



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO V - Nº 498

Santa Fe de Bogotá, D. C., jueves 7 de noviembre de 1996

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

# SENADO DE LA REPUBLICA

## PONENCIAS

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE SOBRE LOS PROYECTOS DE LEY NUMEROS 005 DE 1995, 024 DE 1995 Y 084 DE 1995 CAMARA ACUMULADOS, NUMERO 10 DE 1996 SENADO

*por la cual se reglamenta el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo.*

Santa Fe de Bogotá, 5 de noviembre de 1996

Doctor

CARLOS ESPINOSA FACCIO-LINCE

Presidente Comisión Primera Senado de la República

Santa Fe de Bogotá

Señor Presidente

Fui designado para rendir ponencia para primer debate sobre los Proyectos de ley números 005 de 1995, 024 de 1995 y 084 de 1995 Cámara - Acumulados, número 10 de 1996 Senado "por la cual se reglamenta el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo", procedo a cumplir la función señalada en los siguientes términos:

#### 1. Historia de la iniciativa

El primero de los tres proyectos tendientes a regular el tema fue presentado el 20 de julio de 1995 por la honorable Representante a la Cámara, Vivianne Morales Hoyos; el 27 de julio de 1995 el honorable Representante Agustín Hernando Valencia Mosquera presenta un nuevo proyecto y por último el 31 de agosto del mismo año el Defensor del Pueblo doctor Jaime Córdoba Triviño, presentó el tercero.

Tramitados todos mediante el modelo de la acumulación tuvieron primer debate sobre ponencia presentada por los honorables Repre-

sentantes José Felix Turbay, Mario Rincón Pérez, y Yolima Espinosa Vera, y fueron aprobados en primer debate el 15 de mayo de 1996 y en segundo, por la plenaria de la honorable Cámara el 19 de junio de 1996, bajo el número 005 de 1995.

Sin embargo es bueno señalar que desde 1993 el Congreso ha mostrado interés por el tema y ha ventilado otras iniciativas. En efecto el Defensor del Pueblo, doctor Jaime Córdoba Triviño, presentó el Proyecto de ley 020 de 1993 "mediante la cual se regulan las acciones populares o de grupo para la protección de los derechos e intereses colectivos".

La Senadora Vera Grabe presentó el Proyecto de ley número 60 de 1993; las Representantes a la Cámara Viviane Morales y María Cristina Ocampo de Herrán allegaron el proyecto número 008 de 1993; el Representante Darío Martínez B. elaboró el proyecto número 40 de 1993.

Es decir, el tema de la regulación de las acciones populares y de grupo ha despertado gran interés de parte del Congreso de la República desde muy recientemente expedida la Constitución de 1991.

La destacable actuación de la honorable Cámara de Representantes debe acompañarse ahora del trabajo del honorable Senado de la República, en un tema que reclama también la opinión pública en general.

#### 2. Dos justicias para un mismo fin

##### I. La justicia ordinaria

La protección de los derechos del individuo y de la comunidad, son la razón de ser del Estado y de sus autoridades. El artículo 2º de la Constitución Política, señala como fin esencial del Estado "garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la

Constitución" y agrega que "las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."

Esta función se ha entendido en un marco de conflicto y litigio desde el inicio de nuestra vida republicana, un gran aparato judicial, burocratizado y con estrategias anacrónicas adelanta procedimientos surgidos de acciones en las que más que personas comprometidas con el deber de convivir en armonía, aparecen contendientes que a toda costa tratan de hacer triunfar sus pretensiones y resultan vencedores o vencidos pero siempre con el dudoso placer de haber participado en el enfrentamiento judicial. El conflicto se soluciona en una batalla campal donde no triunfa la verdad real, ni el ejercicio de los derechos, sino una verdad procesal producto de los argumentos más coyunturales y furtivos impulsados (?) por los abogados más capaces cuando no más habilidosos.

El juez, por encima de las partes, parece disfrutar la contienda, y falla el conflicto con lo que le presenten los combatientes, que así se pueden llamar, sin actuar como verdadero titular del poder de decidir para proteger los derechos y declarar su efectividad en un marco de armonía que permita decir que "hizo justicia".

La consecuencia de esta tradicional forma de ser de nuestro aparato judicial, es la impunidad, que se refleja en procesos interminables que lentamente van congestionando los despachos judiciales y que dejan en el individuo la sensación de que la justicia del Estado no existe.

Ese individuo, frustrado en la contienda o escéptico frente al Estado, deja de recurrir al juez y busca formas privadas, siempre arbitrarias, de solución a su conflicto, o abandona, triste-

mente, la defensa de sus derechos y recae en una pusilanimidad o en un resentimiento contra el Estado y la comunidad, que en nada contribuyen a lograr la paz y la convivencia pacíficas. Colombia es, por estas razones, hoy día el país más violento del mundo, o por lo menos uno de los primeros en cuanto a violación de los derechos humanos, señalado o descertificado en esta materia, mostrando índices de impunidad cercanos al 95% y con los despachos judiciales cargados de procesos que nunca terminan. Así no estamos avanzando; retrocedemos a estadios primitivos y bárbaros a pesar de tener una hermosa carta de derechos y garantías. Se impone, pues la necesidad de una nueva forma de hacer justicia.

#### b) *La justicia constitucional de las acciones*

En la Asamblea Constituyente que expidió la Carta de 1991 debieron rondar estas ideas y al lado de la consagración de un gran espectro de derechos humanos se pensó en la forma de hacerlos efectivos y de evitar que quedaran como letra muerta en las normas constitucionales.

A nuestro juicio los artículos 93 y 94 de la Constitución Política, han hecho trascender la consagración positiva de los derechos humanos a una órbita internacional que permite interpretarlos, regularlos y defenderlos como lo hacen las naciones civilizadas, en el marco de un derecho internacional de los derechos humanos y aun de un derecho de gentes no positivado, pero que es patrimonio consuetudinario de la humanidad en tópicos tan fundamentales como el respeto a la dignidad de la persona humana.

¿Pero de qué valdría toda esta preciosa filosofía si no existieran los instrumentos que la viabilicen y la hagan posible?

Afortunadamente el Constituyente de 1991 previó mecanismos como la acción de tutela, las acciones populares y de grupo, las acciones de cumplimiento, la responsabilidad patrimonial del estado y de sus funcionarios, dejó a la imaginación del legislador la consagración de otros instrumentos para la "protección de los derechos individuales, de grupo o colectivos."

Es pues reclamable del Congreso un dinamismo grande en el desarrollo legislativo de estos instrumentos. La verdad es que hoy día tenemos más derechos que instrumentos para protegerlos; la Carta de 1991 posee una fuerza y una vocación de paz y convivencia innegables, pero a veces tambalea y la armonía social no llega, eso no es porque falten disposiciones que consagren derechos, sino, porque faltan procedimientos que regulen las acciones y que creen otras, destinadas a su protección.

Ejemplo fortalecedor debe ser la verificación de la acción de tutela como nueva forma de justicia real en Colombia. Tan extraordinaria en sus alcances, tan eficaz y dinámica, que el pueblo la ha incorporado a su más preciado patrimonio —¡Ya nadie se la podrá quitar!— y la defiende y la practica con ayuda de los jueces que en ella han encontrado algo que no hallaban en los procedimientos (fin p. 8) tradicionales: la satisfacción personal de hacer pronta y cumplida justicia.

#### c) *Derechos humanos y acciones constitucionales.*

Pero no será el frenesí que experimentamos con la acción de tutela el que satisfaga todos los requerimientos de la Carta.

No sólo los llamados "derechos fundamentales" fueron preocupación del constituyente, también los "sociales, económicos y culturales" y "los colectivos y del ambiente" constituyen núcleo central de la constitución y para ellos, igualmente, se consagraron mecanismos de protección. Y no está bien que avancemos tanto en la regulación de los derechos individuales y olvidemos aquellos que afectan también al individuo pero considerado como ente cultural inmerso en un colectivo o comunidad, donde alcanza su pleno desarrollo y es verdaderamente valioso.

El personalismo de los derechos consagrados en la Carta, su fundamento liberal e individualista, no puede afectar el entendimiento del Estado Social de Derecho ni el sentido colectivo de los derechos, las garantías, los deberes y las acciones consagradas en una constitución política que se pregona, democrática y participativa y fundada en "la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."

La idea debe ser lograr un amplio desarrollo de todos los derechos y una integración de los procedimientos para su protección; fijémonos que incluso la acción de tutela puede, por ley, ser ampliada como protectora de la acción de particulares "encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo" (artículo 86.5 de la C.P.) lo cual no permite tenerla como mecanismo exclusivamente individualista; así lo ha desarrollado también nuestra Corte Constitucional al proteger derechos colectivos a través de tutela cuando se involucran derechos fundamentales, sin reparar si el derecho colectivo está en cabeza de un individuo o de la comunidad.

#### 3. *Las acciones colectivas y los deberes*

La reglamentación de las acciones populares y de grupo debe estar inserta en la idea de un individuo que piensa en su comunidad y en sus relaciones socio-culturales, un individuo que no sólo tiene derechos para exigirlos y sentirse poderoso sino uno que también tiene deberes imperativos, como "Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica" (artículo 95.4 Constitución Política) o "Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano" (art. 95.8 Constitución Política)

En este marco la acción colectiva es una responsabilidad de todos y no tiene sujeto activo ni pasivo determinados o excluyentes. También por ello es posible establecer incentivos para premiar al actor popular que con su esfuerzo logra defender el interés colectivo.

#### 4. *Justificaciones y explicaciones del proyecto*

Por considerar técnica y jurídicamente bien elaborados los argumentos que contiene, y con el propósito de no dañar, so pretexto de la vanidad conceptual del ponente, la presentación que del tema se hace, proponemos como parte integral de esta ponencia la exposición de motivos que presentó el Defensor del Pueblo en el Pro-

yecto 084 de 1995, ya mencionado, y que relacionamos a continuación:

### I. ASPECTOS GENERALES

#### 1. *Los nuevos pilares en la protección de los derechos humanos.*

Las acciones populares y las acciones de grupo constituyen los nuevos pilares del sistema de protección de los derechos humanos en Colombia. Su desarrollo legal, ejercicio y eficacia, son asuntos que comprometen nuestra democracia.

La Defensoría del Pueblo ha asumido desde sus inicios la responsabilidad que la Constitución le asigna de difundir, promover, desarrollar y defender los derechos humanos y sus mecanismos de protección. No limitamos nuestra acción a los derechos fundamentales, consideramos necesaria la defensa integral de los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación.

La necesidad de proteger los derechos humanos responde en los últimos tiempos a nuevos fenómenos. El ritmo de la tecnología, de la industria, las nuevas condiciones del país y del mundo, los avances científicos, industriales, comerciales, han superado definitivamente la previsión de los efectos nocivos que pueden ocasionar a grupos considerables de la población.

Los ordenamientos jurídicos deben estar a la vanguardia de los cambios en las estructuras socioeconómicas, deben ajustar los procedimientos, los mecanismos tradicionales para proteger los derechos colectivos, y no solamente los de los individuos considerados de manera aislada. Uno de los mecanismos idóneos para este propósito son las Acciones Populares.

Las acciones colectivas consagradas en el artículo 88 de la Constitución, son el instrumento tutelar del interés público, allí radica el gran valor que tienen para la comunidad; son un instrumento o medio procesal de protección de derechos e intereses colectivos ante una autoridad judicial.

#### 2. *Visión de las acciones populares en la asamblea nacional constituyente*

El Constituyente de 1991 quiso rescatar las Acciones Populares, ampliar su contenido y posibilidades y darles rango constitucional como mecanismo de protección de derechos humanos. Así fue expresado en la Asamblea Nacional Constituyente donde los principales aspectos de discusión fueron:

- El carácter amplio de los derechos e intereses colectivos al considerar que las acciones populares no debían limitarse a la protección de algunos derechos, sino por el contrario de todos los llamados derechos colectivos.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>. «La Comisión considera que la protección constitucional a los derechos colectivos no debe circunscribirse exclusivamente a los relativos al medio ambiente y a los consumidores y usuarios, como lo sugiere el proyecto N° 2, el cual no prevé, por lo demás, que la ley o la jurisprudencia desarrollen otro tipo de derechos de la misma naturaleza. Tal protección debe cobijar, también, como lo propone la Subcomisión Preparatoria de Derechos Colectivos y Medio Ambiente y el Proyecto N° 62, otros derechos que exhiben las mismas características de los dos aludidos». PERRY, Guillermo et al. Informe de Ponencia. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta 58. En: Defensoría del Pueblo. Acciones Populares. Documentos para el debate. 1994, p. 27.

- La justificación histórica y jurídica de la nueva figura y su eficacia. En las discusiones se muestran las nuevas acciones populares como un instrumento realmente operante y con una clara tradición jurídica.<sup>2 3</sup>

- La conveniencia de darle rango constitucional a las Acciones Populares. Se reconoce que "Con la instauración a nivel constitucional de las Acciones Populares, se habrá dado un paso fundamental en el desarrollo de un derecho solidario que responda a fenómenos nuevos de la sociedad."<sup>4</sup>

### 3. Antecedentes normativos, jurisprudenciales y de derecho comparado.

Las acciones populares y de grupo (o de clase) tienen antecedentes jurídicos valiosos en Colombia. El Código Civil consagra algunas formas de acción popular desde el siglo pasado (artículo 1005 y 2359); de igual forma existen en el Decreto 3466 de 1982 para protección de los consumidores, en la ley 9 de 1989 para defensa del espacio público y en el decreto 2303 de 1989 en materia agraria; la Ley 45 de 1990 y el Decreto 653 de 1993 consagran igualmente acciones de clase o de grupo aunque no reciben tal denominación, y su objetivo es proteger a las personas que sean perjudicadas por el ejercicio de prácticas contrarias a la libre competencia en el sector financiero y asegurador.

