

PROCEDENCIA DEL CARÁCTER INDEMNIZATORIO EN LAS ACCIONES POPULARES
ORIENTADAS A LA PROTECCIÓN DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE

Trabajo de grado para optar por el título de:
Magíster en derecho con énfasis en responsabilidad civil

Estudiante:
LUISA FERNANDA AGUDELO CASTAÑO

Asesor:
MARÍA PAZ RESTREPO

MAESTRÍA EN DERECHO
RESPONSABILIDAD CIVIL
UNIVERSIDAD EAFIT

2023

Tabla de Contenido

1. Resumen
2. Introducción
3. Plan de trabajo: metodología y objetivo
4. Glosario
5. Sobre la acción popular:
 - 5.1. Características de la acción popular
 - 5.1.1. Características sustanciales de la acción popular
 - 5.1.2. Características procesales de la acción popular
6. Concepto de interés y derecho colectivo
7. Legitimación en las acciones populares
 - 7.1. Legitimación por activa
 - 7.2. Legitimación por pasiva
8. Alcance de la acción popular:
 - 8.1. Alcance preventivo
 - 8.2. Alcance restaurativo
 - 8.3. Alcance indemnizatorio
 - 8.3.1. Caso: acción popular con condena al pago de indemnización a favor de una entidad no culpable por vulneración a derechos relacionados con el medio ambiente:
9. Derecho colectivo al medio ambiente
10. Alcance indemnizatorio de las acciones populares en la protección del medio ambiente
11. Conclusiones
12. Bibliografía

1. Resumen:

La acción popular es un mecanismo constitucional, autónomo y principal, destinada a la protección de derechos colectivos e indivisibles frente a daños contingentes, regulado en la ley 472 de 1998, la cual tiene su origen en el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia. Su finalidad es cesar la amenaza y vulneración que afectan derechos colectivos que están siendo vulnerados o amenazados, procurando la restitución de las cosas al estado previo a la ocurrencia del agravio.

La importancia de esta acción, radica en la concepción colectiva, acudiendo a un ámbito amplio y social, con derechos difusos y medidas de protección que no recaen en un solo individuo, sino en intereses que afectan a toda una colectividad. En ese sentido, el reconocimiento de nuevos derechos desarrollados a finales del siglo pasado, hacen ver la necesidad de la inclusión de mecanismos que pretendan la protección de esos derechos que hacen posible el ejercicio de los derechos individuales: los derechos colectivos.

Al ser un mecanismo destinado a la protección de derechos colectivos, puede ser promovido por cualquier persona, que en procura de una comunidad, pretenda la protección de esos derechos a través de medidas preventivas, restauradoras, e incluso en algunos casos, condenatorias como se verá más adelante. Lo anterior significa, que la parte activa de esta acción, es toda la comunidad en general.

Como característica esencial de la acción popular, se considera como un mecanismo de carácter preventivo, en tanto es procedente (principalmente) cuando el daño todavía no ha acaecido, bajo el principio de precaución. Sin embargo, como se verá más adelante, la acción también procede cuando la vulneración al derecho se está ejecutando, y se busque la cesación de la acción u omisión que afecta el derecho.

En contraposición al carácter preventivo principal de la acción popular, el carácter residual indemnizatorio opera como pretensión y condena extraordinaria, en favor de aquella entidad pública no culpable, es decir aquella entidad que tiene a su cargo la protección del derecho colectivo afectado y aquella que deba procure devolver las cosas al estado anterior al agravio del derecho o interés colectivo vulnerado.

Al estar este mecanismo destinado a la protección de intereses difusos, no hay una víctima individualizada, por consiguiente, no hay perjuicios reflejados en una persona en particular. Por ello, es preciso desarrollar el fundamento por el cual se determinó que la indemnización sea en favor de una entidad encargada de la protección del derecho colectivo, y no un sujeto determinado.

En consonancia con lo anterior, la función de la responsabilidad civil dentro del ejercicio de las acciones populares, no solo cumple funciones reparatorias, sino principalmente preventivas ante conductas peligrosas que afecten la colectividad. Y se desarrollará la indemnización como condena accesoria, encaminada a la restitución de las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Finalmente, se desarrollará la importancia que ha cobrado este mecanismo, al ser en muchas ocasiones, el medio más eficiente para la protección al derecho del medio ambiente en Colombia¹. La concientización reciente a la protección de este derecho colectivo hace que la acción popular sea un medio merecedor de estudios más amplios en torno a la aplicación de la responsabilidad civil, en el campo del daño ambiental.

Palabras Clave: “acción popular”, “carácter compensatorio”, “carácter remedial”, “carácter residual”, “carácter indemnizatorio”, “condena a pago de perjuicios”, “entidad no culpable”, “medio ambiente”, “recursos naturales”, “reparación por equivalente”.

¹ Henao, Álvaro (2016). Las acciones populares y su importancia para la protección del medio ambiente en Colombia. Grupo de Acciones Públicas Icesi. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad ICESI. https://www.icesi.edu.co/blogs_estudiantes/gapi/2016/06/03/las-acciones-populares-y-su-importancia-para-la-proteccion-del-medio-ambiente-en-colombia/

2. Introducción:

La acción popular es un mecanismo de origen constitucional² regulado en la ley 472 de 1998, destinado a la protección de los derechos e intereses colectivos. Su rango constitucional evidencia la importancia social de este mecanismo, fundamentado en el principio de prevención y el principio de solidaridad. En adición y previa a la ley citada, ya existía un precedente dentro del Código Civil, en el cual por medio de sus artículos 1005³ y 2359⁴, se estableció el concepto de daño contingente que amenace a personas indeterminadas.

Generalmente se considera como una acción constitucional encaminada a evitar un daño contingente o hacer cesar el peligro o amenaza sobre derechos colectivos. Sin embargo, se descarta la idea que la acción popular es exclusivamente un mecanismo preventivo, en tanto la misma puede tener un carácter reparatorio o indemnizatorio de acuerdo al caso en concreto.

Frente al carácter restitutorio e indemnizatorio de las acciones populares, es necesario resaltar que la acción indemnizatoria está dirigida exclusivamente a reparar el daño que afectó el derecho o interés colectivo, excluyendo totalmente la reparación a derechos individuales; por lo tanto, el

² Art. 88 de la Constitución Política.

³ ARTICULO 1005 del Código Civil Colombiano: <ACCIONES POPULARES O MUNICIPALES>. 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. Y siempre que a consecuencia de una acción popular haya de demolerse o enmendarse una construcción, o de resarcirse un daño sufrido, se recompensará al actor, a costas del querellado, con una suma que no baje de la décima, ni exceda de la tercera parte de lo que cueste la demolición o enmienda, o el resarcimiento del daño; sin perjuicio de que si se castiga el delito o negligencia con una pena pecuniaria, se adjudique al actor la mitad.

⁴ Art. 2359 del Código Civil Colombiano: “<TITULAR DE LA ACCIÓN POR DAÑO CONTINGENTE>. 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.”

carácter indemnizatorio y reparatorio, goza de un régimen especial establecido en la norma, la cual dispone que aquella condena indemnizatoria sea en favor de una entidad⁵ encargada de la protección del derecho o interés colectivo vulnerado.

La inclusión del carácter restitutorio e indemnizatorio de las acciones populares fue incorporado gracias a la ley 472 de 1998, la cual regula sustancial y procesalmente este mecanismo. Contrario a lo anterior, antes de la promulgación de dicha ley, la Corte Constitucional⁶ había limitado el alcance de las acciones populares, asignando solamente un carácter meramente preventivo al hablar de daño contingente, con el fin de diferenciar la acción popular de la acción de grupo⁷. Se concluye entonces, que la ley 472 de 1998, no contiene ningún apartado normativo que limite el alcance de las acciones populares a solo un carácter preventivo.

Adicionalmente, se desarrollará la amenaza o el daño que afectan derechos colectivos, los cuales recaen sobre intereses o derechos de los que no es titular nadie en particular, sino una colectividad entera, por lo que no tiene relevancia si el daño se refleja en derechos individuales, sino más bien, en la comunidad afectada.

⁵ Entidad Pública no culpable del daño o amenaza al derecho colectivo, con el fin de garantizar el buen manejo de los recursos destinados a la reparación o restauración del derecho.

⁶ A pesar de no estar esta providencia dentro del marco temporal de estudio del presente trabajo, el Consejo de Estado mediante Sentencia del 20 de septiembre de 2001, bajo el radicado 2001 – 395 con C.P. Alier Eduardo Hernández, analiza los antecedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional antes la promulgación de la Ley 472 de 1998. Esta Corte profiere sentencias que limitan el carácter de las acciones populares a un carácter meramente preventivo. Se citan las Sentencias: T-508 de 1992, SU – 067 de 1993, T – 225 de 1993, T – 405 de 1993, T – 449 de 1993, T – 325 de 1994, T – 228 de 1998.

⁷ La misma ley 472 de 1998, enuncia a la Acción de Grupo con una finalidad resarcitoria, exigiendo la identificación de una causa común, identificación de los elementos de responsabilidad y un mínimo de accionantes.

En otras palabras, se ven afectados unos derechos difusos proyectados de manera indivisible a una colectividad, sin que una de las personas que la integran pueda proclamarse como único titular del derecho y sin que una de aquellas personas, pertenecientes a esa colectividad pueda ser excluida.

La acción popular es un mecanismo caracterizado por tener una legitimación extraordinaria o una situación procesal solidaria, en la cual una persona que no está sufriendo el agravio a su interés o derecho, puede actuar en beneficio de una colectividad así no sea miembro de ella. En consecuencia, de forma extraordinaria, la ley legitima a un sujeto que no es titular del derecho, para que actúe en beneficio de la comunidad o colectividad afectada.

En relación a los derechos difusos, es relevante desarrollar la importancia y el papel desempeñado de las acciones populares en la defensa del medio ambiente. Ante el análisis de la jurisprudencia del Consejo de Estado, se ha podido concluir que la acción popular es el mecanismo más relevante en atender los principales problemas ambientales, que si bien ya tenían un marco normativo de protección desde la expedición de la Constitución Política de 1991 o la expedición de la Ley 472 de 1998⁸, en los últimos años, se ha evidenciado una mayor concientización en la protección de los recursos naturales.

Atendiendo las anteriores características relevantes de la acción popular, mediante el estudio de jurisprudencia proferida por el Consejo de Estado, en este trabajo se evaluará la aplicación de este mecanismo con fines indemnizatorios, caso en el cual, la indemnización será entregada a una

⁸ El literal a) del Artículo 4 de la Ley 472 de 1998, identifica como derecho o interés colectivo, el goce de un ambiente sano.

entidad específica, más no a sujetos individualizados. Esto, en razón a que este mecanismo no está destinado a la individualización de sujetos o perjuicios.

Finalmente, se realizará un análisis sobre el carácter residual de la indemnización o restauración, analizando si en realidad estamos bajo una finalidad residual, o si por el contrario, se le está dando una interpretación como un carácter prevalente al igual que el preventivo, siempre que se den ciertos presupuestos en la acción popular.

3. Plan de trabajo: metodología y objetivo

Para la limitación temporal y espacial de la pregunta de investigación, el presente trabajo se limitará a las sentencias proferidas en Colombia por el Consejo de Estado, que pretendan la protección al derecho ambiental, que traten sobre decisiones respecto a compensaciones o indemnizaciones monetarias en las acciones populares, dándole prevalencia a aquellas sentencias en las que su parte resolutive sea el reconocimiento del carácter indemnizatorio.

Si bien las acciones populares, también son conocidas por la Corte Suprema de Justicia, el presente trabajo se limitó a los fallos del Consejo de Estado, al ser esta la jurisdicción que conoce de aquellos procesos en donde se ven involucradas entidades públicas o personas privadas que desempeñen funciones del Estado. Lo anterior, teniendo en cuenta que las entidades encargadas de la protección, restauración y vigilancia de los recursos naturales en Colombia, por lo general

son corporaciones catalogadas como entidades de carácter público, la mayoría de ellas incorporadas en el ordenamiento jurídico colombiano, a través de la ley 99 de 1993⁹.

Se tendrán especialmente en consideración fallos que, por su trascendencia traigan a colación el carácter indemnizatorio, que servirá como eje para analizar la procedencia de una indemnización como *ultima ratio*, y la protección del medio ambiente, teniendo en cuenta las decisiones posteriores a la promulgación de la ley 472 de 1998.

Así también, se le darán relevancia a las sentencias proferidas por el Consejo de Estado, que traten la protección del derecho a un medio ambiente sano. En este punto, se estudiarán especialmente aquellas sentencias en donde también se tenga una condena indemnizatoria por los daños ocasionados al medio ambiente o recursos naturales.

Se optó por identificar las sentencias relevantes buscando en las bases de datos y motores de búsqueda, con los siguientes criterios de búsqueda: “acción popular”, “ambiente sano”, “artículo 32 de la Ley 472”, “artículo 4 de la ley 472”, “carácter compensatorio”, “carácter indemnizatorio”, “carácter remedial”, “carácter residual”, “condena a pago de perjuicios”, “entidad no culpable”, “medio ambiente”, “recursos naturales” y “reparación por equivalente”.

