar los criterios que permitan identificar los integrantes del grupo afectado.

Contra quién se puede presentar la acción de grupo?

Estas acciones proceden contra cualquier persona natural o jurídica, sea pública o privada, que mediante su acción u omisión ocasione un perjuicio individual a un grupo de personas

Ante qué autoridad se puede presentar la acción de grupo?

Si el perjuicio proviene de una autoridad, o de un particular que ejerza funciones administrativas, se ejercerá ante la jurisdicción contenciosa administrativa. En primera instancia conocen los Jueces Administrativos y en segunda instancia ante los Tribunales Contencioso Administrativos³³.

Si el perjuicio proviene de un particular, se ejercerá ante la jurisdicción civil. En primera instancia conocen los Jueces Civiles del Circuito y en segunda instancia las Salas Civiles de los Tribunales Superiores.

El juez competente será aquel de ocurrencia de los hechos o del domicilio del demandado o demandante a elección de los demandantes.

Cual es el contenido de la demanda de acción de grupo?

La demanda en las acciones de grupo deberá contener:

- El nombre del apoderado o apoderados, anexando el poder debidamente conferido;
- La identificación de las personas que conforman el grupo, con sus documentos de identidad y domicilio, además de proporcionar los criterios para identificar y definir el grupo

³³ Antes de la creación y funcionamiento de los jueces administrativos, las acciones de grupo que conocía la jurisdicción contenciosa administrativa, se tramitaban en primera instancia ante los Tribunales Contencioso Administrativos y la segunda, ante el Consejo de Estado.

- La identificación del demandado o presunto responsable del daño, sin perjuicio de que el juez establezca la existencia de otros posibles responsables, caso en el cual los citará de oficio.
- El valor de los perjuicios que se consideran ocasionados con la eventual vulneración;
- Los hechos de la demanda y las pruebas que se pretendan hacer valer.
- La justificación sobre la procedencia de la acción de grupo.

La demanda en las acciones de grupo deberá reunir los requisitos establecidos en el Código de Procedimiento Civil o en el Código Contencioso Administrativo, según el caso.

Cuales son las etapas procesales que componen el trámite de las acciones de grupo?

Los actos o etapas procesales que se surten dentro del trámite de una acción de grupo son los siguientes:

- Presentación de la demanda;
- Admisión, notificación y traslado de la demanda o su rechazo;
- Contestación de la demanda;
- Audiencia de conciliación;
- Sentencia.

Cuales son los términos en la acción de grupo?

ACTUACIÓN	TÉRMINO
Admisión de la demanda	10 días
Traslado a los demandados	10 días
Integración al grupo	Antes de apertura a pruebas
Integración de quien no concurre al proceso	20 días después de publicada la sentencia
Exclusión del grupo	5 días después del traslado
Convocatoria diligencia de conciliación	5 días
Celebración diligencia de conciliación	10 días
Término probatorio	20 días
Ampliación del término probatorio	20 días
Traslado común para alegatos	5 días
Sentencia de primera instancia	20 días
Impugnación del fallo	3 días

Sentencia de segunda instancia	20 días
Revisión de la distribución del monto de la condena	20 días
Entrega de la indemnización ordenada por el Juez al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos	10 días
Reclamo de la indemnización de los interesados que no concurrieron al proceso.	20 días después de la publicación de la sentencia

Cómo se inicia el trámite de la acción de grupo?

Con la presentación de la demanda, el juez debe pronunciarse sobre su admisión. Si considera que la misma es procedente profiere un auto admisorio de la demanda, en tal providencia, debe disponer su traslado al demandado, y la notificación personal a los demandados, además, podrá decretar las medidas cautelares que hayan sido solicitadas por el demandante y que se ejecutarán antes de la notificación de la demanda al demandado.

Posteriormente, la parte demandada podrá contestar la demanda y proponer excepciones de mérito, así como las excepciones previas señaladas en el Código de Procedimiento Civil, que deben resolverse de acuerdo a su naturaleza y de conformidad con las reglas previstas para el efecto, en el Código de Procedimiento Civil.

