

# Marco conceptual de los derechos colectivos: de la llamada tercera generación de derechos como derechos fundamentales

Conceptual framework of collective rights: of the so-called third generation of rights as fundamental rights

Pedro Alfonso Sánchez Cubides 

Doctor en Ciencias de la Educación  
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia - Colombia  
**Correo electrónico:** pedro.sanchez02@uptc.edu.co  
**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-7484-4607>

Diego Mauricio Higuera Jiménez 

Doctor en Derecho  
Universidad Externado de Colombia - Colombia  
**Correo electrónico:** higuerajmenez.abogado@gmail.com  
**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-0086-0065>

Claudia Esperanza Saavedra Bautista 

Doctora en Ciencias de la Educación  
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia - Colombia  
**Correo electrónico:** claudia.saavedra@uptc.edu.co  
**ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-7981-4378>

## Resumen

Los derechos colectivos forman parte de los derechos fundamentales al estar consignados en la Constitución Política de Colombia. En tal sentido, el presente artículo tiene como objetivo realizar una aproximación conceptual a la idea de derechos colectivos, sus características y su concreción en calidad de derechos fundamentales, al igual que estudiar los principales mecanismos con que cuentan los jueces para amparar dichos derechos, entre los que se encuentran el procedimiento contencioso administrativo y las acciones popular, de grupo y de tutela. La metodología utilizada es de carácter descriptiva y se soporta en el método cualitativo. No obstante, la positivización de los derechos colectivos, se concluye que en la práctica existe una relevante brecha entre lo declarativo y lo efectivo en materia de los referidos derechos, razón por la cual los ciudadanos deben hacer uso de recurrente de las señaladas acciones constitucionales para obtener la protección y garantía de tales facultades.

## Palabras clave

Derechos fundamentales, Derechos colectivos, Acción popular, Acción de grupo, Acción de tutela, Enfoque de derechos.

## Abstract

Collective rights are part of the fundamental rights as they are consigned in the Political Constitution of Colombia. In this sense, this article aims to make a conceptual approach to the idea of collective rights, its characteristics and its realization as fundamental rights. It also seeks to study the main mechanisms available to judges to protect said rights, among which are the contentious-administrative procedure and popular, group and tutela actions. A descriptive methodology is used, supported by the qualitative method. Despite the incorporation of collective rights, it is concluded that, in practice, there is a relevant gap between the declarative and the effective in terms of the aforementioned rights, which is why citizens must make recurrent use of the indicated constitutional actions to obtain the protection and guarantee of such faculties.

## Keywords

Fundamental rights, Collective rights, Popular action, Group action, Tutela action, Rights approach.

---

### Cómo citar este artículo:

Sánchez Cubides, P. A., Higuera Jiménez, D. M. y Saavedra Bautista, C. E. (2023). Marco conceptual de los derechos colectivos: de la llamada tercera generación de derechos como derechos fundamentales. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 53(139), pp. 1-27. doi: <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v53n139.a06>

**Recibido:** 25 de enero de 2022

**Aprobado:** 25 de mayo de 2023

## Introducción

Cuando se hace referencia a derechos colectivos, se suele pensar inmediatamente y, a veces de forma excluyente, en el derecho al medio ambiente. Es cierto que se trata de una de las categorías de carácter colectivo. Sin embargo, no es excluyente, puesto que los derechos colectivos son auténticas garantías constitucionales entre las que se incluyen la salubridad pública, el espacio público, la moralidad administrativa, los derechos del consumidor, los servicios públicos, la planeación urbana, el patrimonio cultural, la libre competencia económica y el patrimonio público.

En esta diversidad de garantías, cobra importancia identificar sus núcleos esenciales, los contenidos de estos derechos y los mecanismos de protección. Por ello, a continuación, se presenta una aproximación a la comprensión de los derechos y aspectos relevantes de los derechos colectivos. Asimismo, se aborda el procedimiento contencioso administrativo y las acciones populares, de grupo y tutela, como mecanismos de protección de los señalados derechos.

Finalmente, para la realización del presente texto se revisaron diferentes fuentes bibliográficas y jurídicas especializadas en la temática, al igual que algunas sentencias proferidas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado de Colombia.

### Una aproximación a la comprensión de los derechos

Los derechos de rango constitucional y, por lo tanto, superiores en el ordenamiento jurídico, son una positivización de las garantías necesarias para el desarrollo de la dignidad humana. En tal sentido, es indispensable hacer un entendimiento integral de los mismos, razón por la cual insistimos en que deben entenderse como derechos fundamentales todos aquellos de rango constitucional, incluyendo los individuales, sociales, económicos, culturales y colectivos.