En relación al punto anterior que trata las limitaciones y metodología de investigación, con el fin de limitar y organizar las sentencias que tratan la protección al medio ambiente, respecto al

⁹ Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

tema de investigación, se clasificaron los fallos según el abordaje del tema específico, para así analizar a su vez, el pronunciamiento del Consejo de Estado en los últimos años, frente al factor indemnizatorio de la acción popular.

El tipo de investigación escogido fue la investigación jurisprudencial según su trascendencia en el tema a desarrollar, por ser el objetivo de investigación del trabajo, las sentencias judiciales proferidas por el Consejo de Estado que tratan sobre el factor residual indemnizatorio de las acciones populares.

Adicionalmente el texto explica los criterios necesarios para el desarrollo de la investigación, tratando primero la delimitación de las sentencias sujetas a análisis. En el presente caso, se tendrán en especial consideración aquellas sentencias enfocadas en la protección del medio ambiente y los recursos naturales, en donde en igual sentido, se desarrolle la indemnización como condena accesoria, siendo este tipo de condenas, no muy frecuentes en la jurisprudencia de las acciones populares.

Por otro lado, las normas específicas a analizar en la jurisprudencia del Consejo de Estado, es el artículo 4 (literal a) que trata los intereses y derechos colectivos, y el artículo 34 que trata los efectos de la sentencia y la condena al pago de perjuicios, ambos de la ley 472 de 1998. Como se mencionó en puntos anteriores, se pretende analizar sentencias que traten el carácter residual indemnizatorio de las acciones populares. Este sería el criterio de selección empleado en relación con la temática del trabajo de investigación.

Utilizando la orientación de la sentencia lata dentro del trabajo de investigación, se pretende identificar problemas interpretativos en los fallos de acciones populares, siendo evidente sentencias en las que sí se reconoce el carácter indemnizatorio monetario como carácter principal, y sentencias en las que el fallo se limita al factor preventivo excluyendo definitivamente cualquier tipo de indemnización o compensación.

4. Glosario

Acción Popular: Es un mecanismo constitucional y medio procesal, de naturaleza preventiva, para la protección de los derechos e intereses colectivos, con el fin de evitar un daño contingente, hacer cesar la amenaza o vulneración a derechos colectivos.

Interés Colectivo: Intereses de representación difusa, en cabeza de un grupo de personas o comunidad que pueden ser indeterminables, pero se limita a un grupo de individuos unidos por una necesidad, característica u origen.

Derecho colectivo: Es el interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos o una comunidad entera, caracterizados por ser un derecho de solidaridad, no excluyente.

Daño contingente: Es el daño que puede o no suceder en el derecho colectivo, significando una amenaza o riesgo de su producción.

Medio Ambiente: Conjunto de factores naturales o artificiales que influyen sobre el contexto en el cual el hombre vive.¹⁰

Principio de Precaución: Adopción de medidas eficaces para hacer frente a una afectación derivada de un hecho o situación o para conjurar un riesgo grave que amenaza con un daño irreparable o de difícil tratamiento.¹¹

¹⁰ Consejo de Estado. Sentencia 7 de febrero de 2008. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

¹¹ Consejo de Estado. Sentencia del 11 de diciembre de 2014. C.P.: William Zambrano Cetina.

5. Sobre la Acción Popular:

En Colombia la concepción de acción popular se introdujo con los artículos 1005 y 2359 del Código Civil de 1887. El primer artículo, reconocía un derecho en cabeza de una colectividad, y el segundo, aproximaba el concepto de daño contingente a personas indeterminadas, y la legitimación en cabeza de cualquier persona para el inicio de una acción legal. El Código Civil colombiano, fue traído al ordenamiento jurídico por Andrés Bello, quién en un traslado casi idéntico, trae la normatividad chilena a Colombia y a otros países de la región, considerándose un código autóctono de América Latina.

Sin embargo, ninguno de los dos apartados normativos de la norma civil precisa los derechos difusos o colectivos que se pretendían proteger, y finalmente estos dos artículos perdieron su relevancia normativa al entrar en vigencia la Constitución Política, resaltando el listado que trae sobre derechos colectivos en su artículo 88 y consecuentemente, la ley 472 de 1998 la cual desarrolla las acciones populares, y por supuesto, enlista los derechos colectivos que se pretenden proteger con esta ley.

Posteriormente, el auge alrededor de los derechos ambientales hizo que cobrara relevancia el carácter preventivo por parte del Estado y un papel y participación relevante de la comunidad en procura de la defensa de intereses o derechos que afectaban a un sin número de individuos. Esto generó que, en el ordenamiento colombiano, empezaran a promulgarse normas que hacían alusión a las acciones populares. A continuación, se traen algunas normas relevantes.

La ley 9 de 1989, por medio de la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, ubica a la acción popular en el artículo 1005 del Código Civil, como el mecanismo para la protección del espacio público y el medio ambiente¹². Por su parte, el Decreto 2303 de 1989, por medio de la cual se crea la jurisdicción agraria, le otorga a dicha jurisdicción la competencia para conocer las acciones populares que traten sobre la preservación del medio ambiente rural y recursos renovables¹³.

Surgió entonces un interés para el constituyente de 1991 en integrar dentro del escrito constitucional un mecanismo de protección de derechos que pertenecieran a una colectividad, a un interés difuso, otorgándole un carácter superior en el sentido de su rango constitucional. Es así como en la Asamblea Nacional Constituyente se logró incluir las acciones populares dentro de la Constitución de 1991 en su artículo 88, dentro del capítulo que trata la protección y aplicación de los derechos, imponiéndole una carga al legislativo para la regulación de este mecanismo y anticipando los derechos o intereses colectivos objeto de protección de la acción popular.

12 Artículo 8 de la Ley 9 de 1989: *“Los elementos constitutivos del espacio público y el medio ambiente tendrán para su defensa la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil. Esta acción también podrá dirigirse contra cualquier persona pública o privada, para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de las conductas que comprometieren el interés público o la seguridad de los usuarios.*”

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

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

¹³ Parágrafo artículo 2 del Decreto 2303 de 1989. *“Corresponderán igualmente a esta jurisdicción los procesos originados 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.”*

Cronológicamente, no puede obviarse la ley 99 de 1993¹⁴, por medio de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, en donde también se hace alusión a las acciones populares en el sentido de la intervención del Ministerio del Medio Ambiente dentro del mecanismo constitucional.

Mediante la ley 472 del 5 de agosto de 1998, “*por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*”, se dispuso en su artículo 2 que, las acciones populares son un medio procesal dirigido exclusivamente a la protección de los derechos e intereses colectivos, advirtiendo que este mecanismo, es procedente en los siguientes supuestos: para evitar un daño contingente; y para hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos.

Por último, el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, prevé el medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos, haciendo alusión a la acción popular. Frente a este punto en particular, la norma indica que el accionante deberá solicitar al accionado la adopción de las medidas necesarias para la protección del derecho colectivo; pero, al tratarse de la existencia de un riesgo o peligro inminente de ocurrencia de un perjuicio irremediable, se podrá acudir directamente al juez para presentar la demanda.

¹⁴ Precisamente en el Artículo 2 Ley 99 de 1993: “*Creación y Objetivos del Ministerio del Medio Ambiente. Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente Ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.*”

En definitiva, es un mecanismo especial respecto a su finalidad, pues si bien la mayoría de los procesos judiciales pretenden una compensación económica bajo el interés particular, ello no es un principio en este mecanismo, al tratarse de la defensa de derechos difusos que no persigue una remuneración o indemnización, sino la protección o restitución de derechos preexistentes, convirtiéndose casi en una acción filántropa por parte del actor que la promueve. Se resalta que, en el artículo 4 de la citada ley, se definieron los derechos e intereses colectivos objeto de protección, sin que dicha lista sea taxativa, toda vez que, en su párrafo, se admite la integración de los derechos colectivos según las normas que se lleguen a expedir con posterioridad a la Ley 472 de 1998.

En fin, la Ley 472 de 1998, evidenció la importancia de la protección de derechos difusos, los cuales no están en cabeza de un solo individuo, sino que afecta a una colectividad o comunidad entera, dándole la potestad a cualquier individuo de reclamar la vulneración de ese derecho en razón de un deber ciudadano y fundamentado en los principios de solidaridad y colaboración. Con ello, se admite la colectividad como objeto de protección constitucional, sin que el ordenamiento se limite solamente a la individualidad.

5.1. Características de la acción popular.

De acuerdo a la Ley 472 de 1998 y a la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁵ se ha establecido ciertas características definitorias de la acción popular. Las características se dividirán en dos grupos, sustanciales y procesales; siendo las primeras, las encargadas de presentar el contenido, los principios, la materia y el propósito o finalidad de la acción popular; y las segundas, la forma o requisitos de trámite para la presentación de la acción popular.

5.1.1. Características sustanciales de la acción popular.

- 1. Expresión del derecho de acción:** El derecho de acción se define como el mecanismo mediante el cual, una persona se realiza peticiones o reclamaciones con el fin de que el Estado, a través de los jueces en las diferentes jurisdicciones, las resuelva mediante un procedimiento legal establecido (Devis Echandía, 2000, 24). En el caso concreto, faculta a los titulares¹⁶ para solicitar ante el juez competente, proferir órdenes que aseguren una protección legal efectiva de los derechos e intereses colectivos que han sido vulnerados o se detenga la amenaza inminente de que un daño ocurra.
- 2. Principal:** La acción popular es un mecanismo de carácter principal, independiente y autónomo, que no está condicionada por la existencia de otras acciones legales para

¹⁵ Consejo de Estado. Sentencia de unificación radicado nº 25000-23-15-000-2002-02704-01 del 13 de febrero de 2018 C.P. William Hernández Gómez.

¹⁶ Al referirse a “Titulares” no se entiende como titular del derecho colectivo, advirtiendo que, la titularidad del derecho es difusa y que cualquier persona está facultada para presentar la acción popular, así la misma no pertenezca a la colectividad afectada.

solicitar la protección del derecho o interés colectivo. Es decir, cualquier persona puede presentar la acción popular, como primera medida para la protección de los derechos vulnerados, sin que sea necesario un mecanismo o acción precedente.¹⁷

3. Preventiva: La acción popular es procedente incluso cuando el derecho o interés colectivo no ha sido directamente vulnerado, siempre y cuando se determine que está en peligro y sea crucial prevenir un daño inminente o detener la amenaza. Por su carácter preventivo, se podría pensar que, en principio, no es procedente cuando ya existe un daño o perjuicio de los derechos colectivos reclamados, pero en virtud del artículo 2 de la Ley 472 de 1998, aun cuando el derecho ya se encuentre vulnerado, la acción popular procede para volver las cosas a su estado anterior. Es conclusión, el carácter preventivo, es prevalente, más no exclusivo o limitado.

4. Actual: Este mecanismo será procedente siempre que la violación, amenaza o peligro para el derecho o interés colectivo continúe existiendo en el presente, ya sea de manera actual o inminente. En contraposición, si la vulneración o amenaza contra el derecho colectivo, ha cesado, se conforma una carencia de objeto. En este punto, se resalta el artículo 11 de la Ley 472 de 1998, que trata la caducidad de la acción popular, en el cual se dispone que mientras subsista la vulneración, la acción popular podrá interponerse en todo momento. Ahora bien, en dicha norma, se dispuso un término de caducidad de cinco años, cuando se

¹⁷ Podría decirse que esta característica “Principal”, también puede considerarse como una característica procesal pues cuando se trata de un perjuicio o vulneración derivado de un acto administrativo, no se requiere agotar la vía administrativa antes presentar la acción popular. Lo anterior en virtud del Artículo 10 de la Ley 472 1998, que dispone: *“AGOTAMIENTO OPCIONAL DE LA VIA GUBERNATIVA. Cuando el derecho o interés colectivo se vea amenazado o vulnerado por la actividad de la administración, no será necesario interponer previamente los recursos administrativos como requisito para intentar la acción popular.”*

pretendiera un fin restaurativo, esto es, volver las cosas a su estado anterior¹⁸. Sin embargo, ese último apartado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C 215 del 14 de abril de 1999 con Magistrada Ponente Martha Victoria SÁCHICA Méndez¹⁹.

- 5. Existencia de la vulneración o amenaza:** Estas deben ser reales, inminentes y concretas. La vulneración o amenaza no puede ser hipotética, deben ser situaciones directas, inminentes, concretas y actuales, de tal manera que exista una percepción real de la posibilidad de violación del derecho colectivo.

5.1.2. Características procesales de la acción popular:

- 6. Legitimación para presentar la acción popular:**

De acuerdo al contenido del Artículo 12 de la Ley 472 de 1998, la legitimación por activa es sumamente amplia, subrayando el numeral primero de dicho artículo, en el entendido que cualquier persona está legitimada para hacer uso de este mecanismo, sin importar si es miembro de la comunidad o colectividad afectada y mucho menos si sus intereses se han visto afectados por la acción u omisión del accionado. Frente a este punto, se profundizará más adelante en el Capítulo de Legitimación en las acciones populares.

¹⁸ Al hablar sobre la caducidad, en igual sentido que la “Característica Principal”, también podría considerarse como una característica procesal, teniendo en cuenta los límites temporales que el legislador dispone para ejercer las acciones judiciales.

¹⁹ Frente a este punto, la Corte declaró inexecutable la caducidad de los cinco años citados en dicho artículo, advirtiendo que mientras “*exista la posibilidad de volver las cosas al estado anterior para hacer cesar esa violación*”, se puede promover en cualquier momento la acción popular. Lo anterior, en consonancia con el derecho al acceso a la administración de justicia y al debido proceso.