Todas estas normas se encuentran dispersas, pero lo más grave es que han permanecido ignoradas, salvo algunas excepciones, durante todos estos años. Graves críticas se han hecho a nuestras tradicionales acciones populares, en especial la limitación de los derechos que protege, la carencia de unificación procedimental y la lentitud absurda de los procesos establecidos (Una acción popular tiene actualmente una duración aproximada que puede ir de 2 a 5 años).

A partir de 1991, la acción de tutela abrió un espacio importante para la defensa de los derechos colectivos, al iniciarse la reflexión sobre los derechos de tercera generación, su contenido e importancia para el país y para el mundo y la conexidad que en muchos de los casos analizados por los jueces de tutela existe entre los derechos fundamentales y los derechos colectivos.

"Para que sea procedente la finalidad de obtener la protección autónoma del derecho constitucional a gozar de un medio ambiente sano, el peticionario puede:

- Intentar una acción popular
- Ejercer la acción de tutela basando su petición en el amparo judicial específico de un derecho constitucional fundamental que fuese amenazado o vulnerado de modo concreto, específico, directo y eficaz por la conducta generadora de la contaminación o por la omisión de una autoridad pública en caso de ser demostrada."<sup>5</sup>

La Corte Constitucional exige, para considerar viables las acciones de tutela como mecanismo de protección de derechos colectivos, que el daño o vulneración se encuentre directamente relacionado con un derecho fundamental, la prueba del perjuicio individual y el carácter de inminencia y gravedad del daño. De igual manera se ha repetido con insistencia en las sen-

tencias de tutela, que existe un gran vacío al no estar reguladas como mecanismo eficaz las acciones populares consagradas en la Constitución en el artículo 88.

"Si una persona individualmente considerada puede probar que la misma causa de la acción popular (perturbación del medio ambiente), está afectando o amenazando de modo directo sus derechos fundamentales, al poner en peligro su vida, su integridad o su salubridad, cabe la acción de tutela en cuanto a la protección efectiva de esos derechos fundamentales en el caso concreto.

Los requisitos para que prospere en estos caso la tutela son: Prueba fehaciente sobre el daño soportado por el solicitante o la amenaza concreta, nexo causal entre el motivo alegado para la perturbación ambiental y el daño o amenaza y la existencia de un perjuicio irremediable".<sup>6</sup>

### 4. ¿Cuál es el aporte de las nuevas acciones populares?

Las acciones populares, van a permitir que una persona actúe ante los jueces para prevenir un daño a un derecho o interés colectivo y logre que el funcionario dé una orden que impida lesiones irreparables al medio ambiente o a cualquier otro bien de la comunidad. De igual forma mediante las acciones populares se puede exigir una indemnización general para la reparación o mitigación de perjuicios que ya se han ocasionado. El actor popular es un verdadero defensor del interés público y no recibe para sí ninguna indemnización, sin embargo, se ha contemplado la figura del incentivo como un premio o estímulo por la tarea que emprende y por su trabajo solidario.

Mediante las acciones de grupo, una o varias personas que han sufrido un daño individual, derivado de la vulneración de un derecho o interés colectivo, pueden interponer una acción que beneficie al grupo, en lugar de presentar numerosas y múltiples demandas en interés particular. La protección de los consumidores y de los usuarios de servicios públicos, tendrá en esta figura una herramienta de gran valor.

Con el ejercicio de las acciones colectivas aquellas actividades que producen perjuicios a amplios sectores de la comunidad, como es el caso de la inadecuada explotación de los recursos naturales, los productos médicos defectuosos, la imprevisión en la construcción de una obra pública o la imprevisión en la construcción de una obra privada, el cobro excesivo de bienes o de servicios, la alteración en la calidad de los alimentos, el fenómeno muy recurrente de la publicidad engañosa, los fraudes del sector financiero, contarán con nuevas vías jurídicas de mayor eficacia para solucionar los conflictos.

Las ventajas de estas nuevas Acciones Colectivas serán innumerables: agilidad y eficiencia en los procesos, permitirán que en un solo litigio se puedan tramitar numerosas peticiones y la sentencia produzca efecto ultra partes. Ellas fortalecerán a los grupos humanos en conjunto, al permitir que los sectores vulnerables o los que conviven en circunstancias de mayor vulnerabilidad, de mayor riesgo, los que se encuentran en situación de desventaja económica se ubi-

quen en una condición de igualdad y puedan enfrentar jurídicamente con viabilidad, con posibilidad de éxito, a aquellos sectores más poderosos.

En las nuevas acciones populares el derecho de defensa no se fundamenta como en los procedimientos judiciales comunes, en una relación de igualdad entre las partes. Las acciones populares tienen su origen en la mayoría de los casos en una desigualdad (por las características de quienes vulneran los derechos colectivos), grandes poderes económicos y sociales se encuentran en juego. Es papel del juez, restablecer el equilibrio procesal y mantenerlo para poder defender el derecho o interés colectivo.

Las nuevas acciones populares son por su naturaleza acciones de derechos humanos, y no litis. En cuanto acciones requieren de una regulación a través de un procedimiento, pero su objeto no es buscar la solución a una controversia entre dos partes, sino cesar la lesión o amenaza contra un derecho colectivo, y si es posible restablecer las cosas a su estado anterior.

Un elemento esencial en las nuevas acciones populares es el carácter oficioso con que debe actuar el juez, sus amplios poderes y la discrecionalidad de los mismos con miras a la defensa del interés público.

### 5. ¿Qué diferencia a las acciones populares de las acciones de grupo consagradas en el artículo 88 de la constitución?<sup>7</sup>

Las acciones populares son aquellas por medio de las cuales cualquier individuo que desee defender los intereses que son comunes a una colectividad, puede hacerlo ante los jueces y obtener una recompensa por su intervención. Sus características principales son:

a) Derecho que ampara: Las acciones populares, son el mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos mencionados en el art. 88 de la Constitución Política y otros de similar naturaleza que se definan en la ley;

b) Finalidad: Su finalidad es pública; no persiguen intereses subjetivos o pecuniarios, sino proteger a la comunidad en su conjunto y respecto de sus derechos e intereses colectivos;<sup>8</sup>

<sup>2</sup> MARULANDA, Iván et al. Informe de Ponencia. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta 46. En: Defensoría del Pueblo. Acciones Populares. Documentos para el debate. 1994, p. 27.

<sup>3</sup> MARULANDA, Ivan et al. Informe de Ponencia. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta 46. En: Defensoría del Pueblo. Acciones Populares. Documentos para el debate. 1994, p. 27.

<sup>4</sup> MARULANDA, Iván et al. Informe de Ponencia. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta 46. En: Defensoría del Pueblo. Acciones Populares. Documentos para el debate. 1994, p. 27.

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-528 de Septiembre 18 de 1992. Magistrado Ponente: Fabio Morón D.

<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-427 de Junio 30 de 1992. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>7</sup> RODAS, Julio César. Marco Constitucional de los derechos colectivos. En: Acciones Populares: documentos para el debate. Defensoría del Pueblo, Bogotá, 1994, p. 175.

<sup>8</sup> Sentencias de la Corte Constitucional T-437/1992, 67/1993, 231/1993, entre otras.

c) Legitimación para actuar: Pueden ser interpuestas por cualquier persona a nombre de la comunidad sin exigirse un requisito sustancial de legitimación;

d) Carácter preventivo: Por los fines que la inspiran, no es ni puede ser requisito la existencia de un daño o perjuicio sobre los derechos que se puedan amparar a través de ella;

e) Contenido de la sentencia: Podrá contener una orden de hacer o no hacer, exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior, o el pago de una suma de dinero. En este último caso, el monto de dicha suma sería destinado a la reparación del perjuicio ocasionado y no a cada uno de los miembros del grupo afectado, por cuanto la finalidad como hemos dicho, es proteger intereses comunitarios.

Mediante las Acciones de Grupo un conjunto de personas que se han visto afectadas por una vulneración semejante y proveniente de la violación de un derecho colectivo, podría solicitar el pago de una indemnización por los perjuicios individuales que ésta les haya ocasionado. Su finalidad es siempre una compensación monetaria.

“En la actualidad este tipo de acciones se ha diversificado y a instancias del derecho anglosajón se distingue también entre acciones de clase y acciones ciudadanas. Las acciones de clase son aquellas que pueden ser interpuestas por cualquier interesado para proteger sectores específicos de la población y en las cuales la sentencia produce efectos respecto de todos ellos, siempre que exista un grupo numeroso de personas con puntos de hecho o de derecho en común, cuando las peticiones del demandante sean las mismas de todo el grupo y cuenten con un representante adecuado de sus intereses. Las acciones ciudadanas, corresponden a todo individuo que desee defender los intereses que son comunes a una colectividad.”<sup>9</sup>

Con base en el artículo 88 de la Constitución, podemos precisar las características de estas acciones así:

a) Derechos que amparan: Las acciones de grupo que se regulan en este proyecto, hacen referencia a la vulneración de derechos subjetivos derivados de la violación de derechos colectivos;

b) Finalidad: Como ya se ha señalado, son procedentes para solicitar el pago de una indemnización por los perjuicios individuales que se les haya ocasionado a los integrantes del grupo, por lo que en última instancia se pretende reivindicar un interés personal;

c) Legitimación para actuar: Se requiere siempre la existencia, reclamo y demostración de un perjuicio o daño causado y cuya indemnización se busca, de manera que sólo podrá intentarla un grupo de ciudadanos, siempre y cuando todos hayan sido afectados de manera directa por los hechos o posean un status jurídico semejante, igualmente podría intentar estas acciones el Defensor del Pueblo en determinados casos;<sup>10</sup>

d) Carácter Indemnizatorio: Se pretende obtener exclusivamente una compensación monetaria, que sería percibida por cada uno de los miembros.

## 6. Las acciones populares en el derecho comparado

Si revisamos finalmente, de manera muy rápida, el contexto internacional, el panorama del derecho comparado, podemos advertir que en muchísimos países el tema de las acciones populares se ha incorporado paulatinamente en las constituciones y en las legislaciones del mundo. Es claro que en diversos países como en Estados Unidos, Canadá, Brasil, Portugal, Francia, más recientemente en Argentina, esta institución es una de las mayores revoluciones procesales de todos los tiempos, ya que ha demostrado ser un medio eficaz en la solución de muchas de las tensiones y conflictos derivados de la industrialización, de la masificación. Las acciones populares en estos países con un elemento de aglutinación y de participación democrática en la administración de justicia.

Pueden distinguirse dos grandes corrientes. La primera tiene como objetivo permitir que ciertas asociaciones o grupos, especialmente de consumidores, protejan sus intereses y los de la comunidad, tal es el caso de Francia<sup>11</sup>.

En Francia, las asociaciones de consumidores, por ejemplo, pueden demandar la validez de las cláusulas en los contratos privados por adhesión, y el fallo debe ser público para que los otros perjudicados puedan invocarlas a su favor.

Mientras que en Alemania<sup>12</sup> es más amplia que la anterior, se establecen para proteger diferentes intereses ciudadanos y no requieren que los beneficiarios se encuentren asociados. Es similar el caso de Italia<sup>13</sup> donde cualquiera puede oponerse a los actos que lesionen los intereses de la comunidad; y de España<sup>14</sup> donde cualquier persona puede impugnar los actos y planes de ordenación urbana, cuando vulneren el interés público o los actos de terceros, para suplir la inacción de las autoridades locales. En Brasil<sup>15</sup> se autoriza al Ministerio Público para interponer las acciones civiles públicas, lo que tradicionalmente ha representado una intervención del Estado en el ámbito del derecho privado, cuando por razones de interés público, la comunidad requiera de especial protección.<sup>16</sup>

Estados Unidos y Canadá<sup>17</sup> también se ubican en este último grupo, con dos tipos de acciones: Las acciones de clase<sup>18</sup> que pueden ser interpuestas por cualquier interesado para proteger sectores específicos de la población y en las cuales la sentencia produce efectos respecto a todos ellos, siempre que exista un numeroso grupo de personas con puntos de hecho o de derecho en común, cuando las peticiones del demandante sean las mismas de todo el grupo y cuenten con un representante adecuado de sus intereses<sup>19</sup> y las acciones ciudadanas, que corresponden a todo individuo que desee defender los intereses que son comunes a una colectividad. Además, en dichos países, así como en Inglaterra y Australia, se consagran las «relator actions», para que los particulares las ejerzan en los procesos de interés público a través del Ministerio Público o directamente con su autorización.

En Argentina y Brasil, las acciones populares han sido un instrumento de notable valor en

la defensa de los derechos de los consumidores y del medio ambiente.

## 7. Características de los derechos colectivos

Los estudiosos del tema de los derechos colectivos han señalado varios aspectos que caracterizan a esta nueva generación de derechos humanos, entre ellos se afirma:

1. Son derechos de la solidaridad. Derechos no excluyentes, derechos de todos.

Si miramos cada uno de estos derechos vemos que no pueden existir sin cooperación entre los grupos humanos, la sociedad civil y el Estado y las naciones en el contexto internacional. La solidaridad es el fundamento y valor axiológico que da origen y permite la existencia de los derechos colectivos.