La apertura de la acción de tutela para los llamados derechos de segunda y tercera generación evidencia la necesidad de una tutela judicial efectiva para todos ellos. Siendo todos de superior jerarquía, ninguno es más importante que otro, puesto que todas estas garantías iusfundamentales se desarrollan bajo los mismos principios de interpretación de óptimos, igualdad normativa, protección integral de sus núcleos esenciales y conexidad. Por lo tanto, cuando

nos referimos a derechos fundamentales, incluimos los individuales, sociales, económicos, culturales y colectivos.

En términos generales, los derechos son garantías o potestades que permiten a los seres humanos disponer del disfrute, realización o logro de determinados intereses, valores y fines, con el propósito de alcanzar su desarrollo integral, es decir, los fundamentos de los derechos son los intereses de las personas, mientras que las normas jurídicas nacionales e internacionales son los instrumentos para su respeto e implementación, en referencia a que los derechos fundamentales deben ser reconocidos y tutelados por normas jurídicas positivas, las cuales permiten la ampliación de las libertades y garantías sociales, razón por la cual se habla de derechos legales o jurídicos, también conocidos como derechos subjetivos.

Es pertinente aclarar que, además, existen derechos que no tienen el apoyo de normas jurídicas, como es el caso de los derechos morales, cuyo deber ser es que se conviertan en derechos jurídicos, y los humanos, no dependientes de estar consignados en alguna norma. Los derechos, en términos generales, se caracterizan por ser universales, indivisibles, inalienables, intransferibles, imprescriptibles, inherentes, interdependientes e interrelacionados. Los derechos fundamentales tienen las características anteriores, pero además deben ser: positivos, para tutelas, de aplicación inmediata, y de prioridad hermenéutica, en el sentido de que tales derechos fundamentales constituyen el piso mínimo de garantías para todos, de las que derivan obligaciones para los Estados.

En tal sentido, mediante la Sentencia T-227 de 2003, expresó la Corte Constitucional de Colombia:

“Los derechos fundamentales son aquellos que (i) se relacionan funcionalmente con la realización de la dignidad humana, (ii) pueden traducirse o concentrarse en derechos subjetivos y (iii) encuentran consensos dogmáticos, jurisprudenciales o de derecho internacional, legal y reglamentario sobre su fundamentalidad”.

Los derechos fundamentales son todos aquellos consagrados y reconocidos por la Constitución, directamente en su articulado o indirectamente por el bloque de constitucionalidad. La positividad jurídica de los derechos ha permitido su mayor efectividad y validez debido a que su garantía, respeto, protección y promoción se lleva a cabo por parte de los Estados, además de entes internacionales y organizaciones no gubernamentales, en el ámbito mundial.

Los derechos se clasifican en los llamados: de primera, segunda y tercera generación. Los derechos de primera generación, también son conocidos como derechos civiles y políticos o derechos individuales de la libertad, clásicos o libertades fundamentales. En la Constitución Política de Colombia, se consignaron en el Capítulo 1 del Título II, en donde, entre otros, se encuentran el derecho a la vida, integridad personal, libertad, igualdad, dignidad, personalidad, reunión, nacionalidad, nombre, sexualidad, matrimonio, unión libre, locomoción, intimidad, autonomía, petición, debido proceso, tutela o amparo, asilo, ocupación, habeas corpus y buena fe.

Los llamados derechos de segunda generación, también son abordados como derechos económicos, sociales y culturales, o derechos de igualdad, subsistencia o bienestar social. La norma superior de Colombia los registró en el Capítulo 2 del Título II. Se integran por el derecho al trabajo, vivienda, familia, seguridad social, asociación, huelga, deporte, recreación, educación, propiedad privada e igualdad social, entre otros.

Los derechos de tercera generación, también conocidos como derechos colectivos y del medio ambiente o derechos de la fraternidad, según la Constitución Política, Capítulo 3 del Título II, se conforman por el derecho al ambiente natural y social, a la autodeterminación de los pueblos, a la imagen, a la creatividad, a la calidad de los productos, a las minorías, al patrimonio común de la humanidad y a la paz, entre otros.