- 7. Legitimación por Pasiva:** Considerando la finalidad de la acción popular, el accionado podrá ser cualquier particular o autoridad que, con su acción u omisión, genere una amenaza o vulneración de los derechos colectivos. De acuerdo a la determinación del accionado, se definirá a su vez la jurisdicción de la acción popular, de acuerdo al artículo 15 de la Ley 472 de 1998. Frente a este punto, se profundizará más adelante en el capítulo de legitimación en las acciones populares.
- 8. Carga probatoria en cabeza del actor popular:** Esta característica es condicionada, siempre que el actor pueda asumir la carga técnica y económica de aportar la prueba al proceso. En los casos en los que el actor no pueda asumir la carga probatoria, el juez está facultado para ordenar lo necesario para la obtención de los elementos probatorios que sustenten una futura sentencia. Dentro de la acción popular, es indispensable que se encuentren demostradas las acciones u omisiones denunciadas.
- 9. Preferencial:** En virtud del artículo 6 de la ley 472 de 1998, la acción popular debe recibir un trato preferente, en comparación con los demás procesos, a excepción de las acciones de tutela, las acciones de cumplimiento y el recurso de *habeas corpus*. Frente a este punto, se aclara que el trato preferente está condicionado a la finalidad preventiva de la acción popular, pues al tratarse de acciones populares con fines restitutorios o indemnizatorios, no operaría esta característica.

10. Prohibición de una sentencia inhibitoria: El juez no podrá terminar una etapa procesal sin proferir una decisión de fondo o decisión de mérito. Por ello, el capítulo IX de la Ley 472 de 1998, exactamente su artículo 34, dispone la obligatoriedad de una sentencia que contenga órdenes de hacer o no hacer destinadas a la protección del derecho colectivo vulnerado, y las conductas indemnizatorias y restaurativas procedentes según el caso. Sin embargo, el proceso también podrá terminarse anticipadamente mediante la audiencia especial de pacto de cumplimiento²⁰, regulada en el artículo 27 de la ley 472 de 1998, en la que se pretende llegar a una decisión que se pueda cumplir con el pacto entre las partes de obligaciones, acciones u omisiones, términos de cumplimiento y plan de seguimiento de esos deberes o acuerdos que procuren la protección o restablecimiento del derecho colectivo vulnerado, todo lo anterior integrado dentro del escrito de la sentencia.

11. Prohibición de desistimiento de la acción popular: El actor de la acción popular no puede desistir de proceso, en tanto el derecho objeto de protección no está en cabeza del actor o de un sujeto en particular, sino en cabeza de una comunidad o colectividad. En otras palabras, no es procedente el desistimiento expreso del accionante. Así mismo, la figura del desistimiento tácito tampoco opera dentro de las acciones populares por las características de los derechos que se pretenden proteger, considerados difusos y supraindividuales.

²⁰ La audiencia especial de pacto de cumplimiento regulada en el artículo 27 de la ley 472 de 1998, puede asemejarse a los efectos que tiene la audiencia de conciliación dentro de los procesos ordinarios, en el sentido que constituye un espacio de acercamiento entre las partes, con el acuerdo de unas obligaciones para ponerle fin de manera anticipada al conflicto objeto de la demanda. En el caso de la acción popular, no se termina el proceso por conciliación como pasaría en el proceso ordinario, sino por la sentencia que contenga la aprobación del pacto de cumplimiento.

Este punto se relaciona directamente con el anterior, pues ante la ausencia de impulso por parte del accionante, el juez popular está obligado a emitir una sentencia de mérito que ponga fin al proceso y procure la protección del derecho alegado como vulnerado. De acuerdo al artículo 34 de la ley 472 de 1998, el cual desarrolla la sentencia de las acciones populares, se encuentran dos características que son eventuales o excepcionales, de acuerdo a cada caso concreto:

12. Restitutiva: Esta característica es eventual, en tanto el Juez constitucional tiene la facultad de ordenar el restablecimiento de las cosas a su condición previa, siempre y cuando sea posible, con el objetivo de retornar las cosas a su estado original o situación previa al daño.

13. Indemnizatoria: Está característica es excepcional. En situaciones donde se demuestre el perjuicio a un derecho o interés colectivo, el juez tiene la facultad de ordenar el pago de indemnizaciones a favor de la entidad pública que no sea culpable, pero que tenga como una de sus responsabilidades la supervisión y protección del derecho o interés colectivo vulnerado. Esta característica está consagrada en el artículo 34 de la ley 472 de 1998, la cual dispone el pago de perjuicios cuando se constate el daño en favor de la entidad pública no culpable.

Es importante subrayar que, dentro del citado artículo 34 de la ley 472 de 1998, se hizo énfasis en la afectación a los recursos naturales, dándole al Juez la carga de procurar la restauración de los recursos con la destinación de una parte de la indemnización objeto de la condena.

Vemos cómo estas dos últimas características están por fuera del carácter preventivo de la acción popular, y se enmarcan en la existencia de un daño o afectación al derecho colectivo, o sea, cuando la amenaza ya se materializó.

En conclusión, por sus características, la acción popular se ha convertido en el mecanismo por excelencia para la protección de los derechos colectivos, dando protagonismo a la colectividad y no a la individualidad, aunque el concepto de derecho colectivo no tenga la misma apropiación por la comunidad que si tienen los derechos fundamentales en cabeza de cada individuo.

6. Concepto de interés y derecho colectivo:

Como se expresó en puntos anteriores, la acción popular tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, para lo cual tanto la Constitución Política, en su artículo 88, como la ley 472 de 1998, en su artículo 4, enuncian los derechos colectivos, sin que estén definidos los parámetros con los cuales se defina el derecho colectivo que se pretende proteger.

Considerando que, en principio, cualquier persona tiene legitimación para presentar una acción popular, para el individuo promedio no es claro qué constituye un derecho o interés colectivo, al ser un mecanismo en donde pueden concurrir afectaciones a los intereses de un individuo como a los intereses de una comunidad o colectividad. Por lo anterior, es necesario remontarse a los orígenes de la Acción Popular para así poder entender, de qué se trata el concepto de derecho colectivo.

La acción popular tiene sus raíces en la antigua Atenas hace 2.500 años, y tuvo un desarrollo jurídico más reputado en el derecho romano. Se identificaba como un mecanismo ejercido por el ciudadano en procura de un interés público, para proteger, entre otros, la “*salubritas*”, “*res sacra*” y “*res publicae*”, siendo el primero, la salud; el segundo, la cosa sagrada; y el tercero, cosa pública.²¹ Específicamente, la acción usada por los romanos se denominaba “*interdicto pretorio*”, mecanismo usado para la protección de aquellos intereses públicos y la reclamación de una indemnización por los daños causados.

Frente al tema en discusión, el desarrollo del derecho colectivo en la historia actual tuvo sus orígenes en la Declaración Universal de derechos humanos en 1948, en la que se realizó un reconocimiento a los principios inherentes al ser humano, y la que posteriormente fue objeto de actualización incluyendo los Derechos Humanos de Tercera Generación. La Declaración Universal se ha mantenido variable con los años, incorporando y desarrollando conceptos necesarios.

Ahora, el concepto de derechos de tercera generación, nombre otorgado por su inclusión de manera tardía, se dio por la misma evolución social y el reconocimiento de amenazas que ponen en peligro el efectivo reconocimiento de derechos más individuales (los llamados derechos de primera y segunda generación²²), es decir, son derechos que se fundamentan en la solidaridad y la colectividad, siendo el mayor ejemplo, el derecho a un medio ambiente sano, cuyo desarrollo surgió a partir de la década de los 70.²³

²¹ Fernández de Buján Fernández, Antonio. (2018). La acción popular romana, *actio* populares, como instrumentos de defensa de los intereses generales, y su proyección en el derecho actual. Revista General de Derecho Romano Núm. 31.

²² Para aclarar, los Derechos de Primera Generación, hacen alusión a los derechos civiles y políticos, y los Derechos de Segunda Generación, hacen alusión a los derechos económicos, sociales y culturales.

²³ UNHCR ACNUR. (2017, abril 22) ¿Cuáles son los derechos humanos de tercera generación? Tomado de: https://eacnur.org/es/blog/derechos-humanos-tercera-generacion-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst

De acuerdo a lo anterior, se evidenció como se afectaban derechos individuales con acciones y/u omisiones que afectaban en común a varias personas que compartían ciertas características entre sí, entrando los conceptos de comunidad y colectividad. Sumado a lo anterior, el Siglo XX estuvo marcado por el avance industrial y la explotación de recursos naturales, dando lugar a la idea de sostenibilidad. Es así como en los encuentros mundiales entre países, se empezó a acordar la inclusión de derechos en los que su fundamento fuera el principio de solidaridad, incluyendo en la Declaración derechos como: desarrollo sostenible, derecho a la paz, derecho al patrimonio de la humanidad, derecho al medio ambiente sano, derecho a la moralidad administrativa, derecho al espacio público, entre otros.

Específicamente, en la Conferencia de Estocolmo celebrada el 16 de junio de 1972, se realizó la primera conferencia mundial sobre el medio ambiente, y fue el inicio de la implementación de medidas de prevención y protección por parte de los Estados.²⁴ Así mismo, en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, celebrada el 14 de junio de 1992, también llamada la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio Ambiente y desarrollo, se planteó el desarrollo sustentable dentro de las actividades socioeconómicas para garantizar un medio ambiente sano a largo plazo, y surgió como celebración de los 20 años de aniversario de la Conferencia de Estocolmo.²⁵

²⁴ Naciones Unidas. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, 5 a 16 de junio de 1972, Estocolmo. Tomado de: <https://www.un.org/es/conferences/environment/stockholm1972>

²⁵ Naciones Unidas. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 3 a 14 de junio de 1992. Tomado de: <https://www.un.org/es/conferences/environment/rio1992>

Todo lo anterior da a entender que el listado de los derechos reconocidos está en constante transformación, incluidos los derechos de tercera generación, situación que se dejó claramente advertida tanto en la Constitución Política de Colombia como en La Ley 472 de 1998. De acuerdo con el origen de los derechos colectivos antes desarrollado, se procederá a ahondar en la inclusión de estos derechos en el ordenamiento jurídico colombiano.

En primer lugar, con los artículos 1005 y 2359 del Código Civil de 1887, se reconocieron los derechos en cabeza del público en general, de la comunidad o colectividad y el mecanismo de la acción popular como medio de protección de estos derechos o intereses. Así y todo, esta normatividad era insuficiente. A través de la Asamblea Nacional Constituyente, de la que nació la Constitución Política de 1991, se procuró la efectiva participación ciudadana siguiendo el principio democrático del Estado Social de Derecho. Esto conllevó a que, bajo el deber de colaboración, la ciudadanía tuviera mecanismos efectivos para la protección y defensa de sus derechos, incluidos los colectivos.

Es así como la Constitución desarrolla los Derechos Colectivos dentro de su capítulo tres (3), específicamente los citados en el artículo 88, referenciados como: El patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros similares. Como se dijo anteriormente, la Constitución dejó abierta la puerta de incluir a futuro más derechos colectivos, anotando en el citado artículo:

“La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con Y otros de similar naturaleza que se definen en ella.”

En segundo lugar, el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, hace un listado de los derechos e intereses colectivos, en los que se incluye: El goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, la existencia del equilibrio ecológico y manejo de recursos naturales, el goce del espacio público, la defensa del patrimonio público, la defensa del patrimonio cultural, la seguridad y salubridad pública y la infraestructura que las garantice, la libre competencia económica, el acceso a los servicios públicos, la prohibición de fabricación de armas biológicas y nucleares, el derecho a la prevención de desastres, la realización de las construcciones respetando las disposiciones jurídicas, y los derechos de los consumidores.

Sobre todo, advirtiendo en el párrafo del artículo 4, que aquellos estarán definidos y regulados por las normas vigentes o las que se expidan con posterioridad a la Ley. Quiere decir lo anterior que dicho listado es enunciativo, más no taxativo. Por ello, en virtud del desarrollo que se ha dado en el tiempo desde la promulgación de la ley, se irán determinando más derechos colectivos.

7. Legitimación en las acciones populares.

La Ley 472 de 1998 desarrolla la legitimación en su Capítulo II, resaltando el artículo 12, que define la legitimación por activa, y el artículo 14, que define contra quien se dirige la acción, es decir, la legitimación por pasiva.

7.1. Legitimación por Activa:

En virtud del artículo 12 de la ley 472 de 1998, los legitimados para presentar la acción popular, son:

- a. **Toda persona natural o jurídica:** Al referirse a cualquier persona natural, se entiende, de acuerdo al artículo 74 del Código Civil colombiano, todos los individuos de la especie humana, sin importar sus condiciones o características, estando legitimados inclusive los extranjeros. Y al referirse a una persona jurídica, de acuerdo al artículo 633 del Código Civil colombiano, son aquellas personas ficticias, capaces de contraer derechos y obligaciones.
- b. Organizaciones no gubernamentales, organizaciones populares, cívicas y similares.
- c. Entidades públicas con función de control y vigilancia.
- d. Procurador General de la Nación
- e. Alcaldes y demás servidores públicos: Al referirse a servidores públicos, el artículo 123 de la Constitución Política de Colombia, los define como miembros de corporaciones públicas, empleados del Estado y entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

A su vez, el artículo 13 de la ley 472 de 1998, dispone quienes son las personas legitimadas para ejercer las acciones populares. La norma aclara que, para este mecanismo, no es necesaria la intervención de un apoderado judicial. A pesar de la definición sobre la legitimación otorgada por el artículo 12, es pertinente aclarar el significado del numeral primero, al referirse a “*Toda persona natural o jurídica*”, al ser el apartado normativo que incluye la participación ciudadana.

