

## ÍNDICE GENERAL

Introducción y plan.....	27
1 .....	27

### CAPÍTULO PRIMERO LAS ACCIONES POPULARES

2 .....	29
---------	----

#### SECCIÓN PRIMERA RELACIONES ENTRE DERECHOS COLECTIVOS Y DERECHOS INDIVIDUALES

3. Diferencia entre daño colectivo, daño individual y daño masivo.....	29
4. Jurisprudencia del Consejo de Estado sobre diferencia entre daños colectivos y de grupo.....	33
5. Las acciones populares y las de grupo se pueden ejercer en un mismo proceso .....	36
6. El daño colectivo y el individual se pueden derivar el uno del otro.....	37
7. Legislación aplicable a las acciones populares .....	39

SECCIÓN SEGUNDA

LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS COMO BIEN PROTEGIDO POR LAS ACCIONES POPULARES

8.	Acciones populares por daño contingente a intereses y derechos colectivos.....	40
9.	Análisis de algunos derechos e intereses colectivos .....	41
10.	Concepto de patrimonio público .....	43
11.	Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el concepto de “Espacio Público” .....	45
12.	Excepción en caso de daños patrimoniales derivados de atentado contra la moral administrativa.....	52
14.	Jurisprudencia de la Corte Constitucional y el daño a la moralidad administrativa .....	54
15.	Varios de los derechos colectivos fundamentan derechos individuales (¿cuál acción ejercer?) .....	57
16.	Los derechos de los consumidores y los derechos a la salubridad pública a veces son derechos colectivos y a veces son derechos individuales.....	58
17.	Cuando el daño contingente amenaza derechos colectivos y de grupo, se puede elegir entre acciones populares o de grupo.....	60
18.	La jurisprudencia del Consejo de Estado.....	60
19.	Sentencia del 6 de abril del 2000.....	61
20.	Consejo de Estado 16 de septiembre del año 2000 .....	65
21.	Acciones populares por daño contingente a los derechos de los particulares.....	68

SECCIÓN TERCERA

RELACIÓN ENTRE LAS ACCIONES DE TUTELA, LAS DE CUMPLIMIENTO Y LAS POPULARES

22.	Agilidad de unas y otras .....	70
23.	Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre las relaciones entre las acciones de tutela, las de cumplimiento y las populares ....	71
24.	Relaciones entre la acción de cumplimiento y la acción de tutela. Corte Constitucional, 20 de octubre de 1998.....	71
25.	Comentarios al fallo anterior.....	75

26.	¿Puede el juez cambiar oficiosamente una acción popular por una de tutela?.....	75
27.	Relación entre la tutela y la acción popular. Corte Constitucional, enero 29 de 1999.....	78
28.	El juez oficiosamente debe aplicar acción de tutela en lugar de acción popular. Corte Constitucional, 14 de abril de 1999.....	81
29.	Las acciones populares proceden para evitar un daño contingente a un derecho colectivo, para restablecer un derecho colectivo violado, o para reclamar la indemnización por daños a los derechos o intereses colectivos .....	82
30.	¿Será posible la acción popular cuando el derecho colectivo que se quiere proteger entra en conflicto con otros derechos colectivos o fundamentales? .....	86
31.	Las acciones populares buscan eliminar una injusticia real en la historia del país.....	87
32.	Extremos de la discusión .....	88
33.	Soluciones posibles.....	88
34.	La acción política como forma de proteger los derechos colectivos.....	89
35.	El Derecho Alternativo como forma de defender los derechos colectivos.....	91
36.	Crítica a la doctrina del Derecho Alternativo.....	91
37.	Respeto por la separación de los poderes públicos.....	92
38.	Aplicación a las acciones populares .....	93
39.	Propuesta .....	93
40.	Sólo se aplican las acciones populares para proteger una situación jurídica concreta .....	94
41.	No cabe acción popular si hay conflictos de derechos colectivos.....	95
42.	Si no se cumple ese presupuesto se debe rechazar la demanda .....	96
43.	La jurisprudencia.....	97
44.	Cambio de modelo económico (Consejo de Estado, auto de 19 de agosto del año 2000) .....	98

45.	Reubicación de vendedores ambulantes (Consejo de Estado, agosto 4 del 2000).....	99
46.	Comentarios al fallo anterior.....	109