2. Su carácter eminentemente colectivo genera un fenómeno de doble titularidad, individual y colectiva en su ejercicio.

Esa titularidad colectiva trasciende el campo nacional. Así por ejemplo, al mirar los problemas ecológicos encontramos que no puede haber realmente un derecho a un medio ambiente

<sup>9</sup> RODAS, Julio César. Marco Constitucional de los derechos colectivos. En: Acciones Populares: documentos para el debate. Defensoría del Pueblo, Bogotá, 1994, p. 195.

<sup>10</sup> Como se señala en la exposición de motivos del Proyecto de Ley que presentó la Defensoría del Pueblo, nuestra intervención se justifica porque muchas personas no acuden a las vías procesales al carecer de los recursos económicos para hacerlo, no tienen credibilidad en el aparato judicial o consideran que hacen parte de una contienda desigual al estar en conflicto con intereses privados poderosos.

<sup>11</sup> La acción pública se encuentra regulada en la Ley Royer, Número 1193 de 1973. La protección se han extendido a las organizaciones que se hubiesen conformado con cinco años de anterioridad a los hechos perturbadores y a la contaminación ambiental, mediante la ley de 10 de julio de 1976. Sin embargo aún siguen siendo limitadas.

<sup>12</sup> La Ley del 9 de diciembre de 1976, crea la acción pública grupal. Con base en ella es posible demandar la validez de algunas cláusulas en los contratos por adhesión privados y en aquéllos donde se ha previsto que el vendedor se exime de responsabilidad si ocurre un hecho gravoso por su culpa o dolo.

<sup>13</sup> Ley de 1967. Cualquier perjudicado puede interponerla en su propio interés o en representación del grupo, caso en el cual las peticiones del demandante deben ser las mismas del grupo, siempre que exista un interés idéntico, solidario e interdependiente entre sus miembros. GRASSO Eduardo « Los intereses de la colectividad y la Acción Colectiva». Rivista de Diritto Processuale. Pág. 2.

<sup>14</sup> Ley de Suelos de 1956.

<sup>15</sup> La Ley 7347 de 1985, mediante la cual se regula la Acción Civil de Responsabilidad por Daños Causados al Medio Ambiente, el Consumidor, los Bienes y Derechos de Valor Artístico, Estético, Histórico y Paisajístico, es tal vez el mecanismo más importante aunque existen otros como la Ley 4717 de 1965 y el Código de Procedimiento Civil de 1976.

<sup>16</sup> Findley Roger. Ecology Law Quaterly. «Pollution Control in Brasil». Vol. 15. Number 1. Pág. 45.

<sup>17</sup> Las acciones de clase de las provincias se asemejan a la Regla 75 de Ontario, según la cual, cuando numerosas personas tengan el mismo interés, una o más podrán demandar o ser demandadas, o ser autorizadas por la Corte para defender en aras de, o para el beneficio de todos.

<sup>18</sup> Se denomina Class Action. Regla 23 de las Reglas Federales de Procedimiento Civil.

<sup>19</sup> Ibídem 2. Pág. 247.

sano que pase únicamente por relaciones de carácter nacional, es decir, no se trata simplemente de la protección internacional de derechos que se podrían realizar nacionalmente, sino que son derechos que sólo son realizables a través de formas de cooperación internacional y nacional.

3. Son derechos que exigen una labor anticipada de protección. No puede esperarse el daño por venir. La defensa de estos derechos debe ser eminentemente preventiva.

4. Superan la división derecho público - derecho privado. Son derechos de puente entre lo público y lo privado.

5. Exigen nuevos mecanismos de implementación, nuevos sujetos implementadores y nuevas organizaciones que luchen por estos derechos.

“Estos derechos han surgido de una nueva forma social: de la organización de la sociedad para institucionalizar el respeto del interés general.”<sup>20</sup>

6. Su carácter participativo: Estos derechos implican el ejercicio del Debate político democrático, pues se busca que la sociedad defina los márgenes del riesgo permitido dentro de los cuales puedan ejercerse las actividades productivas y socialmente peligrosas.

7. Su carácter abierto: El conjunto de los derechos colectivos no puede considerarse como un sistema cerrado a la evolución social y política. De hecho la misma carta prevé, regula mecanismos de interconexión y adaptación a la realidad futura.

8. Carácter conflictivo. No obstante las enfáticas declaraciones en materia de derechos colectivos, es preciso tener en cuenta el carácter conflictivo de estos intereses, en cuanto implican transformaciones y limitaciones a la libertad de mercado. La realidad nos demuestra que es escasa la aplicación de las normas protectoras de tales intereses, entre otras razones, por la negligente actuación de las autoridades, generalmente poco concientizadas sobre la necesidad de tutelar de manera efectiva estos nuevos derechos.

## EL PROYECTO DE LEY

### 1. Orientación y principios del proyecto

El proyecto de ley sobre Acciones Populares y de Grupo, representa uno de los retos más significativos para el Congreso de la República en desarrollo de nuevas instituciones de defensa de los derechos consagrados en la Constitución Política de 1991.

El texto que se somete a consideración del Congreso ha sido depurado y ya discutido en la anterior legislatura. Razones de difícil comprensión impidieron que terminara su discusión.

El texto que presentamos recoge muchas de las propuestas realizadas por la comunidad y los especialistas en el tema que participaron en las 9 mesas de trabajo organizadas por la Defensoría del Pueblo en diversas ciudades de Colombia.<sup>21</sup>

De igual forma se acogen las recomendaciones de los expertos nacionales e internacionales que participaron en el Seminario Internacional sobre Acciones Populares y de Grupo realizado en Santa Fé de Bogotá en el mes de septiembre de 1994.

La Defensoría lideró durante 1995 y comienzos de 1996 una campaña nacional, denominada “Defendamos las acciones populares”, mediante la cual se recogieron 70.000 firmas que se entregaron al Congreso respaldando el Proyecto de Ley de Acciones Populares y de Grupo.

Es evidente que existe una gran expectativa frente a este proyecto de ley y que la participación ciudadana en el proceso legislativo de la ley de acciones populares y de grupo debe reconocerse y acatarse en cuanto a la necesidad de que el Congreso reglamente a la mayor brevedad las acciones populares y de grupo.

El proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso busca:

- Que el ejercicio de la acción popular esté desprovisto de formalidades que obstaculicen el acceso de la comunidad.

- Que el juez le dé un tratamiento judicial preferente a los procesos que se adelanten con base en estas acciones, velando en todo caso por la protección del derecho colectivo.

- Que se disponga de mecanismos preventivos con el fin de evitar perjuicios mayores.

- Que las diligencias que se realicen sean prontas y eficaces en términos procesales.

- Que se eviten las prácticas dilatorias.

- Que se otorguen amplias facultades al juez.

### 2. Objeto y definiciones

El proyecto de ley pretende desarrollar la concepción constitucional, al tratar de manera diferenciada las acciones populares y aquellas que se interponen por los perjuicios ocasionados a un número plural de personas derivados de la vulneración de derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares pueden ser interpuestas por cualquier persona en nombre de la comunidad cuando se presente un daño a un derecho o interés colectivo, sin que se exija ningún requisito especial, ni abogado, puesto que se pretende reivindicar el interés público. Igualmente los agentes del Ministerio Público, como el Defensor del Pueblo<sup>22</sup>, el Procurador General de la Nación y los Personeros Municipales, a quienes se les atribuye la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección de intereses públicos y la vigilancia de la gestión administrativa, se encontrarían legitimados para interponer este tipo de acciones por la naturaleza misma de sus funciones.

La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de dicha acción, podrá contener un orden de hacer o no hacer, exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior o el pago de una suma de dinero. En este último evento el dinero sería destinado a la reparación de los perjuicios y no a cada uno de los miembros del grupo, porque la finalidad de esta acción es proteger los derechos e intereses Públicos.

Mientras que mediante el segundo tipo de acciones, denominadas de grupo, un conjunto de personas que se han visto afectadas por una vulneración semejante, derivada de la violación de un derecho o interés colectivo, podría solicitar el pago de una indemnización por los perjuicios

individuales que ésta les haya ocasionado. En este caso lo que se pretende reivindicar es un interés personal. Su finalidad es obtener exclusivamente una compensación monetaria, que sería percibida por cada uno de los miembros.

Por tratarse de derechos privados, sólo se encontrarían legitimados para interponerlas quienes hubieran sufrido el perjuicio y el Defensor del Pueblo, en casos especiales. Esto último se debe a que muchas personas no acuden a las vías procesales porque carecen de los recursos económicos para hacerlo, no tienen credibilidad en el aparato judicial o consideran que hacen parte de una contienda desigual al estar en conflicto con intereses privados poderosos. Mediante el artículo propuesto, el conjunto de personas que pretenden proteger sus derechos individuales, contarían con una doble protección: un instrumento procesal idóneo para defender sus intereses<sup>23</sup> y un mediador, el Defensor, que los haga cumplir en la práctica.

Es importante tener en cuenta que la pluralidad de intervinientes en el proceso no se predica solamente de la parte demandante, sino también de los demandados, quienes podrían designar un representante común y participar a través suyo a lo largo del proceso. Esta disposición podría aplicarse por ejemplo, en aquellos casos en que se demande a un gran número de individuos que producen un mismo bien y vulneran de manera semejante a un grupo significativo de consumidores.

Atendiendo a lo establecido en la Constitución, se realiza una enunciación de los principales derechos e intereses colectivos, la cual se complementará con las normas internacionales y constitucionales colombianas.

Finalmente, siguiendo la filosofía que orienta la protección de los derechos constitucionales, las acciones proceden contra toda acción u omisión de los particulares o de la autoridad pública. Desde el punto de vista del individuo, este mecanismo procesal le permite defender tanto sus propios intereses como los de la comunidad y convertirse en vigilante de la actividad estatal y particular.

### 3. Jurisdicción

Las características especiales de las Acciones Populares y de las Acciones de Grupo, la magnitud de las vulneraciones colectivas ha llevado a que generalmente se trate de procesos de mayor cuantía, por lo que el proyecto no determina la competencia de acuerdo con un límite en el valor monetario de la demanda. De lo

<sup>20</sup> BENJAMIN, Antonio Hermann Vasconcelos. Instrumentos Colectivos para los nuevos derechos. En: Su Defensor Octubre 15 de 1994. Bogotá: Defensoría del Pueblo. P.7

<sup>21</sup> DEFENSORIA DEL PUEBLO. Acciones Populares. Documentos para el Debate. Santafé de Bogotá, Imprenta Nacional, Mayo de 1994. 335 p.

<sup>22</sup> Además de las atribuciones generales que se dan a esta institución por ser parte del Ministerio Público, el artículo 282, numeral 5º de la Constitución dispone que el Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la Divulgación de los Derechos Humanos, para lo cual ejercerá, entre otras funciones, la de interponer Acciones Populares en asuntos relacionados con su competencia.

<sup>23</sup> *Ibidem* N.º.9. Pág. 247.

anterior también se deduce la necesidad de que los procesos que resulten de su interposición sean de conocimiento de jueces cualificados como los Civiles del Circuito y los Jueces Administrativos. Mientras se establezcan los Jueces Administrativos, conocerán los Tribunales Contencioso Administrativos en primera instancia.

Así, serían competentes para conocer de ambas acciones, en primera instancia los Jueces de lo Contencioso Administrativo y los Jueces Civiles de Circuito, y en segunda instancia la Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo o la Sala Civil de los Tribunales Superiores.

Para proteger los derechos e intereses colectivos de las personas que se encuentran en lugares apartados del territorio nacional, las acciones podrían presentarse ante cualquier Juez de la República, quien deberá enviarlo al Juez o Tribunal Competente.

#### 4. Procedimiento

El procedimiento ha sido diseñado para permitir que los ciudadanos puedan acudir fácilmente a él y que sus controversias se tramiten de manera ágil, a pesar de tratarse de casos complejos.

El trámite de las acciones populares y de grupo debe responder a las características especiales de las acciones. Es por eso que en el procedimiento los Jueces deben dar efectividad a una nueva discrecionalidad que se aparta por completo de la tradición judicial y asumir un nuevo papel en el ejercicio de la justicia colectiva. Lo anterior se manifiesta a lo largo de todo el procedimiento, por ejemplo, en su flexibilidad para adoptar las notificaciones que considere más adecuadas, ordenar o practicar cualquier prueba conducente, incluida la presentación de estadísticas que ofrezcan credibilidad. Así mismo podría decidir en quién recae la carga de la prueba, de acuerdo con la parte que tenga acceso más directo y expedito a los hechos que requieran ser demostrados.

También posee una gran discrecionalidad para adoptar las medidas cautelares, las cuales pueden ser definitivas para evitar un daño o mayores perjuicios de los que ya se ocasionaron. Teniendo en cuenta la magnitud de estas situaciones, el Juez tiene la facultad de asesorarse de expertos para tomar una decisión sobre dichas medidas.

La posibilidad de oponerse a la medida, cuyo único propósito es preservar el derecho que se pretende garantizar, cuando se den determinadas causales, como por ejemplo, evitar un mayor perjuicio al derecho o interés colectivo que se pretende proteger, evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público y evitar perjuicios al demandado cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable, imponen ciertos parámetros a dicha discrecionalidad.