La legitimación en la causa por activa, la tiene cualquier persona (natural o jurídica) en defensa de los derechos colectivos, no siendo necesario que el accionante sea miembro de la comunidad directamente perjudicada o tenga relación con el derecho colectivo afectado. La ley no

permite hacer distinciones, por lo tanto, el intérprete no puede hacer uso de ningún criterio para excluir a algunas personas. A diferencia de los procesos ordinarios, en la acción popular no es necesario probar una legitimación para actuar, pues este mecanismo no tiene como finalidad un reconocimiento económico en virtud de la transgresión de un interés particular, no siendo necesaria ninguna causa legítima para presentar la acción, así como tampoco la necesidad de un abogado, en facilitando el acceso y participación de todas las personas que tengan la voluntad de reclamar la protección de un derecho colectivo.

En la actualidad, no debería existir debate alguno sobre la legitimación en la causa dentro de las acciones populares, toda vez que, de lo estipulado en la ley, se deduce claramente que la acción popular es un mecanismo de acción pública que puede ser ejercido por cualquier persona. Sin embargo, en el pasado existieron confusiones sobre la legitimidad para iniciar este tipo de acciones, lo cual puede haber sido causado por algunas sentencias de constitucionalidad²⁶ relacionadas con los artículos de la ley 472 de 1998.

Lo anterior sin omitir que, la existencia de un interés colectivo no impide que cada individuo perteneciente a la colectividad afectada tenga también un derecho particular que pueda verse afectado por la acción/omisión que vulnera o amenaza el derecho colectivo en cuestión. En otras palabras, la existencia de un derecho colectivo no excluye la posibilidad de que cada miembro de la colectividad tenga derechos particulares que puedan verse afectados por la misma situación que compromete el interés difuso.

²⁶ A manera de ejemplo, mediante la Sentencia C – 215 de 1998, la Corte Constitucional dispuso que, dentro de las Acciones Populares, están legitimados solamente la persona afectada por la violación de los derechos colectivos, es decir una persona que pertenezca a la colectividad, y un apoderado judicial que represente a ese individuo afectado.

Es importante mencionar que los derechos colectivos se definen por su naturaleza intrínseca. Es decir, estos derechos se refieren al sujeto, no como un individuo, sino como miembro de la comunidad afectada, significando que la titularidad del derecho no puede delimitarse por el daño sufrido por el individuo. Sumado al argumento anterior, existen ciertos derechos colectivos extremadamente difusos, como es el caso del derecho a un medio ambiente sano, en el cual cualquier persona puede reclamar su afectación.

7.2. Legitimación por Pasiva:

El artículo 14 de la Ley 472 de 1998, hace alusión a las personas contra quienes se dirige la acción popular, especificando que será parte pasiva cualquier particular o entidad pública que, por su acción u omisión, haya amenazado o violado un derecho colectivo. Ahora, la legitimación por pasiva, usada muchas veces como excepción en la defensa dentro de las acciones populares, puede definirse como la legitimación o calidad de una persona para contradecir las peticiones de la acción o como lo dice el Consejo de Estado, es la identidad que tiene el deber de atender el derecho que se está reclamando²⁷, en virtud de su relación jurídica sustancial, o por su deber legal.

27 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia 19001233100020050094101 (43511). (C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera; 31 de enero de 2019)

Dicho lo anterior, en virtud de la determinación de la legitimación por pasiva, se define a su vez la jurisdicción correspondiente para conocer la acción popular. Si bien este tema no tiene relación con la legitimación por pasiva en sí, es esencial en el sentido de definir si el proceso lo conoce la jurisdicción ordinaria o la jurisdicción contencioso administrativa.

En consecuencia, si la acción va dirigida a una entidad pública o persona privada con funciones administrativas, la jurisdicción corresponderá a lo Contencioso Administrativo, por ser quien conoce de los actos propios de la administración. Por el contrario, si la acción va dirigida contra una entidad o persona privada, será la jurisdicción ordinaria civil la encargada de dirimir el conflicto. Lo anterior, de acuerdo a los artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998. De acuerdo a la jurisprudencia analizada, las acciones Populares mayoritariamente son conocidas por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, integrada por Consejo de Estado, Tribunales Administrativos y Jueces Administrativos.²⁸

8. Alcance de la acción popular:

De acuerdo a lo ya mencionado, según la ley 472 de 1998, las acciones populares son mecanismos que tienen como finalidad la prevención de daños inminentes, detener amenazas, proteger los derechos e intereses colectivos, o revertir situaciones a su estado original si es posible hacerlo.

²⁸ Grupo de Investigación en Derechos Humanos, Grupo de Acciones Públicas, Línea de Investigación 20 años de la Ley 472 de 1998. (2018). Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario. Boletín de Investigación: 20 años de la ley de acciones populares en Colombia. Balance y desafíos 1998-2018. 10-11. Tomado de: <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/a91e2e0b-c477-4ef4-a3ad-ed4c3b68d050/content>

Estas acciones proceden cuando las entidades públicas o privadas, ya sea por sus actos u omisiones, violen o amenacen con transgredir estos derechos e intereses difusos. Por ello, el juez Popular es responsable en casos específicos de dictar órdenes concretas para realizar o abstenerse, definir claramente las conductas o medidas a seguir, imponer una condena de perjuicios por daños causados y, en general, exigir la ejecución de acciones necesarias para restaurar la situación previa a la violación de los derechos o intereses colectivos, si es físicamente posible, con el fin de garantizar aquellos derechos colectivos preexistentes.

Es decir, la sentencia producto de la acción popular no reconoce derechos, sino que protege los que ya existían previo a la amenaza o daño por parte del accionado. Del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, que regula la Sentencia de las Acciones Populares, se pueden extraer tres alcances principales: Preventivo, Restaurativo e Indemnizatorio, en tanto dicho artículo dice:

“ARTICULO 34. SENTENCIA.** Vencido el término para alegar, el juez dispondrá de veinte (20) días para proferir sentencia. La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener **1) una orden de hacer o de no hacer, 2) condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, 3) y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se

vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante.” (Negritas y enumeración fuera de texto original)

8.1. Alcance Preventivo:

Al hablar de Alcance Preventivo, se habla así mismo de una de las características esenciales de la acción popular. Este alcance significa que, para la procedencia de este mecanismo constitucional, no es necesaria la materialización de un daño y un perjuicio, en tanto es suficiente la existencia de un riesgo o amenaza que ponga en peligro el derecho colectivo reclamado, precisamente con el fin de anticiparse a la materialización del daño.

Como se mencionó, este alcance proviene del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, al hacer alusión a una *“orden de hacer o no hacer”*, con el fin de *“proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante.”*

Sumado a lo anterior, el artículo 25 de la misma ley, trata sobre las medidas cautelares procedentes en las acciones populares, las cuales podrán ser solicitadas por el actor o decretadas de oficio, con el fin de prevenir un daño inminente o para cesar el que se causó. Este artículo faculta al juez popular para ordenar la cesación de actividades, ordenar la ejecución de actos cuando la acción se fundamente en una omisión, obligar al accionado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de las medidas decretadas, ordenar los estudios o dictámenes necesarios para determinar el daño y las medidas necesarias para su mitigación.

Estas medidas cautelares podrán ser decretadas en todo momento, inclusive antes de ser notificada la demanda de acción popular. En igual sentido, el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), faculta al Juez para la adopción de las medidas necesarias para hacer cesar la vulneración del derecho colectivo.

Adicionalmente, la Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento, regulada en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad, entre otros, la participación colectiva que determine la mejor manera de prevenir la vulneración de los derechos colectivos, como forma anticipada de terminar el proceso judicial. Recordemos que, el Pacto de Cumplimiento es aprobado mediante una sentencia.

Se precisa que este alcance preventivo se origina del principio de precaución, presente constantemente como fundamento en las acciones populares. Este principio no suple la ausencia de pruebas que demuestren el peligro o amenaza, pues es claro que se requiere un “*mínimo de certeza*”²⁹ que logre evitar una sentencia arbitraria o contraria a derecho.

El principio de precaución se originó en la ley 99 de 1993, por medio de la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente. Específicamente en su artículo primero, que trata sobre los “*principios generales ambientales*”, el numeral 6 refirió el deber que tienen las autoridades ambientales y particulares en dar aplicación al principio de precaución, “*conforme al cual, cuando*

²⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Radicado 63001-23-31-000-2010-00222-02(AP) (C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; Junio 8 de 2018). [http://www.lexbasecolombia.net/lexbase/jurisprudencia/consejo%20de%20estado/accion%20popular/2018/roberto%20augusto%20serrato/63001-23-31-000-2010-00222-02\(ap\).htm](http://www.lexbasecolombia.net/lexbase/jurisprudencia/consejo%20de%20estado/accion%20popular/2018/roberto%20augusto%20serrato/63001-23-31-000-2010-00222-02(ap).htm)

exista peligro o daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.”

De acuerdo con lo anterior, la Corte Constitucional estableció los requisitos para la aplicación del principio de precaución, citados así:

- “1. Que exista peligro de daño;*
- 2. Que éste sea grave e irreversible;*
- 3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea esta absoluta;*
- 4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente.*
- 5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.”³⁰*

Y en igual sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha desarrollado el carácter preventivo de la acción popular, resaltando la Sentencia del 9 de junio de 2011 con C.P. María Elizabeth García González, en la cual se determinó que la existencia de la amenaza, se estudiará de acuerdo a la conducta diligente o negligente de los accionados (entidades públicas o particulares)³¹

El principio de precaución advierte entonces que las medidas ordenadas por la autoridad ambiental, o en el presente caso, por el Juez Popular, deben estar motivadas, sin lugar a

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-293 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de junio de 2011. C.P. María Elizabeth García González. Expediente: 25000-23-27-000-2005-00654-0

arbitrariedades, en tanto la simple afirmación del accionante no constituye prueba suficiente para el decreto de cualquier medida u orden, o sentencia condenatoria.

De lo anterior, proviene la carga procesal en cabeza del accionante, quien deberá probar las acciones u omisiones que atentan contra el derecho colectivo que se pretende proteger. Recordemos que la carga de la prueba en este mecanismo, se regula en el artículo 30 de la ley 472 de 1998, y al analizar la jurisprudencia del Consejo de Estado, se denota cómo muchas veces, las pretensiones de la acción popular fracasan ante la ausencia de una efectiva demostración del supuesto de hecho que afectaba el derecho colectivo.

A manera de ejemplo, las decisiones proferidas por el Consejo de Estado identificadas como: Sentencia del 30 de junio de 2011, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno, expediente 50001-23-31-000-2004-0640-01, y la Sentencia del 8 febrero de 2018 con M.P. Hernando Sánchez Sánchez expediente: 68001-23-31-000-2010-00835-01, fracasaron ante la falta de alguna prueba sumaria de la existencia de una amenaza, que justifique la sentencia y sus consecuencias para la parte accionada.

En aclaración y desarrollo del punto anterior, en primer lugar, la sentencia del 30 de junio de 2011, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno, expediente 50001-23-31-000-2004-0640-01, corresponde a una acción popular en la cual se aclara que el carácter preventivo no opera ante cualquier ilícito o ante la afirmación por parte del accionante sobre la acción u omisión de una entidad (público o privada) que según su dicho, esté afectando el derecho. En consecuencia, la vulneración y la amenaza, en igual medida, deberán ser reales, concretas, actuales e inminentes,

carga que debe ser soportada por el accionante, con el fin de demostrar la probable vulneración o amenaza del derecho colectivo.

Por su parte, la Sentencia del 8 febrero de 2018 con M.P. Hernando Sánchez Sánchez expediente: 68001-23-31-000-2010-00835-01, corresponde a una acción popular presentada para la protección del derecho al medio ambiente sano y la moralidad administrativa, acción presentada por un ciudadano en contra de la *Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare – Cornare*. Su fracaso, se genera principalmente en la ausencia de nuevos elementos materiales probatorios que demostraran la vulneración de derechos colectivos, dando como resultado el decreto de la excepción de cosa juzgada, al no aportarse “*nuevas pruebas trascendentales que puedan variar la decisión anterior*”.