#### SECCIÓN QUINTA

### LAS ACCIONES POPULARES SUPONEN UN HECHO ILÍCITO DEL DEMANDADO

47.	Priman los principios de la responsabilidad civil en acciones populares por daño contingente .....	113
48.	La indemnización del daño colectivo cierto supone que el demandado sea responsable.....	114
48-1.	Tratándose de contaminación ambiental, la acción popular no exige culpa probada del demandado.....	115
49.	La Corte Constitucional presume la inocencia del demandado en una acción popular.....	116

#### SECCIÓN SEXTA

### LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS CONTRATOS Y DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LAS ACCIONES POPULARES

50.	Planteamiento del problema.....	118
51.	Posibilidad de aniquilamiento del acto o contrato mediante acción popular .....	119
52.	La jurisprudencia del Consejo de Estado.....	119
53.	Fallos que niegan la posibilidad de destruir los actos administrativos y los contratos mediante acciones populares .....	119
54.	Consejo de Estado (sección tercera), 18 de mayo del 2000.....	120
55.	Consejo de Estado (sección segunda- subsección A), 18 de mayo del 2000 .....	121
56.	Consejo de Estado (sección segunda- subsección B), marzo 23 del 2000.....	124

57.	Consejo de Estado 1 de junio del 2000 .....	126
58.	Fallos que permiten atacar el acto administrativo mediante acciones populares .....	131
59.	Consejo de Estado (sección cuarta), abril 7 del año 2000.....	131
60.	Perjuicios derivados de un acto administrativo o de un contrato no impugnado .....	133

### SECCIÓN SEXTA

#### TRÁMITE JUDICIAL DE LAS ACCIONES POPULARES

61.	Veamos ahora, el trámite judicial de las acciones populares. Para tal efecto, abordaremos sucesivamente, los siguientes puntos .....	134
-----	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

#### Subsección Primera

##### Trámite preferencial de las acciones populares

62.	Del ideal a la realidad .....	135
-----	-------------------------------	-----

#### Subsección Segunda

##### La legitimación en causa en las acciones populares

63.	¿Contra quién se puede ejercer las acciones populares? .....	136
64.	Acción popular contra la entidad encargada de administrar el bien colectivo amenazado o dañado .....	137
65.	¿Quién puede ejercer las acciones populares?.....	138
66.	Número de demandantes en las acciones populares.....	138
67.	.....	139
68.	Actuación del Estado en el ejercicio de la acción popular, cuando ya un particular la ha ejercido .....	139
69.	Acciones populares contra el propietario de los bienes de que dependen los derechos o intereses colectivos .....	140
70.	Acciones populares cuando se está contaminando con autorización judicial.....	141

### **Subsección Tercera**

#### **La jurisdicción y competencia en las acciones populares**

71. Jueces que conocen de las acciones populares ..... 142  
72. Las acciones populares en el proceso penal..... 143

### **Subsección Cuarta**

#### **Caducidad de las acciones populares**

73. Texto legal ..... 150  
74. Análisis de la norma ..... 150  
75. Inexequibilidad parcial del artículo 11 de la Ley 472 sobre caducidad de las acciones populares ..... 154

### **Subsección Quinta**

#### **Medidas cautelares en las acciones populares**

76. Son procedentes de oficio o a petición de parte ..... 157  
77. Para la procedencia de las medidas cautelares se debe probar la inminencia del daño que se pretende evitar ..... 159  
78. Recursos contra la negativa a decretar las medidas cautelares..... 160

### **Subsección Sexta**

#### **El pacto de cumplimiento**

79. En qué consiste ..... 162  
80. Desarrollo de la audiencia ..... 164  
81. Efectos del pacto de cumplimiento ..... 165  
82. La Corte Constitucional y el alcance del pacto de cumplimiento..... 166  
83. La cosa juzgada y el pacto de cumplimiento..... 172  
84. El pacto de cumplimiento no puede desconocer normas imperativas de orden público..... 175  
85. Auditoría para la verificación del pacto de cumplimiento..... 176

## Subsección Séptima

### La sentencia y sus efectos en una acción popular

86.	Contenido de la sentencia .....	178
87.	Comité para la verificación de la sentencia dentro de una acción popular.....	179
88.	La cosa juzgada frente la sentencia por acción popular.....	180
89.	Las acciones populares y la indemnización del daño colectivo.....	180
90.	Legitimación para recibir la indemnización del daño colectivo.....	181
91.	Destinación de la indemnización del daño colectivo .....	182
92.	Valor de la supresión de la amenaza de daño colectivo.....	182
93.	A quién se indemniza en caso de daño ambiental.....	183
94.	Costas en el proceso por acción popular.....	185
95.	Incentivo al demandante de acción popular .....	187