Se ha puesto énfasis en una adecuada regulación de la prueba pericial, por tratarse de la principal prueba en estos procesos. Se ordena la creación del Registro Público de Peritos para Acciones Populares y de Grupo.

#### 5. Pacto de cumplimiento en acciones populares y conciliación para acciones de grupo

En materia de acciones populares se consagra una figura novedosa: El pacto de cumplimiento, que procede cuando el demandado se allana en la contestación de la demanda. Su objeto es determinar la forma de protección del derecho o interés colectivo y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, incluyendo la indemnización.

En las acciones de grupo se establece la posibilidad de la conciliación para no desgastar el aparato injustificadamente y agilizar la resolución de conflictos; en cualquiera de las etapas del proceso podría llevarse a cabo una audiencia de conciliación. Para otorgarle un verdadero valor al acuerdo que resulte de la audiencia, sus efectos son los mismos que aquellos de la sentencia. No obstante, como los miembros del grupo están siendo representados, tienen la oportunidad de oponerse a los términos del mismo, lo que puede llevar a que éste sea modificado o a que cada persona decida autónomamente si desea o no ser cobijada por la decisión.

Esta audiencia es de suma importancia, porque en ella se cristaliza el ideal participativo de la comunidad lo cual no sólo beneficia a las partes, sino también a la eficiencia de la administración de justicia.

#### 6. Sentencia

El contenido de la sentencia es diferente, según se trate de una acción popular o de grupo. Para las primeras, la sentencia puede contener una orden de hacer o no hacer, ordenar la revocatoria de un acto administrativo, ordenar el cumplimiento de un acto administrativo, 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, 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 y el incentivo para el actor.

En las acciones de grupo la sentencia dispondrá el pago de una indemnización colectiva, que contenga la suma ponderada de las indemnizaciones individuales, el señalamiento de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios que han estado ausentes del proceso a fin de que puedan reclamar la indemnización correspondiente, la constitución de un fondo con el monto de dicha indemnización dentro de los diez días siguientes, el cual será administrado por el Defensor del Pueblo, la publicación de un extracto de la sentencia, la liquidación de costas y honorarios.

La sentencia tiene la fuerza coercitiva suficiente para su estricta observancia. Por eso su incumplimiento constituye desacato, además de las sanciones penales que esta actitud acarrea.

El carácter plural de los daños determina la amplitud de su reparación. Así el Juez o el Magistrado puede otorgar un término para iniciar el cumplimiento de la sentencia y su ejecución.

#### 7. Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos.

Teniendo en cuenta que estas acciones en muchos casos serán presentadas por personas u or-

ganizaciones de escasos recursos económicos, la creación de un Fondo para financiarlas no sólo estimula la utilización de este mecanismo procesal, sino también permite que tales grupos se vean en situación de igualdad.

Para obtener apoyo financiero del Fondo los interesados deberán enviar una solicitud, antes de interponer la acción o durante el transcurso del proceso. En los casos de amparo de pobreza, el Fondo financiará la prueba pericial y estos recursos le serán reintegrados al final del proceso por el demandado.

Para asegurar el rendimiento de sus propios recursos, el Fondo obtendrá el 10% del monto total de las indemnizaciones que hubiere financiado, así como las recompensas en los casos en que sean entidades públicas las que interpongan las acciones populares.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se recoge al articulado de la Ponencia para Segundo Debate de la Cámara de Representantes y sólo se realizan las siguientes adiciones:

Artículo 4º. *Los derechos colectivos.* Se agregan dos:

*Los derechos de los consumidores y usuarios.*

*Los derechos de las comunidades indígenas, negras y raizales.*

Razón de la modificación: Son derechos consagrados en la constitución como colectivos. Se recoge la iniciativa del doctor Agustín Hernando Valencia, Representante a la Cámara por las Comunidades Negras.

Artículo 9º. *Estados de excepción.*

Se suprime el inciso que decía: No obstante, en tales casos podrán limitarse los derechos colectivos, pero dentro de los parámetros que establece la Ley 137 de 1994.

Razón de la modificación: Este inciso podría suprimirse porque es una interpretación ajena a la finalidad del proyecto.

Artículo 10. *Procedencia de las acciones populares.*

Se adicionan dos incisos:

“Así mismo procederán las acciones populares para hacer efectivo el cumplimiento de un acto administrativo de cuya omisión se derive la vulneración, amenaza o violación de derechos o intereses colectivos.

Igualmente procederán para solicitar la revocatoria de un acto administrativo de cuya aplicación se derive la vulneración, amenaza o violación de los derechos o intereses colectivos. (Estos dos incisos sería importante introducirlos. Estaban en la ponencia para primer debate y fueron suprimidos en la ponencia para segundo debate de la Cámara. Su interés radica en evitar que se desgaste el sistema judicial y que por esta vía se puedan solicitar todas las órdenes que tienen que ver con la protección eficaz de los derechos e intereses colectivos”

Razón de la modificación: Se agregan dos posibilidades que son de gran importancia en relación con las órdenes que el Juez puede dar en las acciones populares:

1. Ordenar el cumplimiento de un acto administrativo de cuya omisión se derive la vulneración. Ejemplo: Ordenar a la Empresa de

Acueducto y Alcantarillado la alinderación y amojonamiento de un humedal en Santa Fe de Bogotá.

2. Ordenar la revocatoria de un acto administrativo. Si se aporta la prueba relacionada con su ilegalidad o inconstitucionalidad no vemos razón para que el Juez no pueda ordenar la revocatoria de dicho acto. Actualmente para obtener la revocatoria se tiene que esperar que la misma autoridad decida hacerlo.

Artículo 11. *Agotamiento opcional de la vía gubernativa.*

Se elimina el inciso segundo que decía: El haber ejercido la acción popular contra la actividad de la Administración, que afectó el derecho o interés colectivo no exime a quien desea intentar acción ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de la obligación de agotar previamente la vía gubernativa conforme a la Ley.

*Razón de la modificación:* La finalidad preventiva de la acción popular exige agilidad para acudir ante los Tribunales. El trámite que prevén en este inciso impide el fácil acceso a la justicia para defender los derechos colectivos.

Artículo 12. *Caducidad.*

Se introduce un nuevo texto que corresponde al proyecto de la Defensora del Pueblo.

“La Acción Popular podrá promoverse en cualquier momento sin consideración al tiempo transcurrido desde que se presentó la acción u omisión que afecta o amenaza el derecho o interés colectivo”.

*Razón de la modificación:* Es importante que exista esta posibilidad para todos los derechos colectivos, porque no se trata de una litis cualquiera, se trata de la protección de derechos humanos.

Artículo 24. *Excepciones.*

Se introduce un nuevo texto.

“En la contestación de la demanda sólo podrá proponerse las excepciones de mérito y la de cosa juzgada, las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia.”

Justificación: Las excepciones, está comprobado, son elemento que dilata los procesos y en los casos de acciones populares conviene que el Juez sólo las decida en la sentencia.

Artículos 26 y 27 *Medidas previas.*

Justificación. Se realizan modificaciones en cuanto a la organización en el artículo 26 del concepto y posibilidades de la medidas previas y en el artículo 27 se establece lo relacionado con el apoyo para el juez en la toma de dichas medidas. Se elimina la figura de la oposición a las medidas previas porque no tiene sentido un trámite de oposición a éstas, que son las medidas cautelares por excelencia y que incluso pueden tomarse antes de notificar la demanda.

Artículo 29. *Pacto de cumplimiento.*

Se modifica el último inciso así:

“El juez aprobará el proyecto de pacto de cumplimiento mediante sentencia que prestará mérito ejecutivo y tendrá efectos de cosa juzgada. El Juez conservará la competencia para su ejecución y podrá designar a una persona natural o jurídica como auditor que vigile y asegure el cumplimiento de la fórmula de solución al conflicto.”

*Razón de la modificación:* Se incluye la determinación del monto de la indemnización por cuanto el Pacto de Cumplimiento es el contenido que luego tendrá la sentencia y ésta es una orden que en algunos casos deberá dar el Juez.

Se modifica un inciso para precisar que es el Juez quien mediante sentencia acoge el Pacto de Cumplimiento y de esta forma termina el proceso.

Artículo 36. *Sentencia.*

Se introducen modificaciones al texto actual así:

“Vencido el término para alegar, el juez dispondrá de veinte días para proferir sentencia. La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, ordenar la revocatoria de un acto administrativo, ordenar el cumplimiento de un acto administrativo, 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, 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. Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular.

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.

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.

En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del Juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.

También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo”.

Justificación: Consideramos que este texto es más completo y recoge todas las posibilidades en relación con la Sentencia de Acciones Populares.

Artículo 39. *Recurso de reposición.*

Se modifica el texto así:

“Las providencias que se dicten en el trámite de la acción popular, con excepción de la sentencia, carecerán de recurso alguno, salvo que se trate del auto que deniegue la práctica de pruebas, el cual admite el recurso de reposición que deberá ser interpuesto al día siguiente de la notificación por estado y resuelto dentro de las ocho horas hábiles siguientes.

La sentencia de primera instancia podrá ser impugnada en el efecto devolutivo. Sin embargo, el juez podrá conferirlo en el efecto suspensivo para evitar daños irreparables a las partes o a los derechos o intereses mencionados en esta ley, cuya protección sea solicitada”.

Justificación: Se busca la agilidad del proceso en beneficio de la protección del derecho colectivo.

Artículo 44. *Desacato.*

Se introduce una modificación así:

“La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cien (100) salarios mínimos mensuales **con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos**, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción”.

Justificación: Simplemente se precisa que el destino de dicha multa es el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

Artículo 51. *Titulares de las acciones.*

Se propone adicionar parágrafo:

“En la acción de grupo el actor o quien actúe como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción, ni haya otorgado poder.”

Justificación: Es una precisión pedagógica importante para el ciudadano común.

Artículo 73. *Creación y fuente de recursos.*

Se propone una modificación:

“Créase el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, el cual contará con los siguientes recursos:

a) Las apropiaciones correspondientes del Presupuesto Nacional;

b) Las donaciones de organizaciones privadas nacionales o extranjeras que no manejen recursos públicos;

c) El monto de las indemnizaciones de las acciones populares y de grupo a las cuales hubiere renunciado expresamente el beneficiario o cuando éste no concurriera a reclamarlo dentro del plazo de un año contado a partir de la sentencia;

d) El 10% del monto total de las indemnizaciones decretadas en los procesos que hubiere financiado el Fondo;

- e) El rendimiento de sus bienes;
- f) Los incentivos en caso de acciones populares interpuestas por entidades públicas;
- g) Las agencias en derecho en favor del Ministerio Público, decretadas en procesos de acciones de grupo;
- h) El 10% de la recompensa en las acciones populares en que el Juez otorgue amparo de pobreza y se financie la prueba pericial a través del Fondo;
- i) El valor de las multas que imponga el Juez en los procesos de acciones populares y de grupo."

Justificación: Se incluye una nueva fuente de recursos para el Fondo.

#### Artículo 74. *Funciones del Fondo.*

Se propone eliminar el parágrafo.

Justificación: Consideramos que no debe haber discriminación en el apoyo que puede prestar el Fondo.

#### Artículo 85. *Ministerio Público.*

Se propone adicionar al texto actual lo siguiente:

"En caso de llegarse a un acuerdo sobre el cumplimiento de las obligaciones del posible demandado para la prevención o reparación del derecho vulnerado, se hará una publicación o divulgación del mismo por la Defensoría del Pueblo a través de un medio de comunicación de alcance nacional, y se convocará a una audiencia pública en los 8 días siguientes, donde se escuchará a todos los interesados y a la autoridad ambiental a la que corresponda la protección del derecho colectivo vulnerado o amenazado. Con posterioridad a dicha audiencia y siempre y cuando no existan objeciones de ilegalidad o inconstitucionalidad, se elaborará un acta que prestará mérito ejecutivo y llevará la firma del demandado o su representante, del actor popular, de la autoridad a la que corresponda la protección del derecho vulnerado o amenazado y del Defensor del Pueblo."

Justificación: Con un procedimiento similar al del Pacto de Cumplimiento se fortalece la figura de la Mediación del Defensor del Pueblo, quien puede evitar de esta forma que muchos procesos lleguen a los despachos judiciales.

#### Articulado

Tratando de integrar las propuestas de los tres proyectos acumulados proponemos el siguiente texto como articulado del proyecto:

#### TITULO

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.

#### PROYECTO DE LEY NUMERO ...

El Congreso de Colombia

#### DECRETA:

#### TITULO I

#### OBJETO, DEFINICIONES, PRINCIPIOS GENERALES Y FINALIDADES

#### CAPITULO I

#### Objeto

Artículo 1º. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto regular las acciones populares y las acciones de grupo de que trata el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia. Es-

tas acciones están orientadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, así como los de grupo o de un número plural de personas.

#### CAPITULO II

#### Definiciones

Artículo 2º. *Acciones populares.* Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Artículo 3º. *Acciones de grupo.* Son aquellas mediante las cuales un número plural o un conjunto de personas solicita exclusivamente el pago de una indemnización por los perjuicios individuales que les haya ocasionado una misma acción u omisión o varias acciones u omisiones, derivadas de la vulneración de uno o varios derechos colectivos, bien sea que provenga de una o varias autoridades o personas particulares.

La acción de grupo se ejerce para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios causados a un número plural de personas por las mismas acciones u omisiones.