La aplicación del principio de precaución, procede entonces, cuando de llegarse a confirmar la existencia de un riesgo o amenaza, que de acuerdo a la Jurisprudencia del Consejo de Estado debe ser “*real, directo, inminente, concreto y actual*”³², se causarían daños de tal magnitud que no se puede correr el riesgo de la continuidad de aquellas acciones u omisiones que genere la vulneración a la colectividad. Por otro lado, se reitera que la acción popular no es una acción que pretenda una reparación subjetiva de un daño, pues para ello existen otros medios o mecanismos judiciales que logren dicho fin, como lo son las acciones de grupo (también llamadas de clase) incluidas dentro de la ley 472 de 1998, cuya función es reparadora e indemnizatoria. Por el

³² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Radicación número: 68001-23-31-000-2010-00835.01. (C.P. Hernando Sánchez Sánchez; febrero 8 de 2018). Tomado de: [http://www.lexbasecolombia.net.ezproxy.eafit.edu.co/lexbase/jurisprudencia/consejo_de_estado/accion_popular/2018/hernando_sanchez/68001-23-31-000-2010-00835-01\(ap\).htm](http://www.lexbasecolombia.net.ezproxy.eafit.edu.co/lexbase/jurisprudencia/consejo_de_estado/accion_popular/2018/hernando_sanchez/68001-23-31-000-2010-00835-01(ap).htm)

contrario, la acción popular hace un reconocimiento al amparo que merecen las situaciones de riesgo y peligro, evitando la materialización de riesgos que afecten intereses difusos.

Entonces, estas acciones preventivas propias de la acción popular, hace que no se tenga que esperar a completar el daño que afecte el interés difuso, para lo cual cualquier persona podrá solicitar al Juez la eliminación del riesgo solicitando acciones para prevenir el daño y la concreción del riesgo, que puede provenir de una actuación lícita o ilícita por parte del accionado. Este carácter preventivo ha sido desarrollado por la jurisprudencia de las altas cortes, quienes coinciden en que solo basta la verificación de una amenaza, para decretar las medidas preventivas necesarias.

33

Frente a este último punto sobre la licitud de las acciones u omisiones, la finalidad preventiva en las acciones populares, se diferencia de la acción de cesación del ilícito aplicada en el régimen de responsabilidad civil, en tanto esta última exige un hecho ilícito repetitivo y continuo contrario a las normas. Sin embargo, al tratarse de acciones populares, muchas veces se está en aquellas situaciones donde la amenaza proviene de una actividad totalmente lícita y regulada por el Estado.

En definitiva, puede decirse que el principio de prevención está totalmente condicionado a la carga probatoria del accionante, en tanto la aplicación de este principio no tiene éxito si no se aporta al plenario prueba suficiente que logre sustentar la orden preventiva emitida por el Juez Popular para prevenir el daño al interés difuso alegado.

³³ Corte Constitucional. Sentencia T-443 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Finalmente, se puede concluir que, el carácter o alcance preventivo, es el cimiento de la acción popular, sin que este carácter sea el único existente como se verá a continuación. Entonces, si las medidas de prevención o mitigación del daño ya no son procedentes en virtud de la materialización de la amenaza, la acción popular ofrece un alcance restaurativo e indemnizatorio, siempre que se cumplan ciertas condiciones más adelante explicadas.

8.2. Alcance Restaurativo:

El artículo 34 de la ley 472 de 1998 ilustra el alcance restaurativo de las acciones populares, al exigir dentro de la sentencia, “... *la realización de conductas necesarias para devolver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o interés colectivo, cuando fuere físicamente posible.*”

De acuerdo con el citado artículo, vemos cómo el alcance restaurativo de las acciones populares solo procede cuando sea posible volver las cosas a su estado anterior, esto es, cuando no fuere posible la recuperación o restauración del derecho, entramos al siguiente alcance posible, o sea el carácter indemnizatorio, e incluso, se podría llegar a pensar en la viabilidad de la acción de grupo como medio para reclamar la indemnización de perjuicios por parte de un grupo de víctimas afectadas cuando el daño ya está consumado.

Luego, a la lectura del artículo 4 de la ley 472 de 1998, el cual expone un listado de derechos e intereses colectivos, vemos como la denominación “restauración”, está especialmente presente, en el desarrollo del literal c) de la citada norma, al indicar:

*“c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, **restauración** o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y **restauración** del medio ambiente;” (Negrillas fuera de texto)*

Más adelante, y haciendo alusión nuevamente al artículo 34 de la ley 472 de 1998, que trata sobre la sentencia, vemos en su inciso tercero:

*“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.”*

Dicho lo anterior, vemos cómo la restauración está especialmente presente en la norma al tratarse los derechos colectivos de medio ambiente. Por lo anterior, el concepto de restauración de ecosistemas cobra especial relevancia en las acciones populares como mecanismo por excelencia para la defensa del derecho a un medio ambiente sano. Por esto, de acuerdo a la definición otorgada por el Ministerio del Medio ambiente, la restauración de un ecosistema se define como un proceso que: *“busca volver un ecosistema dañado, alterado o degradado, a su condición original, o por*

*lo menos, a un estado cercano a como era antes de haber sufrido el daño. Restaurar, quiere decir reparar, recuperar, volver a su estado anterior lo que está dañado.”*³⁴

Por otra parte, el juez popular tiene la facultad de ordenar las conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior, es decir, bajo este alcance o carácter, ya estamos en presencia de un daño consumado, y no una mera amenaza o probabilidad de daño como si se exige en el alcance preventivo antes desarrollado. De acuerdo con lo anterior, si se logra probar la materialización del daño, el Juez también podrá ordenar la restauración del derecho colectivo, estableciendo una medida compensatoria.

Para ilustración, mediante la sentencia del 30 de junio de 2017, proferida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado con C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, expediente Núm. 15001-31-33-002-2013-00013-01, la Alta Corte **confirmó** una sentencia con la cual se pretendía la protección del Río Sáchica, resaltando que en sede de segunda instancia se ordenó a las entidades estatales involucradas la recuperación del río.

La restauración en general, así como al hablarse de la restauración ambiental y ecológica, constan de acciones ordenadas por el juez que devuelvan las cosas a su estado anterior, esto es, demoliciones, remociones, retiros, reparaciones, y demás acciones que estén encaminadas a eliminar la amenaza construida por el hombre. El Juez tendrá la facultad de indicar quién asume el costo de las acciones citadas, como por ejemplo, la entidad o persona responsable. El

³⁴ Ministerio del Medio Ambiente. Restauración. Tomado de: <https://www.minambiente.gov.co/direccion-de-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistemicos/restauracion-2/#:~:text=Se%20llama%20restauraci%C3%B3n%20de%20ecosistemas,anterior%20lo%20que%20est%C3%A1%20da%C3%B1ado.>

cumplimiento de la Sentencia o el Pacto de Cumplimiento, estará a cargo del Comité de verificación, encargado de la vigilancia en la ejecución del fallo.

Por otro lado, y a manera de ilustración frente al derecho del patrimonio cultural de la Nación, establecido en el literal f) de la Ley 471 de 1998, derecho que también ha sido especial objetivo de las acciones restaurativas, se tiene que, mediante Sentencia del 21 de mayo de 2020 proferida por la Sección Primera de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, con C.P. Hernando Sánchez Sánchez, expediente Núm. 25000-23-24-000-2011-00407-01, se puede dilucidar el carácter restaurativo de las Acciones Populares, al hacer parte integrante de la condena la orden de restauración del Centro Urbano Antonio Nariño, en su calidad de bien de interés cultural de carácter nacional, es decir, relacionado con la protección al patrimonio cultural como derecho colectivo. De manera que, en la parte resolutive, el Consejo ordena:

*“**TERCERO. ORDENAR** al **MINISTERIO DE CULTURA** que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias: ... ii) Establezca la medida compensatoria con el fin de **restaurar** los daños generados por la demolición en el bien de interés cultural objeto del presente proceso, ...”*

***CUARTO: ORDENAR** a **Codensa S.A. E.S.P.** que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias:*

*i) Ejecute la medida compensatoria para **restaurar** los daños generados por la demolición en el bien de interés cultural objeto del presente proceso, en la forma en la que se establezca por el Ministerio de Cultura...”*

En conclusión, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado base de estudio de este documento, el alcance restaurativo de las Acciones Populares, cobra especial relevancia cuando se debate la vulneración de los derechos relacionados al medio ambiente y al patrimonio cultural de la Nación. Así mismo, este alcance depende de la materialización de la amenaza, es decir, la configuración del daño, que haga necesario por parte del Juez Popular, adoptar las medidas de recuperación del derecho e incluso, disponer recursos monetarios y parte de la indemnización con destino a la restitución y recuperación del derecho afectado.

Con lo anterior, la acción popular puede presentarse como una acción preventiva o una acción restitutiva, teniendo ambas acciones condenas muy diferentes.

8.3. Alcance Indemnizatorio:

Finalmente, se desarrollará el alcance indemnizatorio de las acciones populares, establecido en el reiteradamente citado artículo 34 de la ley 472 de 1998, que trata sobre la Sentencia, al referirse específicamente en: “... *condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, ...*”

Más adelante en el mismo artículo, se identifica el procedimiento del pago de los perjuicios, los cuales serán tramitados mediante un incidente, cuya regulación se encuentra en la norma procesal general.

Ahora bien, frente a este alcance, el Consejo de Estado³⁵ ha establecido que la acción popular no es aplicable cuando se busca la satisfacción de intereses de índole económicos, incluso si la petición proviene de la comunidad que dice sufrir la afectación al derecho colectivo. En aquellos casos, si se busca una compensación para reparar los daños sufridos por la comunidad o colectividad, será procedente la acción de grupo, dado el carácter reparador e indemnizatorio específico de este mecanismo constitucional.

Nótese como la acción de grupo tiene como fin la reivindicación de un interés personal, mediante la compensación monetaria en beneficio de cada uno de los vinculados por activa, estando totalmente ausente, principios altruistas o solidarios.

Incluso, el Consejo de Estado³⁶, al establecer las diferencias entre las acciones populares y las acciones de grupo, dispuso que ésta última fue creada para reclamar la indemnización de perjuicios sufridos individualmente por los miembros de la comunidad. De nuevo, la esencia de las acciones populares determina que este mecanismo esté orientado a resolver controversias que impacten a un conjunto amplio de individuos, incluso llegando a ser derechos o intereses que no logran tener un titular identificable y que se difuminan en toda una colectividad.

De acuerdo con lo anterior, es claro que el objetivo principal de las Acciones Populares es promover el bienestar colectivo, bajo principios de solidaridad y cooperación. Por ello, los sujetos

³⁵ A manera de ejemplo, este argumento se desarrolla por el Consejo de Estado en la Sentencia de unificación radicado n° 25000-23-15-000-2002-02704-01 del 13 de febrero de 2018 C.P. William Hernández Gómez.

³⁶ A manera de ejemplo, el Consejo de Estado diferencia la acción de grupo con la acción popular en Sentencia radicado n° 25000232500020029237001 del 20 de mayo de 2013 (C.P. Hernán Andrade Rincón)

que promuevan la demanda suelen tener motivaciones altruistas o solidarias, buscando el beneficio y el bienestar general por encima de intereses particulares que los mismos accionantes puedan llegar a tener.

Por esta razón, la obtención de una indemnización o el pago de algún rubro que enriquezca el patrimonio del accionante, no se alinea con los principios fundamentales que rigen las acciones populares, pues en caso de existir una eventual condena a un pago, el mismo deberá ser destinado a la recuperación del derecho vulnerado o a la protección del mismo. Al remitirse a la literalidad del artículo 34 de la ley 472, la condena al pago de perjuicio, es procedente ante la existencia del daño a un derecho o interés colectivo, y su reconocimiento será en favor de la entidad pública no culpable que tenga a su cargo la protección y vigilancia del derecho colectivo afectado.

Como se manifestó en el alcance anterior, sobre el carácter restaurativo, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha advertido que las indemnizaciones pretendidas dentro de las acciones populares tendrán como finalidad la restauración del daño o vulneración, y únicamente en favor de la entidad pública no culpable, considerando que la vocación de esta acción no es precisamente indemnizatoria.

Así mismo, la jurisprudencia del Consejo de Estado³⁷, ha identificado unos requisitos para la procedencia de la condena a una indemnización en favor de la entidad no culpable, los cuales son:

³⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. Sentencia Exp Núm. 13001-23-31-000-2004-00026-01 (C. P. Germán Rodríguez Villamizar; febrero 13 de 2006)

1. La existencia de un daño a un derecho colectivo: Esto significa que la petición de una indemnización nunca será procedente cuando se trate de acciones preventivas, en tanto su finalidad es la adopción de medidas que hagan cesar la amenaza previniendo la materialización del daño, más no la restauración del derecho colectivo.

2. La restauración o recuperación del derecho colectivo, no puede realizarse simplemente con una orden de hacer o no hacer: Como se explicó anteriormente, el juez popular podrá ordenar acciones de hacer o no hacer, con el fin de procurar la recuperación o restauración del derecho afectado. Pero cuando es necesaria la disposición de recursos económicos para poder volver las cosas a su estado anterior la daño o para recuperar el derecho afectado, ahí es donde será procedente la condena a una indemnización, teniendo en cuenta su finalidad restauradora.

3. La destinación de los recursos productos del pago de la indemnización, serán exclusivamente para el restablecimiento del derecho vulnerado Bajo el entendido que la beneficiaria del pago de la indemnización será la entidad pública no culpable que proteja y vigile el derecho colectivo, sin que ésta tenga que ser parte del proceso, y los recursos recibidos solo podrán ser usados para la recuperación y restablecimiento de los derechos afectados por el actuar u omisión del accionado.

Los jueces no pueden desconocer el alcance indemnizatorio de las acciones populares, como se ha visto en algunos fallos de tribunales administrativos³⁸, pues se estaría a su vez desconociendo el carácter restitutorio de las acciones populares, toda vez que en muchas ocasiones se está bajo hechos superados o bajo la existencia de un daño al derecho colectivo, y aún persisten en el tiempo aquellas acciones u omisiones que dieron origen al daño.