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LAS ACCIONES DE GRUPO

#### SECCIÓN PRIMERA

#### OBJETO Y CAMPO DE APLICACIÓN DE LAS ACCIONES DE GRUPO

96.	Acciones individuales y de grupo.....	193
97.	Sistema ideal de las acciones de grupo .....	194
98.	Las acciones de grupo en la Ley 472 de 1998.....	197
99.	Objetivo de las acciones de grupo (indemnización de perjuicios, ¿también daño contingente?).....	197
100.	La jurisprudencia acepta acciones de grupo para evitar el daño contingente.....	199
101.	Las acciones de grupo son procedentes aunque las víctimas pudieran ejercer acciones individuales.....	200
102.	La Corte Constitucional acepta que acciones de grupo son procedentes aunque actor disponga de otras vías procesales. Sentencia 16 de agosto del año 2000.....	202
103.	Las acciones populares no sirven para cobrar daños individuales, ni las de grupo para cobrar el daño colectivo .....	202

104.	Los daños a los derechos e intereses colectivos también originan daños a los derechos e intereses individuales. ¿Cuál acción escoger? .....	204
105.	El juez debe interpretar la demanda en caso de error en la denominación .....	205
106.	El Consejo de Estado admite la adecuación de la acción pese al error del demandante en la vía escogida.....	209
107.	Es posible acumular en un mismo proceso las acciones populares y las de grupo.....	216
108.	Las acciones de grupo no proceden para pretensiones diferentes a la indemnización de perjuicios .....	216
109.	Consejo de Estado, 28 de octubre de 1999.....	218
110.	Alcances del concepto “indemnización” .....	220
111.	¿El costo de las medidas correctivas son un perjuicio cierto o son forma de evitar el perjuicio contingente? .....	222
112.	En las acciones de grupo ¿los daños individuales deben derivarse de un daño colectivo?.....	223
113.	La jurisprudencia sobre este punto .....	224
114.	Consejo de Estado, sentencia 28 de octubre de 1999 .....	225
115.	Consejo de Estado, sentencia de marzo 17 del año 2000 .....	226
116.	Viraje jurisprudencial. Corte Constitucional, sentencia del 16 de agosto del año 2000 .....	228

## SECCIÓN SEGUNDA

### LA ACCIÓN DE GRUPO SUPONE QUE EL DEMANDADO SEA RESPONSABLE

117.	Responsabilidad contractual o extracontractual .....	234
118.	El juez que conoce de la acción de grupo frente a actos administrativos y contratos válidos .....	234

## SECCIÓN TERCERA

### LAS PARTES EN UNA ACCIÓN DE GRUPO

#### Subsección Primera

#### El demandante

119. Cualquier perjudicado puede iniciar la acción de grupo .....	237
120. Se requiere que el grupo esté compuesto por un mínimo de 20 personas .....	239
121. El demandante debe identificar a los 20 miembros del grupo .....	241
122. El Consejo de Estado exige identificar los 20 miembros del grupo demandante .....	243
123. Puede haber una sola víctima directa con 20 o más perjudicados, en cuyo caso procede la acción de grupo.....	245
124. Momento para conformar el grupo .....	248
125. ¿Qué debe contener la publicación de convocatoria a los miembros del grupo? .....	251
126. Adhesión de víctimas al proceso, antes de la apertura a apuebas .....	252
127. El Consejo de Estado y las facultades de los adherentes al grupo .....	253
128. Elementos para determinar el grupo .....	258
129. ¿Qué se entiende por una “misma causa”, sobre todo si son varios demandados? .....	259
130. Un nexo común con un solo responsable.....	260
131. Un nexo común con varios responsables .....	260
132. Un mismo hecho u origen con responsables diferentes .....	260
133. Hechos independientes, pero similares, con uno o varios responsables .....	261
134. Papel del juez en cuanto a la delimitación de la causa común.....	263
135. El juez no puede oficiosamente ampliar el concepto de “una misma causa” .....	264
136. ¿Será posible una sola acción de grupo con dos grupos de víctimas por dos tipos de causa común? .....	264
137. La jurisprudencia y el concepto de “una misma causa” .....	265
138. Consejo de Estado 28 de octubre de 1999 .....	265
139. Tribunal Administrativo de Cundinamarca.....	267
140. Consejo de Estado, sentencia de septiembre 8 del año 2000 .....	274
141. Condiciones uniformes de responsabilidad .....	279
142. Problema en caso de mismas partes, mismos daños, pero culpas diferentes .....	282