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

- a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;
- b) La moralidad administrativa y la prevención de cualquier práctica corrupta por parte de los servidores públicos;

Se entenderá por moral administrativa el derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado de acuerdo a la legislación vigente, con la diligencia y cuidado propios de un buen funcionario;

- 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;

- d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;

- e) La defensa del patrimonio público;

- f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;

- g) La seguridad y salubridad públicas;

- h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;

- i) La libre competencia económica;

- j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;

- k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;

- l) Derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;

- m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;

I. Los derechos de los consumidores y usuarios.

II. Los derechos de las comunidades indígenas, negras y raizales.

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y las normas internacionales.

#### CAPITULO III

#### Principios

Artículo 5º. *Trámite.* El trámite de las acciones reguladas en esta ley se desarrollará con fundamento en los principios constitucionales y en los de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia. Se aplicarán también los principios generales del Código de Procedimiento Civil, cuando éstos no se contrapongan a la naturaleza de dichas acciones.

El Juez velará por el efectivo ejercicio del derecho de defensa, por el respeto al debido proceso, las garantías procesales y por el equilibrio entre las partes.

Promovida la acción, es obligación del Juez impulsarla oficiosamente y producir decisión de mérito so pena de incurrir en falta disciplinaria, sancionable con destitución. Para este fin el funcionario de conocimiento deberá adoptar las medidas conducentes para adecuar la petición a la acción que corresponda.

El Juez interpretará las normas sustanciales y procesales, teniendo en cuenta que su finalidad primordial es la de proteger los intereses de la colectividad, los cuales prevalecerán sobre los intereses privados de sus miembros, siempre que aquéllos estén probados y determinados de manera concreta y razonable y éstos no se encuentren protegidos por un derecho constitucional fundamental.

Artículo 6º. *Prevalencia.* Cuando en un determinado proceso estuvieren en conflicto varios derechos e intereses, constitucionales o legales, colectivos o de otra naturaleza, el Juez ponderará expresamente cada uno de ellos y preferirá los constitucionales a los legales, y si el conflicto deriva de derechos e intereses colectivos constitucionales prevalecerá, a criterio del juez, aquel que corresponda a una comunidad que posee una legitimación constitucional mayor para el caso respectivo.

Artículo 7º. *Trámite preferencial.* Las acciones populares se tramitarán con preferencia a las demás que conozca el juez competente, excepto el recurso de *habeas corpus*, la acción de tutela de los derechos fundamentales y la acción de cumplimiento.

Artículo 8º. *Interpretación de los derechos protegidos.* Los derechos protegidos por las acciones populares y de grupo se interpretarán de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales.

Artículo 9º. *Estados de Excepción.* Las acciones populares podrán incoarse y tramitarse

en todo tiempo y aun bajo los estados de excepción.

Artículo 10. *Procedencia de las acciones populares.* Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado, violen o amenacen violar cualquiera de los derechos e intereses colectivos.

Así mismo procederán las acciones populares para hacer efectivo el cumplimiento de un acto administrativo de cuya omisión se derive la vulneración, amenaza o violación de derechos o intereses colectivos.

Igualmente procederán para solicitar la revocatoria de un acto administrativo de cuya aplicación se derive la vulneración, amenaza o violación de los derechos o intereses colectivos. (Estos dos incisos sería importante introducirlos. Estaban en la ponencia para primer debate y fueron suprimidos en la ponencia para segundo debate de la Cámara. Su interés radica en evitar que se desgaste el sistema judicial y que por esta vía se puedan solicitar todas las órdenes que tienen que ver con la protección eficaz de los derechos e intereses colectivos.

Artículo 11. *Agotamiento opcional de la vía 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.

Artículo 12. *Caducidad.* La Acción Popular podrá promoverse en cualquier momento sin consideración al tiempo transcurrido desde que se presentó la acción u omisión que afecta o amenaza el derecho o interés colectivo.

#### CAPITULO IV Legitimación

Artículo 13. *Titulares de las acciones.* Podrán ejercitar las acciones populares:

1. Cualquier persona natural.
2. Cualquier persona jurídica.
3. Las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones populares, cívicas o de índole similar.
4. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión.
5. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y Municipales, en lo relacionado con su competencia.
6. Los Alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.

Artículo 14. *Ejercicio de la acción popular.* Los legitimados para ejercer acciones populares pueden hacerlo por sí mismos o por quien actué en su nombre.

Cuando se interponga una acción popular sin la intermediación de un apoderado judicial, la Defensoría del Pueblo podrá intervenir, para lo cual, el juez deberá notificarle el auto admisorio de la demanda.

Artículo 15. *Personas contra quienes se dirige la acción.* La acción popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al Juez determinarlos.

#### CAPITULO V

##### De la Jurisdicción y Competencia

Artículo 16. *Jurisdicción.* La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en actos, acciones, u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia.

En los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil.

Artículo 17. *Competencia.* De las acciones populares conocerán en primera instancia los Jueces Administrativos y los Jueces Civiles de Circuito. En segunda instancia la competencia corresponderá a la sección primera del tribunal contencioso administrativo o a la sala civil del Tribunal de Distrito Judicial al que pertenezca el juez de primera instancia.

Será competente el juez del lugar de ocurrencia de los hechos. Cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conocerá a prevención el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda.

Parágrafo 1º. Hasta tanto entren en funcionamiento, los juzgados administrativos, de las acciones populares interpuestas ante la jurisdicción contencioso administrativa conocerán en primera instancia los Tribunales Contencioso-administrativos y en segunda instancia el Consejo de Estado.

Parágrafo 2º. Cuando los hechos hubieren sucedido o pudieren producir consecuencias en lugares que correspondan a circunscripciones territoriales diferentes, conocerá a prevención, el Juez o Tribunal ante el cual se hubiere presentado la demanda, salvo que para facilitar la prueba resulte aconsejable que el proceso sea adelantado por otro Juez o Tribunal, a petición de cualquiera de los interesados y previo concepto del Juez o Tribunal ante el cual se hubiere interpuesto la primera demanda.

#### CAPITULO VI

##### Presentación de la Demanda o Petición

Artículo 18. *Facilidades para promover las acciones populares.* El interesado podrá acudir ante el personero distrital o municipal, o a la Defensoría del Pueblo para que se le colabore en la elaboración de su demanda o petición, así como en los eventos de urgencia o cuando el solicitante no sepa escribir.

Donde no exista juez del circuito o de lo contencioso administrativo, podrá presentarse la demanda ante cualquier juez civil municipal o promiscuo, quien dentro de los dos (2) días siguientes deberá remitirla al funcionario competente. En el evento de comprometerse grave y permanente

uno o varios de los derechos amparados en la presente ley, el juez civil municipal o promiscuo deberá remitir de inmediato y por el medio más eficaz las diligencias al juez competente.

En desarrollo del principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, el juez competente que reciba la acción popular tendrá la facultad de tomar las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediables e irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos e intereses colectivos.

Artículo 19. *Requisitos de la demanda o petición.* Para promover una acción popular se presentará una demanda o petición con los siguientes requisitos:

- a) La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado;
- b) La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan su petición;
- c) La enunciación de las pretensiones;
- d) La indicación de la persona natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible;
- e) Las pruebas que pretenda hacer valer;
- f) Las direcciones para notificaciones;
- g) Nombre e identificación de quien ejerce la acción.

La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado.

Artículo 20. *Amparo de pobreza.* El Juez podrá conceder el amparo de pobreza cuando fuere pertinente, de acuerdo con lo establecido en el Código de Procedimiento Civil, o cuando el Defensor del Pueblo o sus delegados lo soliciten expresamente.

Parágrafo. El costo de los peritazgos, en los casos de amparo de pobreza, correrá a cargo del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, a partir de su creación. Estos costos se reembolsarán al Fondo por el demandado, en el momento de satisfacer la liquidación de costas, siempre y cuando fuere condenado.

#### CAPITULO VII

##### Admisión, Notificación y Traslado

Artículo 21. *Admisión de la demanda.* Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la presentación de la demanda o petición inicial, el Juez competente se pronunciará sobre su admisión.

Inadmitirá la demanda que no cumpla con los requisitos señalados en esta ley, precisando los defectos de que adolezca para que el demandante los subsane en el término de tres (3) días.

Si este no lo hiciere, el Juez la rechazará.

Artículo 22. *Notificación del auto admisorio de la demanda.* En el auto que admita la demanda el Juez ordenará su notificación personal al demandado. A los miembros de la comunidad se les podrá informar a través de un medio masivo de comunicación o de cualquier

mecanismo eficaz, habida cuenta de los eventuales beneficiarios. Para este efecto, el Juez podrá utilizar simultáneamente diversos medios de comunicación.

Cuando se trate de entidades públicas, el auto admisorio de la demanda deberá notificarse personalmente a su representante legal o a quien este haya delegado la facultad de recibir notificaciones.

Sin embargo, si la persona a quien deba hacerse la notificación, o su delegado, no se encontrare o no pudiere, por cualquier motivo, recibir la notificación, esta se practicará mediante entrega que el notificador haga al empleado que allí se encuentre de copia auténtica de la demanda y del auto admisorio y del aviso que enviará, por el mismo conducto, al notificado.

Cuando se trate de sociedades, el auto admisorio de la demanda deberá notificarse personalmente a su representante legal, en la dirección que indique el demandante. En caso de no conocerla deberá hacer dicha afirmación bajo la gravedad de juramento, caso en el cual se notificará en la dirección que aparezca registrada en la Cámara de Comercio respectiva. Sin embargo, si la persona a quien deba hacerse la notificación, no se encontrare o no pudiere, por cualquier motivo, recibir la notificación, esta se practicará mediante entrega que el notificador haga al empleado que la reciba de copia auténtica de la demanda y del auto admisorio y del aviso que enviará, por el mismo conducto, al notificado.

Si la demanda no hubiere sido promovida por el Ministerio Público se le comunicará a éste el auto admisorio de la demanda, con el fin de que intervenga como parte pública en defensa de los derechos e intereses colectivos, en aquellos procesos que lo considere conveniente. Además, se le comunicará a la entidad administrativa encargada de proteger el derecho o el interés colectivo afectado.

Parágrafo. La Defensoría del Pueblo organizará un registro público centralizado de las acciones populares y de las acciones de grupo que se interpongan en el país. Todo Juez que conozca de estos procesos deberá enviar una copia de la demanda, del auto admisorio de la demanda y del fallo definitivo. La información contenida en este registro será de carácter público.

Artículo 23. *Traslado y contestación de la demanda.* En el auto admisorio de la demanda el juez ordenará su traslado al demandado por el término de diez (10) días para contestarla. También dispondrá informarle que la decisión será proferida dentro de los treinta (30) días siguientes a la admisión de la demanda y que tiene derecho a solicitar la práctica de pruebas dentro del término de traslado.

Si hubiere varios demandados, podrán designar un representante común.

Artículo 24. *Excepciones.* En la contestación de la demanda sólo podrá proponerse las excepciones de mérito y la de cosa juzgada, las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia.

#### CAPITULO VIII

##### Coadyuvancia y medidas previas

Artículo 25. *Coadyuvancia.* Toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar estas accio-

nes, antes de que se profiera fallo de primera instancia. La coadyuvancia operará hacia la actuación futura. Podrán coadyuvar igualmente estas acciones las organizaciones populares, cívicas y similares, así como el Defensor del Pueblo o sus delegados, los Personeros Distritales o Municipales y demás autoridades que por razón de sus funciones deban proteger o defender los derechos e intereses colectivos.

Artículo 26. *Medidas previas.* Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el Juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:

a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;

b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;

c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;

d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.

Parágrafo 1º. El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.

Parágrafo 2º. Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el Juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado.

Artículo 27. *Apoyo para las medidas previas.* El Juez podrá asesorarse de expertos, que integren o no la lista de auxiliares de la justicia, o de instituciones especializadas públicas o privadas. Estos conceptos no constituyen prueba pericial, por lo tanto, no están sujetos a traslado ni a contradicción.

La designación será de forzosa aceptación, salvo los casos de estar incurso en una de las causales de que trata el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil o la norma que la modifique. El Juez fijará la remuneración a que haya lugar, la que se incluirá en la liquidación de costas a cargo de la parte vencida en el proceso.

#### CAPITULO IX

##### Prohibiciones

Artículo 28. *Prohibiciones.* En los procesos de acciones populares no hay lugar a la conciliación de derechos, transacción, desistimiento, ni perención.

#### CAPITULO X

##### Pacto de cumplimiento

Artículo 29. *Pacto de cumplimiento.* El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al venci-

miento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público para establecer un proyecto de pacto de cumplimiento, en el que se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos, el monto de la indemnización y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible.

Si transcurridos tres (3) días no se ha llegado a un acuerdo sobre el proyecto de pacto, el juez ordenará la práctica de pruebas.

Una vez elaborado el proyecto de pacto de cumplimiento se presentará ante el Juez para su revisión, quien contará para estos efectos, con cinco (5) días a partir de la fecha de recibo. En el evento en que el juez observe vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, este será enviado a las partes para una segunda y definitiva corrección y elaboración, para lo cual contarán con dos (2) días.

Si con posterioridad a la segunda revisión por las partes, el proyecto de pacto es objetado nuevamente por el juez, se supondrá que no existe ánimo de acuerdo y éste dispondrá la continuación del proceso.