8.3.1 CASO: ACCIÓN POPULAR CON CONDENA AL PAGO DE INDEMNIZACIÓN A FAVOR DE UNA ENTIDAD NO CULPABLE POR VULNERACIÓN A DERECHOS RELACIONADOS CON EL MEDIO AMBIENTE:

Para ejemplificar la situación anterior, se pone de presente la Sentencia del 13 de febrero de 2006, Exp Núm. 13001-23-31-000-2004-00026-01 del Consejo de Estado con M.P. Germán Rodríguez Villamizar.

En esta acción popular un ciudadano demandó al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y a una sociedad privada, TIRSA S.A. Los derechos colectivos vulnerados se identificaron como: moral administrativa, ambiente sano, equilibrio ecológico, aprovechamiento de recursos naturales, entre otros. En resumen, TIRSA S.A. fue contratado por el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, para el tratamiento de residuos sólidos de la ciudad de Cartagena durante 30 años.

³⁸ Sentencia proferida por la Sala Sexta del Tribunal Administrativo de Antioquia del 21 de junio de 2012.

Al ejecutar el contrato, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – CARDIQUE, comenzó a realizar seguimiento a las acciones de la empresa contratista, imponiendo medidas de suspensión de las obras, al evidenciar el pobre manejo de residuos altamente peligrosos para población, como desechos hospitalarios entre otros materiales peligrosos. Con la investigación de CARDIQUE, se logró comprobar daños sobre recursos naturales en el suelo en donde se disponían los residuos, la afectación a la salud de trabajadores de la zona, la existencia roedores, malos olores, instalación de un relleno sanitario sin permisos, entre otras afectaciones graves para el medio ambiente y la población.

En esta sentencia vemos como la entidad no culpable (CARDIQUE), realizó todas las gestiones que estaban a su alcance (visitas, suspensión de obras, investigación administrativa, ordenes de restaurar, sanciones,), para prevenir los daños que se estaban presentando por las acciones y omisiones de la empresa contratista TIRSA S.A.

La Sala al estudiar la evidente vulneración de los derechos colectivos, catalogó la acción popular como restitutiva, para lo cual condenó al pago de una indemnización de perjuicios a favor de la entidad no culpable – CARDIQUE, para que esta entidad se encargue de recuperar el área afectada mediante un cronograma de recuperación de suelos y restauración vegetal.

Se lee en la parte resolutive de la sentencia:

“PRIMERO: Condenar a la empresa de Tratamiento Integral de Residuos Sólidos TIRSA S.A. y al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, por la violación al derecho colectivo al goce de un ambiente sano.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, CONDENAR a TIRSA S.A. a pagar a CARDIQUE a título de indemnización de perjuicios por el daño ambiental causado, a pagar la suma de dinero que se establecerá mediante incidente en los términos señalados en la parte motiva de esta sentencia.”

Por todo lo anterior, el alcance indemnizatorio es excepcional y hace parte de una de las muchas facultades que tiene el juez popular para fallar y emitir una decisión de mérito que ponga solución a la afectación del derecho colectivo. Sin olvidar que la condena a la indemnización no tiene como fin enriquecer a la parte accionante, sino restaurar y recuperar el bien afectado siendo necesaria una inversión económica para tal fin, y no como ya se ha manifestado, una simple orden de hacer y no hacer, porque no sería suficiente para restaurar el bien colectivo.

En consecuencia, la condena a la indemnización es potestativa del Juez, y solo procede al tratarse de una Acción restitutiva, al estar materializado el daño, con el fin de que ese pago procure que las cosas vuelvan a su estado anterior.

9. Del Derecho colectivo al Medio Ambiente:

Como bien se dijo en el desarrollo del capítulo “6. Concepto de Interés y Derecho Colectivo”, el derecho al medio ambiente proviene de los llamados Derechos de Tercera Generación, cuyo fundamento se basa en la solidaridad y colectividad. Estos derechos fueron incluidos en la carta de derechos humanos a finales del Siglo XX, periodo marcado por la industrialización y el impacto ambiental generado por el hombre.

Fuera de Colombia, cobraron especial importancia: La Conferencia de Estocolmo celebrada el 16 de junio de 1972; la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, llevada a cabo en París en 1972; la Carta Mundial de la Naturaleza de las Naciones Unidas de 1982; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992; la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, celebrada el 14 de junio de 1992 (integrada al ordenamiento colombiano mediante la Ley 165 de 1994); Protocolo de Kyoto de las Naciones Unidas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático; la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas de 2000; el Acuerdo de Copenhague de 2009 de 1997; la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de Río +20 de junio de 2012. Todos estos, encuentros que empezaron a introducir en los ordenamientos jurídicos de cada país, medidas para el desarrollo sustentable y protección del medio ambiente de cara al futuro.

De manera similar, Colombia empezó a introducir leyes que buscaran la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Es así como se expidió el Código de Recursos Naturales (Decreto 2811 de diciembre 18 de 1974), por medio del cual se reconoce al ambiente como un patrimonio común, se dictaron medidas de protección, manejo e identificación de factores que atentan contra el ambiente. Seguidamente, la Constitución Política de 1981 incluyó al derecho al medio ambiente como un derecho colectivo³⁹ cuya protección procede a través de las acciones populares⁴⁰.

La Ley 99 de 1993, por medio de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, establece la política ambiental que implementaría Colombia, los principios aplicables, la aplicación del

³⁹ Artículo 79 Constitución Política de Colombia de 1981.

⁴⁰ Artículo 88 Constitución Política de Colombia de 1981.

principio de precaución por parte de las autoridades, la política de prevención de desastres y los estudios de impacto ambiental como instrumento para la construcción civil.

La normatividad citada refleja el interés en salvaguardar un entorno ambiental sano, establecen y elaboran los principios, metas, métodos e instituciones para la administración y protección del medio ambiente, así como los compromisos fundamentales que el Estado debe considerar para lograr el objetivo de asegurar la diversidad y la integridad de los ecosistemas, preservar el entorno y utilizar los recursos naturales de manera sostenible.

Finalmente, la Constitución Política de Colombia de 1991, la han definido como una constitución ecológica, resaltando los siguientes artículos: Mediante el artículo 79 de la Constitución Política, se dispuso el como un derecho colectivo, el goce del medio ambiente sano, indicando que el Estado tiene como deber la protección y conservación de la diversidad e integridad del ambiente. En consonancia la citada norma, el seguido artículo 80 establece los deberes del Estado frente al manejo de los recursos naturales. Lo anterior, sin olvidar el artículo 88⁴¹ que origina las acciones populares y las proyecta como las acciones propias para la protección del derecho al medio ambiente entre otros intereses colectivos.

⁴¹ Artículo 88 Constitución Política: La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

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

Adicional a las anteriores, son varias las normas constitucionales conexas a este derecho de medio ambiente. A manera de ejemplo, el artículo 8, establece el deber de protección en cabeza del Estado y de todas las personas de las riquezas naturales y culturales; el artículo 49, define como servicios públicos a cargo del Estado el saneamiento ambiental; el artículo 58, la función ecológica de la propiedad; el artículo 95, definiendo como deber del ciudadano la protección y conservación de los recursos y el medio ambiente; el artículo 334 dispone la intervención por parte del Estado en las actividades de explotación de los recursos naturales; el artículo 365 dispone como deber del Estado la prestación de los servicios públicos; y el artículo 366, cataloga el saneamiento ambiental como objetivo fundamental del Estado, entre otras disposiciones normativas.

La ley 472 de 1998 incluyó como derecho colectivo, en su literal c: *“La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.”*

La ley hace un reconocimiento expreso del derecho al medio ambiente como derecho colectivo protegido a través de la acción popular, y convierte a las especies vegetales - animales y a los recursos naturales, en sujetos de derecho. Finalmente, el Decreto Ley 3570, *“Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible”*, hace alusión a las políticas ejecutables en la recuperación, protección y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente.

Citados los anteriores antecedentes normativos, el derecho al medio ambiente se define como un derecho colectivo, en el que todas las personas son titulares, pues hace posible la materialización de los derechos fundamentales a la vida y a la salud. Como se explicó anteriormente, esa misma es la finalidad de los derechos colectivos, los cuales se pueden entender como el derecho genérico que hace posible la existencia de derechos con tendencia más individual, como los derechos fundamentales en cabeza de cada persona.

El concepto de medio ambiente ha sido desarrollado por el Consejo de Estado, definiéndolo como aquellos *componentes biofísicos* y recursos naturales, los cuales hacen parte del desarrollo económico e industrial de las personas, siempre y cuando se realice de manera responsable. Se definen como factores artificiales o naturales que contribuye al estado de vivencia del hombre y su entorno. Pero el concepto no se limita solamente a lo que rodea el hombre, pues incluye todos los seres vivos, elementos biofísicos, componentes sociales y recursos naturales.

Del Principio de Desarrollo Sostenible:

Derivado del derecho al medio ambiente sano, no puede obviarse el Principio de Desarrollo Sostenible, incluido en la Constitución Política en el artículo 80. Al otorgársele el deber al estado de planificar el aprovechamiento de los recursos naturales, se están estableciendo parámetros limitantes para uso consciente y racional por parte del ser humano, garantizando el disfrute de esos mismos recursos en las generaciones futuras. Es decir, el Estado tiene como obligación la planificación ordenada de los recursos naturales usados en el presente y en el futuro.

El principio de desarrollo sostenible⁴² incluye al medio ambiente dentro del proceso de desarrollo del ser humano, trayendo a las políticas de conservación, conceptos como: sostenibilidad, equidad y preservación. Todo lo anterior en procura de mejorar el bienestar social y el crecimiento económico, haciendo uso de los recursos naturales de una manera prudencial, sin que conlleve a exceder la capacidad y la existencia misma de aquellos recursos.

Quiere decir entonces, que el desarrollo sostenible es una unión entre el desarrollo económico y la protección a los recursos naturales y medio ambiente. De esta unión, se desprenden principios como: la previsión de las necesidades actuales y futuras, la garantía de la existencia de los recursos naturales, una sociedad equitativa, y el estudio del impacto ambiental que conlleva cada actuación por parte de la sociedad.

En síntesis, el derecho colectivo al medio ambiente, se encuentra citado en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, siendo uno de los derechos protegidos por la acción popular. Es un concepto amplio, en el que se incluye la relación entre el ser humano y el aprovechamiento de recursos naturales, velando por el equilibrio del ecosistema y el desarrollo sostenible. El medio ambiente entonces, termina influyendo en los derechos fundamentales del ser humano, como la salud, la vida, la salubridad, cobrando especial relevancia en los últimos años, en virtud de la consciencia que se ha generado en la sociedad, sobre la protección de este derecho colectivo como deber de cada uno de las personas.

⁴² El Principio del Desarrollo Sostenible es ampliamente desarrollado en la sentencia proferida por el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 9 de junio de 2022, C.P. Hernando Sánchez Sánchez. Este fallo realiza un recuento del concepto de desarrollo sostenible, desde sus orígenes en el marco internacional, hasta su incorporación en el ordenamiento jurídico colombiano.

10. Alcance indemnizatorio de las acciones populares en la protección del medio ambiente

Como se advirtió anteriormente, el medio ambiente es catalogado como un derecho colectivo por la Constitución Política, siendo su mecanismo de protección la acción popular, en virtud del artículo 88. Así también se advirtió que, derivado de aquel artículo constitucional, se profirió la Ley 472 de 1998, por medio de la cual se reguló sustancial y procesalmente, las acciones populares y de grupo.

El artículo 2 de la citada ley 472 de 1998, definió la finalidad de las acciones populares, las cuales se ejercen: para hacer cesar la amenaza sobre el derecho colectivo, o para restituir las cosas a su estado anterior, siempre que fuere posible. Vemos entonces, como la ley comienza delimitando la finalidad de las Acciones Populares, catalogándola como una acción preventiva o una acción restitutiva.

Es claro que esta acción tiene un carácter prevalentemente preventivo, teniendo en cuenta que una vez se haya consumado el daño, la ley incluyó otro mecanismo constitucional para la reclamación de las indemnizaciones causadas a una comunidad, o mecanismos diferentes para la reclamación de indemnizaciones de manera individual, como la reparación directa o proceso de responsabilidad civil, según la jurisdicción y la calidad de la parte pasiva.

No obstante, esto no excluye definitivamente la procedencia de un alcance indemnizatorio en las acciones populares, alcance que es procedente cuando el daño al interés colectivo se haya

causado, para lo cual el Juez popular tendrá la potestad de condenar al pago de perjuicios en favor de la entidad pública no culpable encargada de la protección y vigilancia del derecho afectado.

Como requisito de la procedencia de la condena a una indemnización, se tiene que el daño causado al derecho colectivo, tiene que ser de tal magnitud (consolidado) que el derecho colectivo no debe ser susceptible de ser restablecido gracias a una simple orden de hacer o no hacer por parte del juez popular, sino a unas acciones consecuenciales que requieran necesariamente recursos económicos⁴³. Por ello, la indemnización tendrá como finalidad, la restauración del derecho colectivo afectado por aquel daño consolidado, mediante una condena al pago de unos dineros destinados exclusivamente a la recuperación del derecho.