143. Conclusión sobre la integración del grupo .....	283
------------------------------------------------------	-----

### Subsección Segunda

#### Contra quiénes se puede ejercer una acción de grupo

144. ....	283
-----------	-----

#### I

#### El demandado en las acciones de grupo

145. Contra quién se dirige la demanda .....	284
146. Citación oficiosa de otros posibles responsables.....	284
147. Se requiere que el citado reúna las mismas condiciones uniformes que se predicen del demandado inicial .....	285
148. El Consejo de Estado y la citación de otros responsables. (Providencia de septiembre 8 del 2000).....	287
149. ¿La citación de otros posibles responsables, les confiere a éstos la calidad de demandados?.....	290
150. Se requiere algún principio de prueba de que el citado puede llegar a ser responsable .....	291
151. ¿Cuál es el contenido del traslado que se debe dar a los responsables citados?.....	292
152. Adición de la demanda por parte de los demandantes .....	293

#### II

#### El llamamiento en garantía y la acción directa

153. Llamamiento en garantía contra los coautores y acción directa contra el asegurador.....	294
154. La jurisprudencia y el llamamiento en garantía.....	296
154-1 El llamamiento en garantía sólo exige el derecho del llamante a repetir contra el llamado.....	297

SECCIÓN CUARTA

CADUCIDAD DE LAS ACCIONES DE GRUPO

155. Diversas caducidades .....	298
---------------------------------	-----

**Subsección Primera**

**Plazo de caducidad para interponer la acción de grupo**

156. La Ley 472 establece una caducidad de dos años .....	299
157. Comentarios a la norma .....	299
158. Supervivencia de la acción ordinaria .....	299
159. A veces, la caducidad corre desde la ocurrencia del daño .....	300
160. A veces, el plazo de caducidad corre desde cuando cesa la acción vulnerante que causa el daño .....	301
161. El Consejo de Estado, en sentencia de septiembre 8 del 2000 .....	302
162. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sentencia de agosto 24 del 2000 .....	304
163. Forma de contar la caducidad de la Ley 472, para los daños anteriores a su vigencia.....	309
163-1 La declaratoria de caducidad tiene efectos de cosa juzgada para todas las víctimas.....	312
164. El Consejo de Estado rechaza y acepta la caducidad en dos procesos idénticos.....	313
165. Consejo de Estado, sentencia del 9 de marzo del 2000.....	313
166. Consejo de Estado, sentencia del 13 de abril del 2000 .....	316
167. Comentario a las dos decisiones anteriores.....	319

**Subsección Segunda**

**Caducidad de la acción para quienes no habiendo  
demandado, quieran beneficiarse de la sentencia condenatoria**

168. ....	320
-----------	-----

168-1 Caducidad injusta para con las víctimas ..... 321

**Subsección Tercera**

**Caducidad de los plazos para presentarse  
a pedir la liquidación del daño**

169. Plazo de 20 días ..... 324

**Subsección Cuarta**

**Caducidad de los plazos para reclamarle al defensor  
del pueblo la indemnización ya liquidada**

170 ..... 325

**SECCIÓN QUINTA**

**DESARROLLO DEL PROCESO**

171 ..... 325

**Subsección Primera**

**Jurisdicción y competencia**

172. .... 326

**I**

**Competencia de los jueces civiles y administrativos**

173. .... 326

**II**

**Las acciones de grupo en el proceso penal**

174. No son procedentes ..... 328

**III**

**¿La cláusula compromisoria impide una acción de grupo?**

175. Planteamiento del problema.....	329
176. La jurisprudencia.....	329

SECCIÓN SEXTA  
TRÁMITE DEL PROCESO

**Subsección Primera**  
**Adecuación del proceso y escogencia del abogado**  
**demandante**

177. Adecuación del proceso.....	338
178. Acumulación de procesos.....	341
179. La jurisprudencia acepta que si los miembros del grupo se equivocan en la acción escogida, el juez debe aceptar la demanda y darle el trámite que le corresponde .....	341
180. Nombramiento y coordinación de los abogados.....	342
181. Funciones del comité de abogados.....	345

**Subsección Segunda**

**Terminación anticipada del proceso en una acción de grupo**

182. ....	346
-----------	-----

**I**  
**La audiencia de conciliación**

183. Consagración legal.....	346
184. Inconveniencias de la conciliación en la ley de acciones de grupo.....	346
185. ¿Quién debe aprobar la conciliación?.....	347
186. La conciliación tiene los mismos efectos de una sentencia.....	347
187. ¿Quiénes asisten a la audiencia de conciliación?.....	348