Surtida la revisión del proyecto de pacto de cumplimiento, el juez ordenará su publicación en un diario de amplia circulación nacional a costa de las partes. Efectuada la publicación y debidamente acreditada, el juez citará a audiencia pública a realizarse dentro de los ocho (8) días siguientes. El auto se notificará por estados al día siguiente de su expedición.

En la audiencia intervendrán las partes, y podrán participar también, las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. En ella el juez escuchará las diversas posiciones sobre la conveniencia y legalidad del proyecto de pacto de cumplimiento. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatoria.

La inasistencia a esta audiencia por parte de los funcionarios competentes, hará que incurran en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo.

El documento donde se precise la solución al conflicto, debe contener el pacto de cumplimiento y a juicio del juez, lo correspondiente a la audiencia pública.

El Juez aprobará el proyecto de pacto de cumplimiento mediante sentencia que prestará mérito ejecutivo y tendrá efectos de cosa juzgada. El Juez conservará la competencia para su ejecución y podrá designar a una persona natural o jurídica como auditor que vigile y asegure el cumplimiento de la fórmula de solución al conflicto.

Parágrafo. El allanamiento no surte efecto frente a terceros.

#### CAPITULO XI

##### Período probatorio

Artículo 30. *Pruebas.* Realizada la citación para establecer el proyecto de pacto de cumplimiento, sin lograr acuerdo, o citada esta y no efectuada por ausencia de las partes, el juez decretará, previo análisis de conducencia, pertinencia y eficacia, las pruebas solicitadas y las que de oficio estime pertinentes, señalando día

y hora para su práctica, dentro del término de veinte (20) días prorrogables por veinte (20) días más si la complejidad del proceso lo requiere.

El juez podrá ordenar o practicar cualquier prueba conducente, incluida la presentación de estadísticas provenientes de fuentes que ofrezcan credibilidad.

También podrá el juez ordenar a las entidades públicas y a sus empleados rendir conceptos a manera de peritos, o aportar documentos u otros informes que puedan tener valor probatorio. Así mismo, podrá requerir de los particulares certificaciones, informaciones, exámenes o conceptos. En uno u otro caso las ordenes deberán cumplirse en el estricto término definido por el juez.

El juez practicará personalmente las pruebas; pero si ello fuere imposible, podrá comisionar en aras de la economía procesal.

En los procesos a que se refiere esta ley, el juez podrá ordenar la práctica de pruebas dentro o fuera del territorio nacional.

Artículo 31. *Clases y medios de prueba.* Para estas acciones son procedentes los medios de prueba establecidos en el Código de Procedimiento Civil, sin perjuicio de lo que respecto de ellos se disponga en la presente ley.

Artículo 32. *Carga de la prueba.* La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.

En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

Artículo 33. *Pruebas anticipadas:* Conforme a las disposiciones legales podrán solicitarse y practicarse antes del proceso las pruebas necesarias con el objeto de impedir que se desvirtúen o se pierdan, o que su práctica se haga imposible y para conservar las cosas y las circunstancias de hecho que posteriormente deben ser probadas en el proceso.

Parágrafo. Los jueces de la República le darán trámite preferencial a las solicitudes y prácticas de pruebas anticipadas con destino a los procesos en que se adelanten acciones populares.

Artículo 34. *Prueba pericial.* En el auto en que se decreta el peritazgo se fijará la fecha de entrega del informe al juzgado y a partir de esta fecha estará a disposición de las partes durante 5 (cinco) días hábiles. El informe del perito deberá rendirse en original y tres copias.

Los informes técnicos se valorarán en conjunto con el acervo probatorio existente, conforme a las reglas de la sana crítica y podrán tenerse como suficientes para verificar los hechos a los cuales se refieren.

El segundo dictamen es inobjetable y el juez podrá acogerlo en su sentencia.

Parágrafo 1º. Los impedimentos deberán manifestarse en los tres días siguientes al conocimiento del nombramiento. La omisión en esta materia, hará incurrir al perito en las sanciones que determina esta ley. No procederá la recusación de los peritos.

Parágrafo 2º. El juez podrá imponer al perito, cuando se violen estas disposiciones, las siguientes sanciones:

-Ordenar su retiro del registro público de peritos para acciones populares y de grupo.

-Decretar su inhabilidad para contratar con el Estado durante cinco (5) años.

-Ordenar la investigación disciplinaria y/o penal correspondiente.

## CAPITULO XII

### Sentencia

Artículo 35. *Alegatos.* Vencido el término para practicar pruebas, el Juez dará traslado a las partes para alegar por el término común de cinco (5) días.

Vencido el término del traslado para alegar, el Secretario inmediatamente pasará el expediente al despacho para que se dicte sentencia, sin que puedan proponerse incidentes, salvo el de recusación, ni surtirse actuaciones posteriores distintas a la de expedición de copias, desgloses o certificados, las cuales no interrumpirán el término para proferirlas, ni el turno que le corresponda al proceso.

El secretario se abstendrá de pasar al despacho los escritos que contravengan esta disposición.

Artículo 36. *Sentencia.* Vencido el término para alegar, el juez dispondrá de veinte días para proferir sentencia. La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, ordenar la revocatoria de un acto administrativo, ordenar el cumplimiento de un acto administrativo, 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, 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. Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular.

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.

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.

En la sentencia el Juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus deter-

minaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término el Juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del Juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.

También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo.

Artículo 37. *Pago de sumas de dinero.* Al ordenar el pago de una suma de dinero, el juez podrá de oficio o a petición de alguna de las partes o del Defensor del Pueblo, autorizar la constitución de un fondo para sufragar los gastos necesarios para la reparación de los lugares o cosas afectadas por la violación del derecho o interés colectivo. El condenado podrá, previa autorización del Juez, efectuar gradual o parcialmente los giros necesarios para financiar el fondo.

El fondo será administrado por cualquier compañía fiduciaria legalmente autorizada para tal fin.

Artículo 38. *Efectos de la sentencia.* La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general.

## CAPITULO XIII

### Recursos y Costas

Artículo 39. *Recurso de reposición.* Las providencias que se dicten en el trámite de la acción popular, con excepción de la sentencia, carecerán de recurso alguno, salvo que se trate del auto que deniegue la práctica de pruebas, el cual admite el recurso de reposición que deberá ser interpuesto al día siguiente de la notificación por estado y resuelto dentro de las ocho horas hábiles siguientes.

La sentencia de primera instancia podrá ser impugnada en el efecto devolutivo. Sin embargo, el juez podrá conferirlo en el efecto suspensivo para evitar daños irreparables a las partes o a los derechos o intereses mencionados en esta ley, cuya protección sea solicitada.

Artículo 40. *Recurso de apelación.* El recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia deberá ser resuelto dentro de los veinte (20) días siguientes, contados a partir de la fecha de radicación del expediente en la secretaría general. Cuando fuere necesario practicar nuevas pruebas de oficio, el término para decidir el recurso podrá ampliarse en cinco (5) días más.

Artículo 41. *Costas.* El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá impo-

ner una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.

#### CAPITULO XIV

##### Incentivos

Artículo 42. *Incentivo para quien ejerza la acción popular.* El demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que se calculará con base en el monto de la suma de dinero que hubiere ordenado pagar el juez y que será como mínimo del 5% y máximo del 10%.

En caso de que el demandado no sea condenado a pagar una suma de dinero, el monto del incentivo será fijado por el juez entre 10 y 50 salarios mínimos mensuales.

Cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

Artículo 43. *Incentivo económico en acciones populares sobre moral administrativa.* En las acciones populares que se generen en la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, el demandante o demandantes tendrán derecho a recibir el 15% del valor que recupere la entidad pública en razón a la acción popular.

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

Para hacer viable esta acción, en materia probatoria los ciudadanos tendrán derecho a solicitar y obtener se les expida copia auténtica de los documentos referidos a la contratación, en cualquier momento. No habrá reserva sobre tales documentos.

#### CAPITULO XV

##### Medidas coercitivas y otras disposiciones

Artículo 44. *Desacato.* La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cien (100) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción.

Artículo 45. *Garantía.* La parte vencida en el juicio deberá otorgar una garantía bancaria o póliza de seguros, por el monto que el juez determine, la que se hará efectiva en caso de incumplimiento a lo dispuesto por la sentencia. Si el demandado presta la garantía a satisfacción, no habrá lugar al embargo, o se levantará el que hubiese sido proferido.

Artículo 46. *Moral administrativa.* En las acciones populares que versen sobre la moral administrativa y con miras a evitar la duplicidad de funciones para los efectos de los artículos 277 y 278 de la Constitución Política, el juez que conozca de estas acciones decretará las medidas previas o cautelares que estime procedentes y comunicará la demanda a la Procuraduría para que la misma se haga parte si lo considera conveniente.

Si de los hechos se desprende que se ha incurrido en una situación de orden disciplinario, la acción popular se adelantará sin perjuicio de la competencia que corresponda a la Procuraduría en materia disciplinaria. La acción popular no puede interferir las acciones disciplinarias o penales que para el caso procedan.

Artículo 47. *Aspectos no regulados.* A las acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y el Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de las acciones populares.

Artículo 48. *Aplicación.* Continuarán vigentes las acciones populares consagradas en la legislación nacional pero su trámite y procedimiento se sujetarán a la presente ley.

#### TITULO II

#### DEL PROCESO EN LAS ACCIONES

##### DE GRUPO

#### CAPITULO I

##### Procedencia

Artículo 49. *Procedencia de las acciones de grupo.* La acción de grupo tiene por objeto obtener indemnizaciones individuales para los miembros de un número plural de personas en razón a un daño originado en la violación de uno o varios derechos colectivos.

El grupo estará integrado al menos por veinte (20) personas.

Artículo 50. *Caducidad.* Sin perjuicio de la acción individual que corresponda por la indemnización de perjuicios, la acción de grupo deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante causante del mismo.

#### CAPITULO II

##### Legitimación

Artículo 51. *Titulares de las acciones.* Podrán presentar acciones de grupo las personas que hubieren sufrido un perjuicio individual debido a la violación de un derecho colectivo. En consecuencia, están legitimadas las personas naturales o jurídicas afectadas.

El Defensor del Pueblo, los personeros municipales y distritales podrán, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados, interponer acciones de grupo en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que se encuentre en situación de desamparo o indefensión. En este caso será parte en el proceso judicial junto con los agraviados.

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

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

Artículo 52. *Ejercicio de la acción.* Las acciones de grupo deben ejercerse por conducto de abogado.

Cuando los miembros del grupo otorguen poder a varios abogados, deberá integrarse un comité y el juez reconocerá como coordinador y apoderado legal del grupo, a quien represente el mayor número de víctimas, o en su defecto al que nombre el comité.

#### CAPITULO III

##### De la Jurisdicción y Competencia

Artículo 53. *Jurisdicción.* La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo originadas en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas.

La jurisdicción civil ordinaria conocerá de los demás procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo.

Artículo 54. *Competencia.* De las acciones de grupo conocerán en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles de circuito. En segunda instancia la competencia corresponderá a la sección primera del tribunal contencioso administrativo o a la sala civil del tribunal de distrito judicial al que pertenezca el juez de primera instancia.

Será competente el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado o demandante, a elección de éste. Cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conocerá a prevención el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda.

Parágrafo. Hasta tanto entren en funcionamiento, los juzgados administrativos, de las acciones de grupo interpuestas ante la jurisdicción contencioso administrativa conocerán en primera instancia los tribunales contencioso-administrativos y en segunda instancia el Consejo de Estado.

#### CAPITULO IV

##### Requisitos y admisión de la demanda

Artículo 55. *Requisitos de la demanda.* La demanda mediante la cual se ejerza una acción de grupo deberá reunir los requisitos establecidos en el Código de Procedimiento Civil o en el Código Contencioso Administrativo, según el caso, y además expresar en ella:

1. El nombre del apoderado o apoderados, anexando el poder legalmente conferido.
2. La identificación de los poderdantes, identificando sus nombres, documentos de identidad y domicilio.
3. El estimativo del valor de los perjuicios que se hubieren ocasionado por la eventual vulneración.
4. Si no fuere posible proporcionar el nombre de todos los individuos de un mismo grupo, expresar los criterios para identificarlos y definir el grupo.

Parágrafo. La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuan-

do en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia, de oficio ordenará su citación.

**Artículo 56. Admisión, notificación y traslado.** Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la presentación de la demanda, el juez competente se pronunciará sobre su admisión. En el auto que admita la demanda, además de disponer su traslado al demandado por el término de diez (10) días, el juez ordenará:

1. La notificación personal a los demandados. A los miembros del grupo se les informará a través de un medio masivo de comunicación o de cualquier mecanismo eficaz, habida cuenta de los eventuales beneficiarios. Para este efecto el juez podrá utilizar simultáneamente diversos medios de comunicación.

2. Librar oficio a la Administración de Impuestos Nacionales y a las entidades, públicas o privadas, que estime pertinentes, o a las que le indiquen las partes, para que informen sobre los activos y pasivos que integran el patrimonio del demandado, y la identificación de los mismos, so pena de que por mora o incumplimiento se les imponga a sus directivos multas sucesivas de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales, quedando siempre obligadas a suministrar la información requerida. Para los efectos de estas acciones, no opera la reserva legal en relación con la declaración de renta y patrimonio.

Si la demanda no hubiere sido promovida por el Defensor del Pueblo, se le notificará personalmente el auto admisorio de la demanda, con el fin de que intervenga en aquellos procesos en que lo considere conveniente.