Al analizar la jurisprudencia del Consejo de Estado en materia ambiental, se observa cómo está entidad en primer lugar, define el daño causado al derecho colectivo. En específico, define los daños ambientales causados al elemento sujeto de protección, como fuentes hídricas, flora, fauna, entre otros.

El daño debe ser consolidado y no contingente, es decir, que esté totalmente materializada el daño afectando el estado de los elementos ambientales, requiriendo necesariamente la intervención del Estado, la entidad culpable o la sociedad, para la recuperación de ese elemento sujeto de protección. Así también, se logró observar que aquella indemnización será a favor de la entidad encargada de la protección y vigilancia del recurso ambiental afectado. En la mayoría de los casos, la Ley 99 de 1993, creó las Corporaciones Autónomas Regionales, destinatarias de la

⁴³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. Sentencia Exp Núm. 13001-23-31-000-2004-00026-01 (C. P. Germán Rodríguez Villamizar; febrero 13 de 2006)

indemnización producto de la condena de la acción popular. Estas entidades están encargadas de: *“La administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables”*. A partir del citado artículo, la Ley hace un listado de las diferentes corporaciones creadas y su jurisdicción en el territorio nacional.

Generalmente, estas corporaciones son las encargadas de la ejecución de políticas ambientales y aplicación de las normas sobre el aprovechamiento ambiental en los diferentes territorios. La cifra de la indemnización a pagar, a cargo de la entidad o persona culpable, se establecerá en un incidente regulado en el artículo 34 de la misma Ley 472 de 1998, suma que será destinada exclusivamente para la recuperación del elemento medio ambiental vulnerado por la entidad o persona culpable.

“La condena al pago de los perjuicios se hará "in genere" y se liquidará en el incidente previsto en el artículo 307 del C.P.C.; en tanto, se le dará cumplimiento a las órdenes y demás condenas. Al término del incidente se adicionará la sentencia con la determinación de la correspondiente condena incluyéndose la del incentivo adicional en favor del actor.”

Cabe resaltar que la norma define quien será la destinataria, más no define de qué manera se dispondrán de aquellos recursos, siendo facultad del Juez Popular, delimitar el aprovechamiento de los dineros producto de la indemnización y las actuaciones para la restauración del medio ambiente. Incluso, esta corporación podrá delegar dicha misión de recuperación, mediante un contrato entre la entidad y un tercero. Vemos como no es claro el manejo de los recursos, y ante una irregularidad, la demora propia del sistema judicial, haría lenta su corrección o denuncia.

Por otro lado, el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, advierte que la condena al pago de perjuicios no podrá ser en concreto. Lo anterior indica la gran diferencia entre las acciones populares y el régimen de responsabilidad civil, en tanto este último declara a una persona (natural o jurídica) como responsable de la causación del daño y consecuentemente, responsable del pago del perjuicio. El régimen de responsabilidad civil busca identificar quien es el deudor, encargado de resarcir el daño, es decir identificar el que actuó con culpa fue el que causó el daño y su deber de resarcirlo.

Por su parte, en la acción popular, el juez popular reconoce los daños causados al derecho colectivo al medio ambiente, que como ya se advirtió no cuenta con un único titular, sino que está en cabeza de todos, y condena al pago de unos perjuicios a la persona o entidad culpable del daño, pero en favor de una entidad no culpable encargada de la protección y restauración del derecho colectivo afectado.

Se aclara que la entidad no culpable, puede no hacer parte del debate jurídico que se desarrolló en el proceso de la acción popular, y ser incluida al final como beneficiaria de la indemnización; o puede ocurrir, que la entidad siendo parte del proceso, resulte declarada no culpable y pueda ser titular de aquella indemnización. En todo caso, el requisito exigido por ley, es que la entidad a la que se le otorgue el manejo de la indemnización, sea no culpable del daño reclamado.

Esta entidad no culpable encargada de vigilar y proteger los recursos ambientales, debe cumplir con el requisito de ser una entidad no culpable dentro del daño causado. Significa lo anterior, que

no debe existir culpa en las labores de vigilancia y protección de los recursos ambientales. Pero, ¿qué pasa en el caso que se pruebe culpa o negligencia por parte de la entidad vigilante?, entonces, ¿quién sería la entidad no culpable beneficiaria de la indemnización y encargada de la restauración del elemento ambiental afectado? Considerando que las corporaciones tienen una jurisdicción claramente establecida por la ley.

De acuerdo a las amplias potestades otorgadas al juez popular, se observa como los anteriores cuestionamientos, los termina resolviendo el Juez a su discreción. En todo caso, la entidad encargada no culpable, es la que tiene el deber de presentar el incidente para la liquidación de perjuicios “in genere”. Frente a la terminología “in genere”, el juez popular debe definir exhaustivamente el perjuicio causado, es decir: el motivo que hace necesario e indispensable la condena de aquella indemnización para la restauración del elemento afectado; el hecho generador del daño alegado; el nexo de causalidad entre la parte pasiva y el daño.

En principio, el análisis de la acción popular con carácter/alcance restaurativo e indemnizatorio, pareciera muy similar al análisis del régimen de responsabilidad civil, diferenciándose como se advirtió, que el resarcimiento tendrá como destino una entidad tercera y no el titular del derecho como tal, en virtud del carácter colectivo del derecho al medio ambiente.

En todo caso, la finalidad de la indemnización dentro de la acción popular, será la restauración y restitución del área afectada o elemento ambiental afectado, derecho que está en cabeza de la comunidad en general, y de acuerdo al artículo 34 de la ley 472 de 1998, la condena deberá ser in genere, es decir, no hay un paco en concreto de perjuicios.

11. Conclusiones:

- a. La acción popular, es el medio por excelencia, para proteger el derecho al medio ambiente y la protección a los recursos naturales. Ello, de acuerdo a las amplias facultades que tiene el juez popular, para imponer decisiones que garanticen la protección de estos derechos.
- b. El fallo de la acción popular depende del alcance que se pretenda, es decir, si es una acción con carácter preventivo o restitutivo. Son totalmente excluyentes, los fines entre una acción con fines preventivos a una acción con fines restitutorios, la indemnización no procede cuando prevalece el carácter preventivo.
- c. La acción popular no tiene como fin principal la condena a una indemnización, en tanto es procedente de manera excepcional en favor de la entidad encargada no culpable. La indemnización de perjuicios no pretende el resarcimiento o reparación de un derecho subjetivo.
- d. El juez popular cuenta con unas potestades mucho más amplias que un juez ordinario. Puede decirse, que desde el inicio del proceso, con las medidas cautelares, hasta el final, con el fallo, el juez tiene la facultad de imponer las medidas que el considere de acuerdo a las pruebas allegadas al proceso, bajo su total discreción. Es decir, el juez popular, tiene la potestad de ordenar cualquier medida cautelar, por lo general innominada, con la que se procure la protección del derecho fundamental. Las medidas innominadas, pueden llegar a ser extremadamente peligrosas al tratarse de acciones populares, en donde se evidencia una

lucha entre el desarrollo económico y el medio ambiente. Así también, tiene la potestad de condenar al pago de una indemnización, aun así, en la demanda no se pretenda la misma.

- e. Al estudio de la jurisprudencia contenciosa administrativa, se logró concluir que no hay un marco claro, en el que se especifique, cuales los límites, parámetros, reglas de ponderación, con las que los jueces populares, se deben apoyar para decretar una medida cautelar en los casos en los que convergen varios derechos, o los parámetros para proferir una sentencia.
- f. El concepto de medio ambiente, sostenibilidad, recursos naturales, han tenido un desarrollo importante en los últimos años, normativamente y jurisprudencialmente. Sin embargo, aún persiste cierto desconocimiento por parte de los actores populares, al reclamar la protección de un derecho colectivo, advirtiendo que en algunos casos, los actores (persona o comunidad) pretenden un reconocimiento económico en su favor.
- g. Las sentencias de las acciones populares proferidas por el Consejo de Estado, en las que se condene al pago de una indemnización, aún son pocas. Por ello, aún no es claro el papel que desempeña la entidad encargada no culpable beneficiaria de esa indemnización, para lo cual, termina siendo en muchos casos, decisión de juez popular, la manera en la que se dispongan aquellos recursos económicos. La ley se limita a indicar que la indemnización objeto de la condena, tendrá como finalidad exclusiva, el restablecimiento del derecho afectado.

- h. A las entidades encargadas de la vigilancia y protección de los recursos medio ambientales, en virtud de ser destinatarias finales de la indemnización, se les debe hacer un juicio o evaluación, de acuerdo a su negligencia o culpa dentro de las acciones de vigilancia que debió realizar en medio de las actuaciones vulnerantes del derecho al medio ambiente. El juez tiene la labor exhaustiva, de definir claramente la calidad en la que participa la entidad (corporación en la mayoría de los casos) dentro de la acción popular, en tanto no puede ser parte pasiva y entidad no culpable destinataria de la indemnización, al mismo tiempo.

- i. El incidente para la liquidación de la indemnización de perjuicios, debe promoverlo la entidad encargada no culpable destinataria de aquellos recursos económicos. Dentro del incidente, la entidad podrá aportar pruebas para reclamar el perjuicio y a su vez, la parte pasiva podrá ejercer el derecho de defensa. Lo anterior significa que, el proceso no termina con la sentencia de la acción popular, y el incidente hace que las acciones populares, así tengan un manejo preferencial, se convierta en un mecanismo demorado para los fines protección y restauración de derechos colectivos. Sin embargo, no hay otro mecanismo o medio judicial que sea más expedito para resarcir el daño causado al medio ambiente.

- j. Las entidades no culpables encargadas de la protección y restauración de los derechos colectivos vulnerados, pueden ser o no ser partes involucradas en la acción popular desde su presentación. En todo caso, debe prevalecer la calidad de “No culpable” para poder ser beneficiaria de aquella indemnización.

- k. La capacidad de las Corporaciones Regionales encargadas de la protección y restauración de los recursos naturales, puede quedarse corta ante una vulneración de un derecho colectivo.

Las acciones de dichas corporaciones se ven ampliamente superadas por las decisiones que tome el juez popular, concluyendo que son las acciones populares, los medios más efectivos para la protección de derechos colectivos.

12. Bibliografía:

- Leyes:

Decreto 2811 de 1974. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Diciembre 18 de 1974.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2811_1974.html

Constitución Política de la República de Colombia. Julio 20 de 1991.

Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Diciembre 22 de 1993. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html

Ley 472 de 1998. Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. Agosto 5 de 1998. DO. No. 43357.
<http://www.lexbasecolombia.net.ezproxy.eafit.edu.co/normas/leyes/1998/10472de1998.htm>

Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Enero 18 de 2011. DO. No. 47956.
<http://www.lexbasecolombia.net.ezproxy.eafit.edu.co/normas/leyes/2011/11474de2011.htm>

Ley 1523 de 2012. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1523_2012.html

- **Precedentes jurisprudenciales del Consejo de Estado:**

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicado no 25000232500020029237001 (C.P. Hernán Andrade Rincón; del 20 de mayo de 2013)
[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/126/AC/25000-23-25-000-2002-92370-01\(AP\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/126/AC/25000-23-25-000-2002-92370-01(AP).pdf)

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Radicación número: 05001-23-31-000-2006-02720-01. (C.P. Susana Buitrago Valencia; mayo 21 de 2014)
[http://www.lexbasecolombia.net.ezproxy.eafit.edu.co/lexbase/jurisprudencia/consejo%20de%20estado/accion%20popular/2014/susana%20buitrago%20valencia/05001-23-31-000-2006-02720-01\(ap\)rev.htm](http://www.lexbasecolombia.net.ezproxy.eafit.edu.co/lexbase/jurisprudencia/consejo%20de%20estado/accion%20popular/2014/susana%20buitrago%20valencia/05001-23-31-000-2006-02720-01(ap)rev.htm)

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Radicación número: 11001-33-31-000-2010-0026-01. (C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; julio 14 de 2016).
[http://www.lexbasecolombia.net.ezproxy.eafit.edu.co/lexbase/jurisprudencia/consejo%20de%20estado/accion%20popular/2016/roberto%20augusto%20serrato%20valdes/11001-33-31-000-2010-0026-01\(ag\)rev.htm](http://www.lexbasecolombia.net.ezproxy.eafit.edu.co/lexbase/jurisprudencia/consejo%20de%20estado/accion%20popular/2016/roberto%20augusto%20serrato%20valdes/11001-33-31-000-2010-0026-01(ag)rev.htm)

Consejo de Estado Sala Contenciosa Administrativa. Sección Primera. Sentencia n° 05001-23-33-000-2017-01280-01 (C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; Diciembre 1 de 2017).
https://app.vlex.com/#/search/jurisdiction:CO+content_type:2/indemnizacion+AND+%22acciones+populares%22+AND+ley+472+AND+Colombia/WW/vid/707358113

Consejo de Estado Sala Contenciosa Administrativa. Sección Primera. Sentencia n° 15001-31-33-002-2013-00013-01 (C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; junio 30 de 2017).
[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2019pr/Tomo3/15001-31-33-002-2013-00013-01\(AP\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2019pr/Tomo3/15001-31-33-002-2013-00013-01(AP).pdf)

Consejo de Estado Sala Contenciosa Administrativa. Sección Primera. Sentencia n° 13001-23-31-000-2002-01856-01 (C.P. Norberto Gari García; enero 31 de 2019).