Los derechos no son absolutos. Con frecuencia se presentan colisiones entre derechos, como es el caso del derecho a la vida que puede entrar en conflicto con el derecho a la legítima defensa, situaciones que se convierten en verdaderos retos para los derechos jurídicos. Además, materializar los derechos civiles y políticos implica a los Estados asignar cuantiosos recursos, como, por ejemplo, para la financiación de los servicios de seguridad y la justicia. De igual forma, hacer efectivos los derechos sociales a través de los servicios de educación y salud es muy costoso, con la aclaración de que los derechos sociales son limitados, es decir, no se dirigen a todos los miembros de la sociedad. Entonces la falta de definición clara, trae consigo ambigüedad que genera falta de justiciabilidad de tales derechos.

En referencia al reconocimiento de derechos, si bien es cierto, las normas jurídicas, tanto nacionales como internacionales, reconocen a las personas la titularidad de derechos, en la práctica existe una marcada brecha entre lo declarativo y lo efectivo, razón por la cual los Estados deben promover el

proceso de formación de políticas públicas con enfoque de derechos, el cual les contribuye a reafirmar su responsabilidad, legitimidad y capacidad para llevar a cabo una eficiente asignación de los recursos públicos.

El señalado enfoque de derechos coadyuva al proceso de formación de políticas públicas, privilegiando la participación de los actores involucrados, en el sentido de que la democracia es fundamental para ampliar los derechos. Según Fortunatti (2013), la democracia es entendida como un procedimiento a través del cual se toman las decisiones que organizan la vida en común. El procedimiento democrático está constituido por el conjunto de normas jurídicas que regulan la participación directa o a través de representantes del pueblo en las decisiones políticas. Para el caso de Colombia, el artículo 103 de la Constitución Política, señala el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato como mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía.

El enfoque de derechos aplicado al proceso de formación de políticas públicas, según Alza (2014), debe observar los siguientes pasos: delimitar la política pública, delimitar el derecho, identificar las obligaciones estatales, verificar los principios transversales y establecer los contenidos específicos para verificar el enfoque de derechos en la política pública.

- **Delimitación de la política:** como se puede observar, lo primero que se debe hacer en el proceso referido es identificar y delimitar en qué política pública se desea implementar el enfoque de derechos, además de establecer los elementos que aborda el análisis, para lo cual es necesario comprender el problema público que la política resolverá o evitará y la alternativa de solución seleccionada.
- **Delimitación del derecho:** implica la identificación del derecho a partir de estándares nacionales e internacionales, y los elementos del contenido del derecho. Como se ha referenciado, una política pública busca solucionar o evitar un problema público o varios problemas públicos, es decir, una problemática pública. Por tal razón, se debe comenzar con el derecho más directamente relacionado con el problema principal a resolver, para luego elaborar progresivamente el análisis sobre los demás derechos con el ánimo de lograr la integralidad de estos.

En referencia a los elementos del contenido del derecho, es necesario establecer en qué consiste el principal derecho que la política quiere hacer vigente. Para ello se deben identificar los estándares de los derechos a partir de los instrumentos en los que se encuentren reconocidos, tanto nacionales

como internacionales, identificar el contenido mínimo de los derechos, a partir de un análisis normativo específico del sistema de derechos, que incluye estándares nacionales e internacionales y jurisprudencia.

- **Identificación de las obligaciones estatales:** los planes, programas, proyectos y actividades del Estado, deben orientarse a respetar, proteger, garantizar y promover los derechos. Respetar, significa exigir al Estado que se abstenga de impedir, directa o indirectamente, el ejercicio del derecho. También respetar los derechos es prestar los bienes y servicios públicos de calidad. Proteger, se refiere a que el Estado está obligado a impedir que terceros menoscaben de algún modo el disfrute del derecho de las personas, escenario en donde el Estado interviene a través de las regulaciones, vigilancia y control. Garantizar, hace alusión a que el Estado debe asegurar que el titular del derecho haga efectivo el derecho en los casos en que no puede hacerlo por sí mismo con los medios a su disposición. La realización del derecho se hace mediante la provisión, por parte del Estado, de bienes y servicios o a través agentes privados o públicos no estatales, pero bajo la vigilancia, regulación y control del Estado. Promover, exige que el Estado adopte las medidas para que se difunda la información adecuada a cerca de las condiciones, formas, contenido y ejercicio del derecho y facilite que las personas ejerzan su derecho.
- **Verificación de los principios transversales:** son postulados establecidos por la comunidad internacional que señalan los lineamientos que deben ser observados al momento de adoptar políticas de promoción y protección de derechos. Los principios transversales son los siguientes: igualdad y no discriminación, progresividad y no regresividad, participación ciudadana en la toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas.  
En cuanto al principio de igualdad y no discriminación, es necesario identificar los grupos en condiciones de vulnerabilidad, reconocer si la política pública toma en cuenta la realidad y los derechos de los pueblos indígenas; establecer el rol de las mujeres, de las personas con orientación social diversa, de las personas con discapacidad, de los niños, las niñas, los adultos mayores en las políticas públicas, y el impacto que los problemas y decisiones generan en ellos; precisar los mecanismos para garantizar la presencia de los anteriores grupos en las políticas públicas; establecer estrategias, actividades e instrumentos para atender la situación de los referidos grupos; evaluar los resultados y generar espacios de participación de los grupos señalados en el proceso de formación de la política pública. Ahora bien con el fin de hacer visibles los grupos tradicionalmente discriminados, bajo el principio de igualdad y no discriminación, se pueden abordar los siguientes enfoques: pobreza, género, generacional, inclusivo o de discapacidad, intercultural y ambiental.