Que medidas cautelares proceden en las acciones de grupo?

Para las acciones de grupo proceden las medidas cautelares previstas en el Código de Procedimiento Civil para los procesos ordinarios³⁴, relacionados con el embargo y secuestro de bienes del demandado. La parte actora, debe solicitar en el escrito de demanda, las medidas cautelares, las cuales son decretadas por el Juez en el auto admisorio de de la demanda³⁵

Es importante señalar que las medidas cautelares decretadas por el funcionario judicial, se cumplirán antes de la notificación de la demanda, al demandado.

Cómo se surte la Audiencia de Conciliación?

Dentro del trámite de la acción de grupo, el juez debe convocar de oficio a una diligencia de conciliación con el propósito de lograr un acuerdo entre las partes. No obstante, en cualquier estado del proceso las partes podrán solicitar una nueva diligencia.

En la audiencia, podrá participar el Defensor del Pueblo o su delegado; si el Defensor hubiere presentado la demanda, dicha función corresponderá al

³⁴ El artículo 690 del Código de Procedimiento Civil contiene las reglas que se aplican a las medidas cautelares en procesos ordinarios.

³⁵ El trámite para la interposición de las medidas cautelares, al igual que la oposición a las mismas, se hará de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Civil - Libro Cuarto - Título XXXIV.

Procurador General de la Nación o su delegado. También podrán intervenir los apoderados de las partes.

El acuerdo al que lleguen las partes, se hará constar por escrito en el acta de conciliación. Tal acta se asimila a la sentencia, en el sentido de que tiene efectos de cosa juzgada y presta mérito ejecutivo, tal y como acontece con los fallos favorables en las acciones de grupo.

El Juez debe ordenar la publicación del acuerdo de conciliación al que se llegue en un medio de comunicación de amplia circulación nacional.

Cómo se surte el periodo probatorio?

Fracasa la audiencia de conciliación, el Juez ordenará practicar las pruebas solicitadas por las partes y las que de oficio considere necesarias. El juez popular podrá ordenar cualquier prueba conducente y, en general, cualquier medio de prueba establecido en el Código de Procedimiento Civil, entre los cuales están la declaración de parte, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez.

Qué dispone el fallo favorable en la acción de grupo?

- El pago de una indemnización colectiva, que contenga la suma ponderada de las indemnizaciones individuales.
- El señalamiento de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios que han estado ausentes del proceso a fin de que puedan reclamar la indemnización.
- El monto de dicha indemnización se entregará al F Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, administrado por el Defensor del Pueblo y a cargo del cual se pagarán las indemnizaciones individuales .
- La publicación, por una sola vez, de un extracto de la sentencia, en un diario de amplia circulación nacional, con la prevención a todos los interesados que no concurrieron al proceso, para que se presenten al Juzgado, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación, para reclamar la indemnización..
- La liquidación de las costas a cargo de la parte vencida.
- La liquidación de los honorarios del abogado coordinador. que corresponderá al diez por ciento (10%) de la indemnización que obtengan cada uno de los miembros del grupo que no hayan sido representados judicialmente

La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada en relación con quienes fueron parte del proceso y de las personas que, perteneciendo al grupo interesado no manifestaron oportuna y expresamente su decisión de excluirse del grupo y de las resultas del proceso.

Cómo puede una persona que no ha concurrido al proceso, obtener la integración al grupo?

Conforme a lo dispuesto por el artículo 55 de la Ley 472 de 1998, se establecen dos oportunidades en las cuales, las personas que hubieren sufrido un perjuicio, pueden hacerse parte del proceso iniciado en virtud de una acción de grupo: La primera, antes de la apertura a pruebas, y la segunda, dentro de los veinte días siguientes a la publicación de la sentencia, *siempre que no haya prescrito o caducado la acción*³⁶. En ambas eventualidades, el interesado debe presentar un escrito en el que se indique el daño sufrido, su origen y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al grupo.