[http://www.lexbasecolombia.net.ezproxy.eafit.edu.co/lexbase/jurisprudencia/consejo%20de%20estado/accion%20popular/2019/oswaldo%20giraldo%20lopez/13001-23-31-000-2002-01856-01\(ap\).htm](http://www.lexbasecolombia.net.ezproxy.eafit.edu.co/lexbase/jurisprudencia/consejo%20de%20estado/accion%20popular/2019/oswaldo%20giraldo%20lopez/13001-23-31-000-2002-01856-01(ap).htm)

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Radicación número: 68001-23-31-000-2010-00835.01. (C.P. Hernando Sánchez Sánchez; febrero 8 de 2018). Tomado de:

[http://www.lexbasecolombia.net.ezproxy.eafit.edu.co/lexbase/jurisprudencia/consejo_de_estado/accion_popular/2018/hernando_sanchez/68001-23-31-000-2010-00835-01\(ap\).htm](http://www.lexbasecolombia.net.ezproxy.eafit.edu.co/lexbase/jurisprudencia/consejo_de_estado/accion_popular/2018/hernando_sanchez/68001-23-31-000-2010-00835-01(ap).htm)

Consejo de Estado. Sala Contenciosa Administrativa. Sentencia n° 25000-23-15-000-2002-02704-01 (C.P. William Hernández Gómez; Febrero 13 de 2018).

https://app.vlex.com/#/search/jurisisdiction:CO+content_type:2/indemnizacion+AND+%22acciones+populares%22+AND+ley+472+AND+Colombia/WW/vid/707335145

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Radicado 63001-23-31-000-2010-00222-02(AP) (C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; Junio 8 de 2018).

[http://www.lexbasecolombia.net/lexbase/jurisprudencia/consejo%20de%20estado/accion%20popular/2018/roberto%20augusto%20serrato/63001-23-31-000-2010-00222-02\(ap\).htm](http://www.lexbasecolombia.net/lexbase/jurisprudencia/consejo%20de%20estado/accion%20popular/2018/roberto%20augusto%20serrato/63001-23-31-000-2010-00222-02(ap).htm)

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veinticinco Especial de Decisión. Exp: 2007-00244-01. (C.P. Marta Nubia Velásquez Rico; agosto 14 de 2018).

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2019pr/Tomo1/\(2018-08-14\)20001-23-31-000-2007-00244-01.pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2019pr/Tomo1/(2018-08-14)20001-23-31-000-2007-00244-01.pdf)

Consejo de Estado. Sala Contenciosa Administrativa. Sentencia de unificación n° 05001-33-31-004-2007-00191-01 (C.P. Bernardo Abel Hoyos Martínez; Septiembre 4 de 2018)

https://app.vlex.com/#/search/jurisisdiction:CO+content_type:2/indemnizacion+AND+%22acciones+populares%22+AND+ley+472+AND+Colombia/p3/WW/vid/783544081

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Radicado número: 25000-23-24-000-2011-00131-01. (C.P. Hernando Sánchez Sánchez; mayo 30 de 2019). [http://www.lexbasecolombia.net.ezproxy.eafit.edu.co/lexbase/jurisprudencia/consejo_de_estado/accion_popular/2019/hernando_sanchez_sanchez/25000-23-24-000-2011-00131-01\(ap\).htm](http://www.lexbasecolombia.net.ezproxy.eafit.edu.co/lexbase/jurisprudencia/consejo_de_estado/accion_popular/2019/hernando_sanchez_sanchez/25000-23-24-000-2011-00131-01(ap).htm)

Consejo de Estado. (2019). Acciones Populares y de Grupo. *Sentencias de unificación jurisprudencial e incidente de impacto fiscal del Consejo de Estado*.

https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2019pr/Tomo1/Vol1_ACCIONES_POPULARES_GRUPO.pdf

Consejo de Estado. (2019). Acciones Populares y de Grupo. *Sentencias Relevantes de Tribunales Administrativos*.

https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2019pr/Tomo2/Vol2_ACCIONES_POPULARES_GRUPO.pdf

Consejo de Estado. (2019). Acciones Populares y de Grupo. Sentencias relevantes del Consejo de Estado.

https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2019pr/Tomo3/Vol3_ACCIONES_POPULARES_GRUPO.pdf

Consejo de Estado. Sala Contenciosa Administrativa. Sección Primera. Sentencia n° 05001-23-33-000-2016-00713-01 (C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; Febrero 7 de 2019).

https://app.vlex.com/#/search/jurisdiction:CO+content_type:2/indemnizacion+AND+%22acciones+populares%22+AND+ley+472+AND+Colombia/p3/WW/vid/782389869

Consejo de Estado. Sala Contenciosa Administrativa. Sentencia de unificación n° 15001-33-33-007-2017-00036-01 (C. P. Rocío Araujo Oñate; Agosto 6 de 2019).

https://app.vlex.com/#/search/jurisdiction:CO+content_type:2/indemnizacion+AND+%22acciones+populares%22+AND+ley+472+AND+Colombia/p2/WW/vid/817516285

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Radicado 11001-03-15-000-2019-03115-00(AC) (C.P. Cesar Palomino Cortes; Agosto 6 de 2019)
[http://www.lexbasecolombia.net/lexbase/jurisprudencia/tutelas/consejo%20de%20estado/2019/cesar%20palomino/11001-03-15-000-2019-03115-00\(ac\).htm](http://www.lexbasecolombia.net/lexbase/jurisprudencia/tutelas/consejo%20de%20estado/2019/cesar%20palomino/11001-03-15-000-2019-03115-00(ac).htm)

Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión. Sentencia n° 05001-23-31-000-2003-03502-02 (C. P. Ramiro Pazo Guerrero; Octubre 1 de 2019).
https://app.vlex.com/#/search/jurisisdiction:CO+content_type:2/indemnizacion+AND+%22acciones+populares%22+AND+ley+472+AND+Colombia/p3/WW/vid/845379797

Consejo de Estado. Sentencia de Unificación n° 25000-23-15-000-2006-00190-01 (C.P. María Adriana Marín; Mayo 5 de 2020).
https://app.vlex.com/#/search/jurisisdiction:CO+content_type:2/indemnizacion+AND+%22acciones+populares%22+AND+ley+472+AND+Colombia/WW/vid/900995052

Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Once Especial de Decisión. Radicación número: 25000-23-15-000-2006-00190-01. (C.P. María Adriana Marín; mayo 19 de 2020). Tomado de:
<http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/236/25000-23-15-000-2006-00190-01.pdf>

Consejo de Estado. Sección tercera. Sección B. Sentencia n° 19001-33-31-002-2011-00399-02 (C. P. Albero Montaña Plata; Junio 2 de 2021)
https://app.vlex.com/#/search/jurisisdiction:CO+content_type:2/indemnizacion+AND+%22acciones+populares%22+AND+ley+472+AND+Colombia/WW/vid/896196108

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Sentencia de Unificación n° 05001-33-31-009-2006-00210-01 (C. P. William Hernández Gómez; Julio 13 de 2021).
https://app.vlex.com/#/search/jurisisdiction:CO+content_type:2/indemnizacion+AND+%22acciones+populares%22+AND+ley+472+AND+Colombia/p2/WW/vid/875754156

Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Decima Especial de Decisión. Sentencia de Unificación nº 52001-33-31-008-2008-00304-01 (C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez; Octubre 4 de 2021)

https://app.vlex.com/#/search/jurisdiction:CO+content_type:2/indemnizacion+AND+%22acciones+populares%22+AND+ley+472+AND+Colombia/p3/WW/vid/896192021

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia 25000234100020170008302 (64048) (C.P. Martín Bermúdez Muñoz; 27 de julio de 2023)

<https://consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2023/64048%20sentencia.pdf>

- Doctrina Nacional:

Acosta Zárate L.A., Medina Rico R.H. (2015) La acción popular y la nulidad de los actos administrativos expedidos en los procesos de contratación pública. *Revista de Derecho Público*. 34. 4-23.

https://derechopublico.uniandes.edu.co/components/com_revista/archivos/derechopub/pub500.pdf

Barreto Moreno, A. A. (2004). *La función de la responsabilidad civil en Colombia en el marco de las acciones populares y de las acciones de grupo* [Tesis de maestría, Universidad de los Andes] Uniandes.

<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/10198/u245525.pdf?sequence=1>

Botero Aristizábal, L. F. (2004). *Acción popular y nulidad de actos administrativos. Protección de derechos colectivos*. Bogotá. Editorial Legis.

Caballero Delgado N., Jaimes Rincón, O.F., Plata Jiménez Y.S. (2018) La Acción popular desde el punto de vista del actor. *Revista Lux Praxis*. Volumen 2. 8 – 20.

Calderón, P. A., & Pérez Montes, Y. C. (2012). Eficacia de la acción de repetición en las entidades territoriales de la región amazónica de Colombia en los años comprendidos entre el 2001 a 2008 [Tesis de maestría, Universidad Libre] <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/6511>

Caro-Benítez, M. J., & Alarcón-Lora, A. A. (2021). Aplicabilidad de la justicia transicional. Experiencia en el conflicto colombiano y ruandés. *Saber, Ciencia y Libertad*, 16(1), 66–78. <https://doi.org/10.18041/2382-3240/SABER.2021V16N1.7517>

Correa Palacio, R. S. (2006). Las acciones Populares, de grupo y de cumplimiento y su impacto en la construcción de políticas públicas en Colombia. *Con-Texto: Revista de Derecho y Economía*, 20, 41–70. <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/contxto20&id=41&div=8&collection=journals>

Devis Echandía, H. (2000). *Compendio de la Prueba Judicial*. Rubinzal – Culzoni Editores. 23-24. https://www.salapenaltribunalmedellin.com/images/doctrina/libros01/compendio_de_la_prueba_judicial_i.pdf

García Arboleda, J. I. (2007). Procedencia de las acciones populares y de grupo ante violaciones al régimen de competencia en Colombia. *Universitas Estudiantes*, 4, 69–85. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/45057>

Guayacán Ortíz, J.C. (2005). La acción popular, la acción de grupo y las acciones colectivas. *Revista de Derecho Privado*, núm. 9, 35-56. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/view/594/560>

Gómez Lee, I. D. (2022). La acción popular en lo ambiental 30 años de desarrollo constitucional, legal y jurisprudencial. *Revista Doctrina Distrital*, 1(03), 43–57. <https://doctrinadistrital.com/ojs2/index.php/RevistaDoctrinaDistrital/article/view/29>

Granados, M. B. (2010). Las acciones populares y de grupo en el derecho comparado. *Civilizar: Ciencias Sociales Y Humanas*, 10(19), 23–41. <https://doi.org/10.22518/16578953.44>

Grupo de Investigación en Derechos Humanos, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario. (2018) Boletín de Investigación: 20 años de la ley de acciones populares en Colombia. Balance y desafíos 1998 – 2018. 5-29.

https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/18975/Ley_acciones_populares.pdf

Henao, Álvaro (2016). Las acciones populares y su importancia para la protección del medio ambiente en Colombia. Grupo de Acciones Públicas Icesi. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Icesi.

https://www.icesi.edu.co/blogs_estudiantes/gapi/2016/06/03/las-acciones-populares-y-su-importancia-para-la-proteccion-del-medio-ambiente-en-colombia/

Herrera Díaz, J.C., Pérez Restrepo, J. (2020) Carga e iniciativa probatoria en acciones populares y su determinación constitucional. *Opinión Jurídica*, 20(42), 93-113.

<https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/3393>

Manjarrez Bravo, P. V. (2014). *¿Se han transformado las acciones populares con ocasión de los cambios normativos y jurisprudenciales ocurridos en el periodo 2006-2012?* [Tesis de maestría, Universidad del Rosario]. CRAI. <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/8901>

Londoño Toro, B., Torres Villarreal, M.L. (2012) ¿Podrán las acciones populares colombianas sobrevivir a los recientes ataques legislativos y jurisprudenciales? 124. *Vniversitas*, 235-259.

<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14299/11509>

Patiño Mejía, P. M. A. (2011). ¿Los incentivos a las acciones populares en Colombia han desaparecido? *Revistas jurídicas*, 8(2), 58–72.

<https://ezproxy.eafit.edu.co/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=83144542&lang=es&site=eds-live&scope=site>

Porras, L. (s.f.). *Principales problemas de la Ley 472 de 1998 que reglamenta las acciones populares y de grupo*. Universidad de los Andes.

Saldarriaga Amaya, L. F., & Rubiano Carvajal, G. (2021). *La acción de repetición derivada de fallos por acciones Populares [Tesis de especialización, Universidad Libre]* [Universidad Libre]. <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/22466>

Santofimio Gamboa, Jaime Orlando (2010) *Acciones Populares y medidas cautelares en defensa de los derechos e intereses colectivos. Un paso en la consolidación del Estado social de derecho*. Universidad Externado de Colombia.

Tenera Barrios, L. F., & Tenera Barrios, F. (2008). Breves comentarios sobre el daño y su indemnización. *Opinión Jurídica*, 7(13), 99–112. <https://ezproxy.eafit.edu.co/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=9h&AN=34836437&lang=es&site=eds-live&scope=site>

Torres Villarreal, M. L. Parra, P. M. I. (2017). Las modificaciones legislativas a las acciones populares en Colombia: ¿avance o retroceso? *Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, (48), 131–162. <https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/view/8140>