**Parágrafo.** La Defensoría del Pueblo organizará un registro público centralizado de las acciones de grupo que se interpongan en el país. Todo juez que conozca de estos procesos deberá enviar una copia de la demanda, del auto admisorio de la misma y del fallo definitivo. La información contenida en este registro es de carácter público.

**Artículo 57. Notificación del auto admisorio de la demanda a entidades públicas y sociedades.** Cuando se trate de entidades públicas, el auto admisorio de la demanda deberá notificarse personalmente a su representante legal o a quien éste haya delegado la facultad de recibir notificaciones. Sin embargo, si la persona a quien deba hacerse la notificación, o su delegado, no se encontrare o no pudiere, por cualquier motivo, recibir la notificación, esta se practicará mediante entrega que el notificador haga al empleado que lo reciba de copia auténtica de la demanda y del auto admisorio al notificado.

Cuando se trate de sociedades, el auto admisorio de la demanda deberá notificarse personalmente a su representante legal, en la dirección que indique el demandante. De no conocerla deberá hacer dicha afirmación bajo la gravedad de juramento, caso en el cual se notificará en la dirección que aparezca registrada en la Cámara de Comercio respectiva. Sin embargo, si la persona a quien deba hacerse la notificación, no se encontrare o no pudiere, por cualquier motivo, recibir la notificación ésta se

practicará mediante entrega que el notificador haga al empleado que lo reciba de copia auténtica de la demanda y del auto admisorio al notificado.

**Artículo 58. Integración al grupo.** Cuando la demanda se haya originado en daños ocasionados a un número plural de personas por una misma acción u omisión, o por varias acciones u omisiones, derivadas de la vulneración de derechos o intereses colectivos, quienes hubieren sufrido un perjuicio podrán hacerse parte dentro del proceso, antes de la apertura a pruebas, mediante la presentación de un escrito en el cual se indique su nombre, el daño sufrido, el origen del mismo y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al conjunto de individuos que interpuso la demanda como un mismo grupo. Quien no concurre al proceso, y siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado de conformidad con las disposiciones vigentes, podrá acogerse posteriormente, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia, suministrando la información anterior, pero no podrá invocar daños extraordinarios o excepcionales para obtener una indemnización mayor y tampoco se beneficiará de la condena en costas.

La integración de nuevos miembros al grupo, con posterioridad a la sentencia, no incrementará el monto de la indemnización contenida en ella.

Las acciones individuales relativas a los mismos hechos podrán acumularse a la acción de grupo, a solicitud del interesado. En este evento, el interesado ingresará al grupo, terminará la tramitación de la acción individual y se acogerá a los resultados de la acción de grupo.

**Artículo 59. Exclusión del grupo.** Dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, cualquier miembro de un mismo grupo podrá manifestar su deseo de ser excluido del grupo y, en consecuencia, no ser vinculado por el acuerdo de conciliación o la sentencia. Transcurrido el término sin que el miembro así lo exprese, los resultados del acuerdo o de la sentencia lo vincularán. Si decide excluirse del grupo, podrá intentar acción individual por indemnización de perjuicios.

**Artículo 60. Contestación, excepciones previas.** La parte demandada podrá interponer excepciones de mérito con la contestación de la demanda, así como las excepciones previas de falta de jurisdicción, falta de competencia, incapacidad o indebida representación del demandante, cosa juzgada y haberse notificado el auto admisorio a persona distinta a la señalada como presunta responsable, todas las cuales se resolverán en la sentencia.

En consecuencia, las pruebas pertinentes se practicarán en el mismo plazo señalado para las pruebas solicitadas en la demanda y en la contestación de la misma.

## CAPITULO V

### De las medidas cautelares

**Artículo 61. Clases de medidas.** Para las acciones de grupo proceden las medidas cautelares tendientes a asegurar la eficacia de la sentencia.

En consecuencia, se aplicarán las previstas en el Código de Procedimiento Civil, especialmente respecto a los procesos de ejecución.

**Parágrafo.** La oposición a las medidas cautelares de que trata este artículo, se tramitará de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Civil.

**Artículo 62. Petición y decreto de estas medidas.** La parte demandante solicitará en la demanda las respectivas medidas y se decretarán con el auto admisorio.

**Artículo 63. Cumplimiento de las medidas.** Las medidas decretadas se cumplirán antes de la notificación de la demanda.

**Artículo 64. Diligencia de conciliación.** De oficio el juez, dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término que tienen los miembros del grupo demandante para solicitar su exclusión del mismo, deberá convocar a una diligencia de conciliación con el propósito de lograr un acuerdo entre las partes, que constará por escrito.

La diligencia deberá celebrarse dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de convocatoria. No obstante, en cualquier estado del proceso las partes podrán solicitar al juez la celebración de una nueva diligencia a efectos de conciliar sus intereses y poner fin al proceso.

En la diligencia podrá participar el Defensor del Pueblo o su delegado, para servir de mediador y facilitar el acuerdo; si el Defensor hubiere presentado la demanda, dicha función corresponderá al Procurador General de la Nación o su delegado, quien obrará con plena autonomía. En la audiencia también podrán intervenir los apoderados de las partes.

El acuerdo entre las partes se asimilará a una sentencia y tendrá los efectos que para ella se establecen en esta ley. El acta de conciliación que contenga el acuerdo hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo.

El juez ordenará la publicación del acuerdo de conciliación en un medio de comunicación de amplia circulación nacional.

## CAPITULO VI

### Período probatorio

**Artículo 65. Pruebas.** Realizada la audiencia de conciliación, el juez decretará las pruebas solicitadas y las que de oficio estime pertinentes, y señalará un término de veinte (20) días para que se practiquen, dentro del cual fijará las fechas de las diligencias necesarias. Si la complejidad del proceso lo requiere, dicho término podrá ser prorrogado de oficio o a solicitud de parte, hasta por otro término igual.

## CAPITULO VII

### Alegatos, sentencia y recursos

**Artículo 66. Alegatos.** Vencido el término para practicar pruebas, el juez dará traslado a las partes para alegar de conclusión por el término común de cinco (5) días.

**Artículo 67. Sentencia.** Expirado el término para alegar de conclusión, el secretario pasará inmediatamente el expediente al despacho con el fin de que se dicte sentencia en el perentorio e improrrogable término de veinte (20) días.

Una vez que el expediente haya pasado al despacho para proferir sentencia, no podrá sur-

tirse actuación alguna hasta tanto no se haya proferido ésta, excepción hecha de la declaratoria de impedimento o recusación.

Artículo 68. *Contenido de la sentencia.* La sentencia que ponga fin al proceso se sujetará a las disposiciones generales del Código de Procedimiento Civil y además, cuando acoja las pretensiones incoadas, dispondrá:

1. El pago de una indemnización colectiva, que contenga la suma ponderada de las indemnizaciones individuales.

2. El señalamiento de los requisitos que deben cumplir los beneficiarios que han estado ausentes del proceso a fin de que puedan reclamar la indemnización correspondiente, en los términos establecidos en el artículo 61 de la presente ley.

3. El monto de dicha indemnización se entregará al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria, el cual será administrado por el Defensor del Pueblo y a cargo del cual se pagarán:

a) Las indemnizaciones individuales de quienes formaron parte del proceso como integrantes del grupo, según la porcentualización que se hubiere precisado en el curso del proceso. El juez podrá dividir el grupo en subgrupos, para efectos de establecer y distribuir la indemnización, cuando lo considere conveniente por razones de equidad y según las circunstancias propias de cada caso;

b) Las indemnizaciones correspondientes a las solicitudes que llegaren a presentar oportunamente los interesados que no hubieren intervenido en el proceso y que reúnan los requisitos exigidos por el juez en la sentencia.

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

Cuando el estimativo de integrantes del grupo o el monto de las indemnizaciones fuere inferior a las solicitudes presentadas, el juez o el magistrado podrá revisar, por una sola vez, la distribución del monto de la condena, dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir del fenecimiento del término consagrados para la integración al grupo de que trata el artículo 61 de la presente ley. Los dineros restantes después de haber pagado todas las indemnizaciones serán devueltos al demandado.

4. La publicación, por una sola vez, de un extracto de la sentencia, en un diario de amplia circulación nacional, dentro del mes siguiente a su ejecutoria o a la notificación del auto que hubiere ordenado obedecer lo dispuesto por el superior, con la prevención a todos los interesados igualmente lesionados por los mismos hechos y que no concurrieron al proceso, para que se presenten al juzgado, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación, para reclamar la indemnización.

5. La liquidación de las costas a cargo de la parte vencida, teniendo en cuenta las expensas

necesarias para la publicación del extracto de la sentencia.

6. La liquidación de los honorarios del abogado coordinador, que corresponderá al 10% de la indemnización que obtengan cada uno de los miembros del grupo que no hayan sido representados judicialmente.

Artículo 69. *Efectos de la sentencia.* La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada en relación con quienes fueron parte del proceso y de las personas que, perteneciendo al grupo interesado no manifestaron oportuna y expresamente su decisión de excluirse del grupo y de las resultas del proceso.

Artículo 70. *Recursos contra la sentencia.* La sentencia es apelable en el efecto suspensivo. En este evento el juez ordenará se preste caución para garantizar las medidas cautelares de embargo y secuestro.

El recurso de apelación deberá resolverse por la autoridad judicial competente en un término máximo de veinte (20) días, contados a partir de la fecha de radicación del expediente en la Secretaría General, sin embargo, cuando sea necesario practicar nuevas pruebas, el término para decidir el recurso podrá ampliarse en diez (10) días.

Contra las sentencias proferidas en los procesos adelantados en ejercicio de las acciones de grupo proceden el recurso de revisión y el de casación, según el caso, de conformidad con las disposiciones legales vigentes; pero en ningún caso el término para decidir estos recursos podrá exceder de noventa (90) días contados a partir de la fecha en que se radicó el asunto en la Secretaría General de la Corporación.

#### CAPITULO VIII

##### Disposiciones complementarias

Artículo 71. *Aspectos no regulados.* En lo que no contraríe lo dispuesto en las normas del presente título, se aplicarán prevalentemente a las acciones de grupo las normas sobre acciones populares contenidas en la presente ley, y en su defecto las normas del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 72. *Otras acciones de grupo que se tramitarán por la presente ley.* Las acciones de grupo contempladas en el artículo 76 de la ley 45 de 1990, en el artículo 1.2.3.2. del Decreto 653 de 1993 (Estatuto Orgánico del Mercado Público de Valores) y en el Decreto 3466 de 1982 Artículos 36 y 37, se tramitarán de conformidad con lo dispuesto en el presente título.

#### TITULO III

##### FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS CAPITULO UNICO

Artículo 73. *Creación y fuente de recursos.* Créase el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, el cual contará con los siguientes recursos:

a) Las apropiaciones correspondientes del Presupuesto Nacional;

b) La donaciones de organizaciones privadas nacionales o extranjeras que no manejen recursos públicos;

c) El monto de las indemnizaciones de las acciones populares y de grupo a las cuales

hubiere renunciado expresamente el beneficiario o cuando éste no concurriere a reclamarlo dentro del plazo de un año contado a partir de la sentencia;

d) El 10% del monto total de las indemnizaciones decretadas en los procesos que hubiere financiado el Fondo;

e) El rendimiento de sus bienes;

f) Los incentivos en caso de acciones populares interpuestas por entidades públicas;

g) Las agencias en derecho en favor del Ministerio Público, decretadas en procesos de acciones de grupo;

h) El 10% de la recompensa en las acciones populares en que el Juez otorgue amparo de pobreza y se financie la prueba pericial a través del Fondo;

i) El valor de las multas que imponga el juez en los procesos de acciones populares y de grupo.

Artículo 74. *Funciones del fondo.* El Fondo tendrá las siguientes funciones:

a) Evaluar las solicitudes de financiación que le sean presentadas y escoger aquellas que a su juicio sería conveniente respaldar económicamente, atendiendo a criterios como la magnitud y las características del daño, el interés social, la relevancia del bien jurídico amenazado o vulnerado y la situación económica de los miembros de la comunidad o del grupo;

b) Financiar la presentación de las acciones populares o de grupo, la consecución de pruebas y los demás gastos en que se pueda incurrir al adelantar el proceso;

c) Efectuar los pagos correspondientes de acuerdo con las costas adjudicadas en contra de un demandante que haya recibido ayuda financiera del Fondo;

d) Administrar y pagar las indemnizaciones de que trata el artículo 68 numeral 3 de la presente ley.

Artículo 75. *Manejo del fondo.* El manejo del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, estará a cargo de la Defensoría del Pueblo.

Artículo 76. *Monto de la financiación.* El monto de la financiación por parte del Fondo a los demandantes en acciones populares o de grupo será determinado por la Defensoría del Pueblo de acuerdo con las circunstancias particulares de cada caso, teniendo en cuenta, entre otros criterios, la situación socio-económica de los peticionarios y los fundamentos de la posible demanda.

#### TITULO IV

##### CAPITULO UNICO

##### Disposiciones comunes a acciones populares y de grupo, en materia probatoria

Artículo 77. *Registro público de peritos para acciones populares y de grupo.* El registro Público de Peritos para acciones populares y de grupo se organizará con base en los siguientes criterios:

1. Será obligatoria la inscripción en el registro, de las autoridades públicas y de los particulares a quienes se les haya atribuido o adjudicado función pública, que dispongan de soporte

técnico, logístico, investigativo, personal o de apoyo que sirva para la práctica de pruebas en acciones populares, de las entidades que tengan el carácter de consultoras del gobierno y de las universidades públicas.