Cuando el perjudicado opta por la segunda oportunidad, no podrá invocar daños extraordinarios o excepcionales para obtener una indemnización mayor y tampoco se beneficiará de la condena en costas.

Debe anotarse que las acciones individuales relativas a los mismos hechos que sustentan la acción de grupo, podrán acumularse a ese proceso, a solicitud del interesado. En este caso la persona ingresará al grupo, terminará la tramitación de la acción individual y se acogerá a los resultados de la acción de grupo.

Cuando una persona puede ser excluida del grupo?

Una persona será excluida del grupo y, por ende, estará desvinculada de los efectos de la sentencia en los siguientes casos:

- Cuando haya solicitado en forma expresa la exclusión del grupo dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda.
- Cuando la persona vinculada por la sentencia no haya participado en el proceso y demuestre que sus intereses no fueron representados en forma adecuada por el representante del grupo o que hubo errores en la notificación.

La persona que decida excluirse del grupo podrá intentar la acción individual correspondiente para la indemnización de los perjuicios que se le hayan causado

A qué otras acciones de grupo se aplica la Ley 472 de 1998?

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 69 de la Ley de Acciones Populares y de Grupo se les aplicará el trámite contemplado en la referida Ley, a las acciones de grupo previstas en el artículo 76 de la Ley 45 de 1990 (prácticas que perjudican la competencia e información en materia de intermediación financiera, actividad aseguradora y mercado de valores); en el artículo 1.2.3.2. del Decreto 653 de 1993 (Estatuto Orgánico del Mercado Público de Valores) y en el Decreto 3466 de 1982, artículos 36 y 37 (indemnización de perjuicios a favor de los consumidores).

III. LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y EL FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

Cuáles son las funciones del Defensor del Pueblo frente a las acciones populares

³⁶ El Consejo de Estado ha inaplicado el aparte normativo que consagra este término de caducidad, por considerar que se opone al mandado constitucional contenido en el artículo 229, relacionado con el acceso a la administración de justicia. Ver sentencia la Sentencia del Consejo de Estado, proferida el 6 de octubre de 2005. Expediente AG -410012331000200100948-01 y la Sentencia de 26 de enero de 2006. Expediente AG-250002326000200100213-01

y de grupo?

El Defensor del Pueblo, a través de los Defensores Regionales y Seccionales y a través de los Defensores Públicos podrá:

- Colaborar en la elaboración de la demanda en las acciones populares, cuando el interesado lo solicite, o no sepa escribir o en cualquier situación de urgencia, así como brindarles el apoyo y la asesoría, necesarios para su interposición.
- Interponer acciones populares.
- Coadyuvar las acciones populares.
- Intervenir en las acciones populares que se interpongan sin la intermediación de un apoderado judicial.
- Intervenir en los Pactos de Cumplimiento en las acciones populares.
- Solicitar el amparo de pobreza en las acciones populares cuando lo considere pertinente.
- Instaurar acciones de grupo.
- Intervenir en las acciones de grupo en que no sea demandante, cuando lo considere conveniente.
- Participar en la audiencia de conciliación en las acciones de grupo, para servir de mediador y facilitar el acuerdo en los procesos previstos para las acciones de grupo.
- Promover y divulgar los derechos e intereses colectivos y la forma de protegerlos.
- Organizar el Registro Público centralizado de las Acciones Populares y de las Acciones de Grupo.
- Manejar y administrar el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos y organizará el Registro Público centralizado de las Acciones Populares y de las Acciones de Grupo.

Cuáles son las funciones del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos?

- Promover la difusión y conocimiento de los derechos e intereses colectivos y sus mecanismos de protección.
- Evaluar las solicitudes de financiación que le sean presentadas y escoger aquellas que a su juicio sería conveniente respaldar económicamente de acuerdo con los criterios determinados en la ley.
- Financiar la presentación de las acciones populares o de grupo, la consecución de las pruebas y los demás gastos en que se pueda incurrir al adelantar el proceso.
- Efectuar los pagos correspondientes de acuerdo con las costas adjudicadas en

contra de un demandante que haya recibido ayuda financiera del Fondo.