188.	¿Qué pasa si unos quieren conciliar y otros no?.....	349
------	------------------------------------------------------	-----

## II

### Transacción y desistimiento en la acción de grupo

189.	¿Será que además de la posibilidad de conciliar, las partes dentro de una acción de grupo pueden transigir o desistir?.....	350
------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

### Subsección Tercera

#### La sentencia condenatoria en las acciones de grupo

190.	Contenido de la sentencia. Repartición de la indemnización.....	352
191.	Comentarios al artículo 65.....	354
192.	Ausencia de parámetros para determinar a los beneficiarios de la sentencia y el monto de sus daños .....	355
193.	Reliquidación posterior de las indemnizaciones individuales.....	356
194.	El trámite puede beneficiar injustamente al responsable .....	358
195.	La indemnización la distribuye el defensor del pueblo .....	359
196.	¿Ante quién se presentan a reclamar su indemnización las víctimas que no participaron en el proceso? .....	360
197.	¿Cómo proceder cuándo resulten más perjudicados de los previstos?.....	361
198.	Problemas del acto administrativo de distribución de las indemnizaciones .....	361
199.	Plazo para reclamarle al defensor del pueblo la indemnización ya otorgada.....	363

### Subsección Cuarta

#### Efectos de la sentencia de una acción de grupo

200.	.....	366
------	-------	-----

## I

#### Efectos del fallo condenatorio dentro de una acción de grupo

201.	El fallo beneficia a todos los perjudicados que no se excluyan en forma expresa del grupo y que reclamen dentro de los 20 días siguientes a la sentencia .....	367
------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

202.	Plazo de reclamación y prescripción frente a los miembros del grupo que no concurrieron al proceso .....	368
203.	Los daños extraordinarios o excepcionales .....	370
204.	Acción individual y exclusión expresa de la acción de grupo.....	371
205.	¿Qué pasa con otros procesos derivados de los mismos hechos y de los mismos daños? .....	372
206.	Solución cuando ambos procesos son contra el mismo demandado (pleito pendiente).....	374
207.	Acumulación de procesos .....	374
208.	Solución cuando no se declara la excepción de pleito pendiente ni se produce la acumulación de procesos.....	375
209.	Solución cuando se trata de demandados diferentes.....	377

## II

### **Efectos del fallo absolutorio dentro de una acción de grupo (cosa juzgada)**

210.	La sentencia absolutoria tiene efectos de cosa juzgada salvo frente a quienes se excluyeron expresamente.....	379
211.	Caso de sentencia absolutoria y procesos paralelos .....	380
212.	Excepciones a la cosa juzgada .....	381
213.	Dudas sobre la pertenencia al grupo.....	382
214.	No hay cosa juzgada frente a quienes en forma expresa solicitaron ser excluidos del grupo .....	383
215.	No hay cosa juzgada si el perjudicado que no participó en el proceso, no fue adecuadamente representado .....	383
216.	No hay cosa juzgada si la causa común y las condiciones uniformes de responsabilidad son diferentes en un segundo proceso.....	385
217.	La cosa juzgada frente a los daños excepcionales o extraordinarios.....	386
218.	La cosa juzgada en caso de nueva demanda contra otros coautores responsables .....	387

### Subsección Quinta

#### Recursos contra la sentencia en las acciones de grupo

219.	Recurso de apelación contra la sentencia.....	388
220.	Recursos de casación y de revisión .....	389

### Subsección Sexta

#### Las costas y agencias en derecho

221.	Condena en costas y agencias en derecho.....	391
222.	Primera interpretación. Tanto los demandantes como los demandados deben ser condenados en agencias en derecho .....	391
223.	Segunda interpretación: el demandado no tiene derecho agencias en derecho .....	392
224.	¿Quién paga los honorarios de abogado del demandado absuelto? .....	393
225.	Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos y las agencias en derecho .....	394
226.	Costas y agencias en derecho a favor del demandado citado oficiosamente por el juez .....	394
227.	Monto de los honorarios del abogado demandante .....	395
228.	¿Quién asume los honorarios del abogado del demandante triunfador?.....	396
229.	Costas y agencias a cargo del defensor del pueblo y de los personeros.....	398
230.	División de los honorarios entre los diversos abogados que apoderaban grupos de demandantes.....	398
231.	¿El 10% de honorarios será procedente aún en caso de conciliación?.....	399
	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 .	401