Los servidores públicos que fuesen nombrados peritos deberán dedicarse de manera prioritaria a su función de colaboración con la administración de justicia.

2. Los particulares, ya sean personas naturales o jurídicas, podrán registrarse demostrando su idoneidad y experiencia en áreas técnicas.

3. Una vez registrado como perito de acciones populares, el cargo será de forzosa aceptación, salvo que exista impedimento.

4. Cualquier juez que conozca de una acción popular o de grupo, podrá solicitar la lista de peritos registrados para llevar a cabo la elección de auxiliares de la justicia en estos procesos.

5. El registro público de peritos será sistematizado e incluirá como mínimo los datos generales del perito, su experiencia, profesión, especializaciones, publicaciones y los procesos en que haya intervenido como perito.

El registro público de peritos será organizado por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en un período de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de esta ley.

**Artículo 78. Colaboración en la práctica de pruebas.** En los procesos de que trata esta ley, las partes de común acuerdo pueden, antes de que se dicte sentencia de primera instancia, realizar los siguientes actos probatorios:

1. Presentar informes científicos, técnicos o artísticos, emitidos por cualquier persona natural o jurídica, sobre la totalidad o parte de los puntos objeto de dictamen pericial; en este caso, el Juez ordenará agregarlo al expediente, y se prescindirá total o parcialmente de dictamen pericial en la forma que soliciten las partes al presentarlo. Estos informes deberán allegarse con reconocimiento notarial o judicial o presentación personal.

2. Si se trata de documento que deba ser reconocido, pueden presentar documento auténtico proveniente de quien deba reconocerlo, en el cual conste su reconocimiento en los términos del artículo 273 del Código de Procedimiento Civil. La declaración se entenderá allegada bajo juramento con el reconocimiento notarial o judicial o presentación personal.

Este escrito suplirá la diligencia de reconocimiento.

3. Presentar la versión que, de hechos que interesen al proceso, haya efectuado ante ellas un testigo. Este documento deberá ser allegado bajo juramento con el reconocimiento notarial o judicial o presentación personal y se incorporará al expediente y suplirá la recepción de dicho testimonio.

4. Presentar documento en el cual consten los puntos y hechos objeto de una inspección judicial; en este caso se incorporará al expediente y suplirá esta prueba. El escrito deberá aportarse con el reconocimiento notarial o judicial o presentación personal.

5. Solicitar, salvo que alguna de las partes esté representada por curador *ad litem*, que la inspección judicial se practique por la persona que ellas determinen.

6. Presentar documentos objeto de exhibición.

Si se trata de documentos que estén en poder de un tercero o provenientes de éste, éstos deberán allegarse con el reconocimiento notarial o judicial o presentación personal y acompañados de un escrito, en el cual conste expresamente la aquiescencia del tercero para su aportación.

En estos casos, el Juez ordenará agregar los documentos al expediente y se prescindirá de la exhibición, total o parcialmente, en la forma como lo soliciten las partes.

7. Presentar la declaración de parte que ante ellas haya expuesto el absolvente. Este documento deberá ser firmado por los apoderados y el interrogado, se incorporará al expediente y suplirá el interrogatorio respectivo. La declaración será bajo juramento que se entenderá prestado por la firma del mismo.

Las pruebas aportadas en la forma mencionada en este artículo, serán apreciadas por el Juez en la respectiva decisión tal como lo dispone el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil y en todo caso el Juez podrá dar aplicación al artículo 179 del mismo Código.

**Artículo 79. Colaboración para la evaluación de la prueba.** Para la práctica de pruebas, además de las disposiciones generales contenidas en el Código de Procedimiento Civil, se dará aplicación a las siguientes reglas:

1. Cualquiera de las partes, en las oportunidades procesales para solicitar pruebas, podrá presentar experticios producidos por instituciones o profesionales especializados. De existir contradicción entre varios experticios, el Juez procederá a decretar el peritazgo correspondiente.

2. Los documentos declarativos emanados de terceros se estimarán por el Juez sin necesidad de ratificar su contenido, salvo que la parte contra la cual se aducen solicite su ratificación de manera expresa.

3. Las partes y los testigos que rindan declaración podrán presentar documentos relacionados con los hechos, los cuales se agregarán al expediente.

4. Las personas naturales o jurídicas, sometidas a vigilancia estatal podrán presentar informes o certificaciones en la forma establecida en el artículo 278 del Código de Procedimiento Civil.

5. Las constancias debidamente autenticadas, emanadas de personas naturales o jurídicas distintas de las indicadas en el numeral anterior, y aportadas a un proceso mediante orden judicial proferida de oficio o a petición de parte, se tendrán como prueba sumaria. Esto sin perjuicio de lo dispuesto en relación con documentos emanados de terceros.

**Artículo 80. Referencia a un tercero en declaración. citación.** Cuando en interrogatorio de parte el absolvente, o en declaración de tercero el declarante, manifieste que el conocimien-

to de los hechos lo tiene otra persona, deberá indicar el nombre de ésta y explicar la razón de su conocimiento. En este caso el Juez si lo considera conveniente, citará de oficio a esa persona aún cuando se haya vencido el término probatorio.

**Artículo 81. Aspectos complementarios del testimonio.** La parte o el testigo, al rendir su declaración, podrá hacer dibujos, gráficas o representaciones con el fin de ilustrar su testimonio, éstos serán agregados al expediente y serán apreciados como parte integrante del testimonio y no como documentos. Así mismo el testigo podrá reconocer documentos durante la declaración.

**Artículo 82. Eficacia de la prueba.** El Juez apreciará la eficacia de la prueba cuando haga su valoración o apreciación, ya sea en la sentencia o en la providencia interlocutoria según el caso, y en ninguna circunstancia lo hará en el momento de pronunciarse sobre la admisibilidad de la prueba.

## TITULO V

### CAPITULO UNICO

#### Disposiciones finales

**Artículo 83. Creación de organizaciones cívicas, populares y similares para la defensa de los derechos e intereses colectivos.** Las autoridades estarán obligadas a colaborar y facilitar la creación y funcionamiento de las organizaciones cívicas, populares y similares que se establezcan por iniciativa de la comunidad para la defensa de los derechos e intereses colectivos.

De igual modo se colaborará con las demás organizaciones que se funden con la misma finalidad, por los ciudadanos.

**Artículo 84. Exoneración de impuestos.** El Gobierno Nacional, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales, en lo que fuere de su competencia, dispondrán lo conducente con miras a eximir de cargas impositivas a las organizaciones de que trata el artículo anterior, para incentivar su creación y funcionamiento.

**Artículo 85. Ministerio Público.** De acuerdo con la presente ley, las actuaciones que correspondan al Procurador General de la Nación o el Defensor del Pueblo, podrán ser delegadas en sus representantes.

El Defensor del Pueblo, cuando lo considere conveniente, podrá mediar antes de iniciarse el proceso entre las presuntas partes, en una eventual acción popular o de grupo, a efecto de buscar la solución al conflicto y precaver el litigio.

En caso de llegarse a un acuerdo sobre el cumplimiento de las obligaciones del posible demandado para la prevención o reparación del derecho vulnerado se hará una publicación o divulgación del mismo por la Defensoría del Pueblo a través de un medio de comunicación de alcance nacional, y se convocará a una audiencia pública en los 8 días siguientes, donde se escuchará a todos los interesados y a la autoridad ambiental a la que corresponda la protección del derecho colectivo vulnerado o ame-

nazado. Con posterioridad a dicha audiencia y siempre y cuando no existan objeciones de ilegalidad o inconstitucionalidad, se elaborará un acta que prestará mérito ejecutivo y llevará la firma del demandado o su representante, del actor popular, de la autoridad a la que corresponda la protección del derecho vulnerado o amenazado y del Defensor del Pueblo.

**Artículo 86. Colaboración de la policía.** Las autoridades de policía deberán prestar toda la colaboración que el Juez o Magistrado solicite para la práctica y permanencia de las medidas previas y cautelares, so pena de incurrir en causal de mala conducta sancionable hasta con la pérdida del empleo.

**Artículo 87. Plazos perentorios e improrrogables.** La inobservancia de los términos procesales establecidos en esta ley, hará incurrir al juez en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo.

**Artículo 88. Pedagogía.** El Gobierno Nacional realizará durante el año siguiente a la promulgación de esta ley, un programa de pedagogía que incluyan campañas masivas de educación y divulgación sobre los derechos colectivos y su procedimiento para hacerlos efectivos.

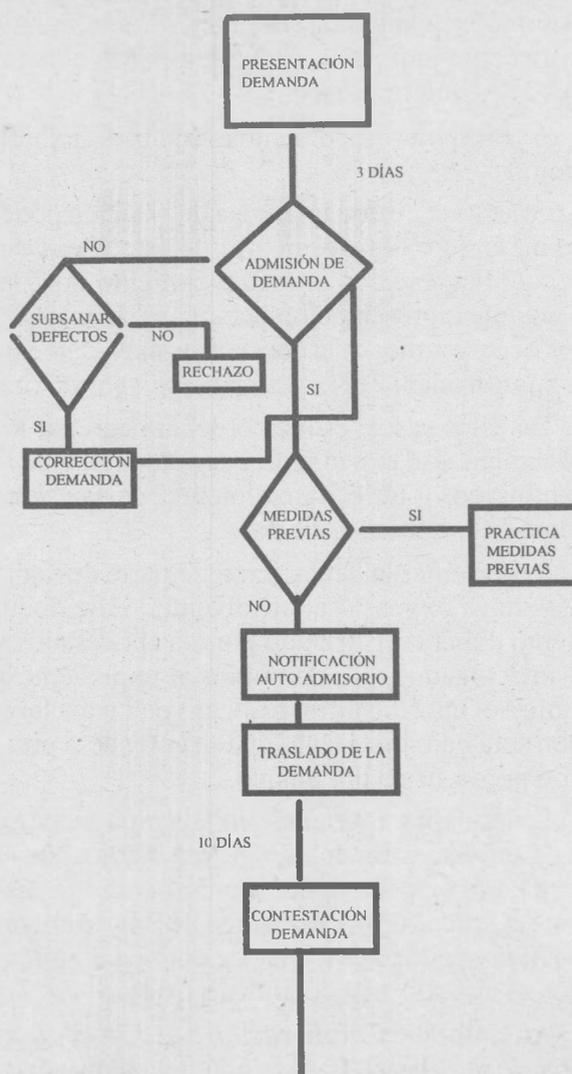
La campaña de educación y divulgación será coordinada por el Ministerio de Educación, la Procuraduría General de la Nación, y la Defensoría del Pueblo.

**Artículo 89. Vigencia.** la presente ley rige un año después de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, y expresamente los trámites y procedimientos existentes en otras normas sobre la materia.

Presentado a la consideración de los honorables Senadores de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República por:

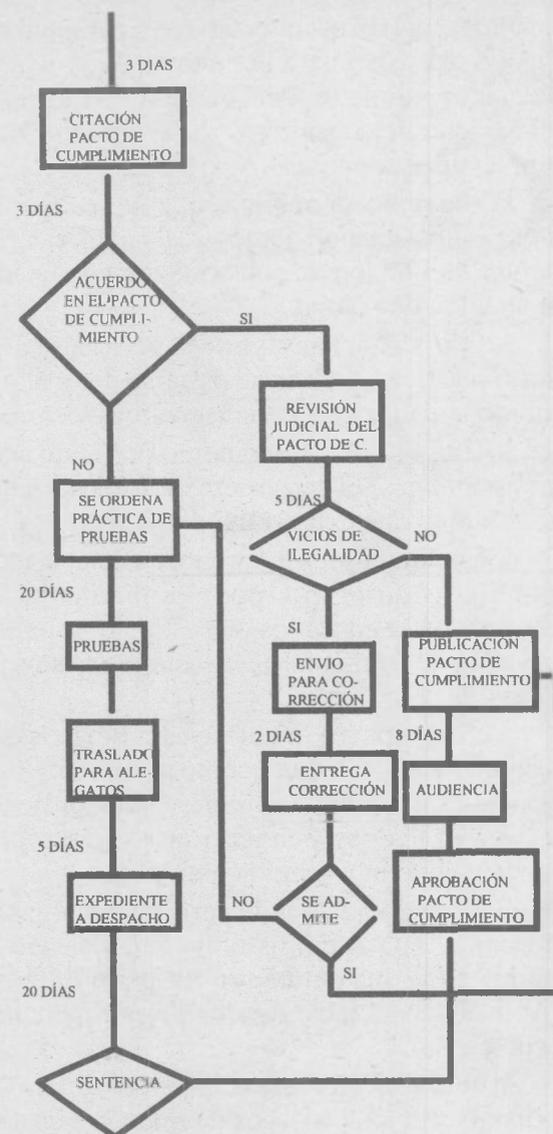
*Héctor Helí Rojas,*  
Ponente.

DIAGRAMA DEL PROCEDIMIENTO PROPUESTO PARA ACCIONES POPULARES



**Proposición**

Las anteriores consideraciones nos permiten proponer a la Comisión Primera del honorable Senado de la República: Con las modificaciones introducidas al articulado en el texto de esta ponencia, dése primer debate al Proyecto de ley número 005 de 1995 Cámara, por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Cons-



*titución Política de Colombia, en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo.*

Cordialmente,  
*Héctor Helí Rojas Jiménez,*  
Senador.