- Administrar y pagar las indemnizaciones ordenadas en la sentencia que concede una acción popular.

Cómo se realiza el pago del monto de la indemnización ordenada en la sentencia de acción de grupo?

El Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, administrado por el Defensor del Pueblo, pagará:

- Las indemnizaciones individuales de quienes formaron parte del proceso como integrantes del grupo, según la porcentualización que se hubiere precisado en el curso del proceso.
- Las indemnizaciones correspondientes a las solicitudes que llegaren a presentar oportunamente los interesados que no hubieren intervenido en el proceso y que reúnan los requisitos exigidos por el Juez en la sentencia.

Todas las solicitudes presentadas oportunamente se tramitarán y decidirán conjuntamente mediante Acto Administrativo en el cual se reconocerá el pago de la indemnización previa comprobación de los requisitos exigidos en la sentencia para demostrar que forma parte del grupo en cuyo favor se decretó la condena.

El Juez podrá dividir el grupo en subgrupos, para efectos de establecer y distribuir la indemnización, cuando lo considere conveniente por razones de equidad y según las circunstancias propias de cada caso.

Cuando el estimativo de integrantes del grupo o el monto de las indemnizaciones fuere inferior a las solicitudes presentadas, el Juez o el Magistrado podrá revisar, por una sola vez, la distribución del monto de la condena. Los dineros restantes después de haber pagado todas las indemnizaciones serán devueltos al demandado.

Cómo deben elevarse las solicitudes de pago de obligaciones o gastos judiciales con cargo al Fondo?

Las solicitudes deben dirigirse a la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales³⁷, acompañadas de los siguientes documentos:

- Auto admisorio de la demanda
- Auto que ordena el gasto (publicación, notificación, peritazgo y otros)
- Auto que concede el amparo de pobreza, si se hubiere solicitado

Recibida la solicitud completa, la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales elaborará el formato de aprobación y la remitirá a la Secretaría General para su aprobación del gasto y a la Subdirección Administrativa para lo de su competencia.

Efectuado el trámite anterior, la Subdirección Administrativa remitirá la documentación correspondiente a la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales para su notificación al beneficiario y remisión del original a la autoridad judicial solicitantes.

³⁷ El procedimiento está consagrado en el artículo 15 de la Resolución Defensorial 263 de 18 de abril de 2006

IV ANEXO

FORMATO DE DEMANDA DE ACCIÓN POPULAR

Señor

_____ (JUEZ -del lugar de acuerdo con la competencia-)

(Reparto)

Ciudad

_____ (nombre completo del solicitante),
identificado _____ (clase y número del documento de identificación,
si lo tiene), domiciliado en _____ (ciudad, dirección y teléfono), acudo ante
su despacho para instaurar ACCIÓN POPULAR contra

_____ (nombre del particular –persona natural
o jurídica, o nombre de la autoridad o institución contra quien se dirige la acción),
para que se protejan los derechos e intereses colectivos

_____ (enumerar los derechos e intereses colectivos que se consideren vulnerados), con
fundamento en los siguientes,

1. HECHOS

(Relato en el que se expresará, de manera clara y preferiblemente en forma numerada, todas aquellas acciones u omisiones que se presentaron o presentan y que vulneran, amenazan o afectan alguno o varios derechos o intereses colectivos. Para que el juez tenga una mejor comprensión del problema y para que pueda relacionar los hechos con las pruebas, es conveniente que cada numeral del acápite de los hechos contenga uno solo).

Los hechos que fundamentan la violación o amenaza de los derechos e intereses colectivos, son los siguientes:

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- n.

II. PRETENSIONES

Lo que se pide, es decir, las peticiones que se le hacen al juez para que repare la vulneración o la amenaza de que son objeto los derechos e intereses colectivos a través de los hechos. La finalidad de las pretensiones es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, o la amenaza o la vulneración sobre los derechos o intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible)

Con fundamento en los hechos relacionados, solicito al señor Juez lo siguiente:

1. Que se declare la responsabilidad del demandado respecto de la amenaza o violación del derecho colectivo a (Indicar el o los derechos colectivos respectivos).
2. Que se ampare los derechos e intereses colectivos a (Indicar el o los derechos colectivos respectivos)
3. Que se imparta una orden (que puede ser de hacer o de no hacer, para que cese la vulneración o amenaza).
4. Que se conforme el comité de verificación.
5. Que se reconozca el incentivo

(Adicionalmente, se pueden solicitar pretensiones especiales, como la suspensión de actos administrativos, o de procesos contractuales o de la ejecución de los mismos.)

III. DERECHOS O INTERESES COLECTIVOS AMENAZADOS O VULNERADOS

(En este aparte deben señalarse cuál o cuáles son los derechos o intereses colectivos amenazados o vulnerados. Igualmente debe hacerse una correcta exposición del por qué, cómo y en qué consiste dicha amenaza o vulneración, efectuando una breve exposición del marco conceptual, y citando, si es posible, la doctrina y la jurisprudencia, pertinentes).

IV. PRUEBAS

Ruego al señor Juez, se sirva tener en cuenta y practicar las siguientes pruebas (se aportan y relacionan las que se encuentren en poder del accionante y se solicitan las demás):

1. Testimoniales (a quién le consten los hechos, dirección, teléfono).
2. Documentales (escritos, grabaciones en cintas, videos...).
3. Inspección Judicial.
4. Peritajes.
5. Estudios, Investigaciones, Informes, Exámenes, Certificaciones
6. Estadísticas de fuentes que ofrezcan credibilidad

V. MEDIDAS CAUTELARES

Pido al señor Juez que disponga como medida cautelar

_____ (mencionar las medidas que se estime pertinentes para evitar o hacer cesar la vulneración del derecho o del interés colectivo)

VI. FUNDAMENTO DE DERECHO

Fundamento la presente acción popular en el artículo 88 de la C.P. y la Ley 472 de 1998. (Es pertinente citar también la normatividad nacional e internacional

relacionada con la temática de la acción popular, como medio ambiente, salubridad, espacio público, etc).

VII. COMPETENCIA

Es usted competente, señor Juez por la naturaleza constitucional del asunto y por tener competencia en el lugar donde ocurrió la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos o en el domicilio del demandado (Será competente el juez de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado, a elección del actor popular).

VIII. AMPARO DE POBREZA

Bajo la gravedad del juramento, manifiesto que no poseo los recursos financieros suficientes para soportar el trámite de la acción, por tanto, solicito al señor Juez concederme el amparo de pobreza. (El amparo de pobreza, es opcional y puede solicitarse junto con las pretensiones o en escrito separado).

IX. ANEXOS

1. Copia de la demanda para el archivo del juzgado.
2. Copia de la demanda para la oficina de registro de acciones populares de la Defensoría del Pueblo
3. Las documentales anunciadas en el capítulo de pruebas

(Son los documentos que se adjuntan a la demanda y que se acreditan como pruebas dentro del proceso de acción popular, además de copias de la demanda para efectos del traslado a los demandados y a la oficina de registro de acciones populares de la Defensoría del Pueblo)

X. NOTIFICACIONES

La parte demandante _____ (nombre de quién presenta la acción popular) recibirá notificaciones en _____ (dirección, teléfono).

La parte demandada _____ (nombre de la persona natural o jurídica contra quién se presenta la acción popular) recibirá notificaciones en (dirección, teléfono).

Del señor Juez, atentamente,

(Firma)
C.C.

NOTA: No se sugiere un formato de acción de grupo, pues la demanda debe elaborarla y presentarla un profesional del derecho.