En referencia al principio de progresividad y no regresividad, se requiere identificar los derechos que se busca garantizar por parte el Estado, verificar que se hayan establecido medidas de respeto y garantía para los derechos que se buscan promover y proteger, al igual que asegurar los recursos para la implementación y que los planes, programas, proyectos y actividades alcancen sus fines, objetivos y metas.

El principio de participación ciudadana en la toma de decisiones implica que se establezcan los actores protagónicos, los espacios, momentos y mecanismos de participación. El principio de transparencia y rendición de cuentas hace alusión a que el proceso de formación de una política pública debe establecer responsabilidades sobre cada una de las obligaciones, mecanismos de acceso del ciudadano a la información sobre las decisiones estatales, y medios efectivos de queja y reclamos.

- **Establecer los contenidos específicos para verificar el enfoque de derechos en la política pública:** significa que se deben analizar aspectos como la estructuración del problema público a resolver y las alternativas de solución, teniendo como razón de ser a la persona humana; la estructura organizacional y la suficiencia de recursos, las políticas y estrategias, y los planes, programas, proyectos y actividades.

## Los derechos colectivos

Los derechos colectivos son entendidos como “aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los derechos de la comunidad y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la Ley”. (Consejo de Estado, Sentencia AP-052 de 2002).

Estos derechos, también son llamados de tercera generación, por su origen histórico, no por su jerarquía, pues todos los derechos constitucionales son iguales y superiores en el ordenamiento. Los derechos colectivos se marcan en la superación de la dicotomía entre interés individual y general, que planteó de forma maniqueísta la Guerra Fria, según Higuera (2016)

Al respecto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-622 de 2007, se pronunció:

“Los derechos colectivos se caracterizan por ser derechos de solidaridad, participativos y no excluyentes, de alto espectro en cuanto no constituyen un sistema cerrado a la evolución social y política, que pertenecen a todos y a

cada uno de los individuos y que como tales, exigen una labor anticipada de protección y una acción pronta de la justicia, inicialmente dirigida a impedir su afectación y, en su defecto, a lograr su inmediato restablecimiento, lo cual precisamente, se logra a través de las llamadas acciones colectivas, populares y de grupo”.

En referencia a los derechos colectivos, estos existen porque hay intereses, bienes, fines, libertades y necesidades colectivas, en donde la titularidad de tales derechos es un grupo o conjunto de personas, es decir, sujetos colectivos; a la vez que su defensa y realización también es colectiva. De conformidad con López (2004), se trata de derechos que una persona por sí sola no puede utilizar, si otros no están de acuerdo para disfrutarlos en el mismo sentido, como es el caso del derecho a la huelga. Por ello, los derechos colectivos requieren la existencia de sujetos colectivos; mientras que, en el ámbito de los derechos individuales, cada persona puede ejercerlos, según su voluntad, como, por ejemplo, el derecho a la libre expresión.

Se entiende por interés colectivo, “aquel que es compartido por un grupo de personas que se encuentran en una misma situación jurídica con respecto a un bien común, necesario disfrutado de manera solidaria y conjunta” (Meroi, 2008, p. 51) Ahora para establecer si un bien es colectivo, se requiere acudir a los rasgos fundamentales, referenciados por Pardo (2014), según los siguientes aspectos: indivisibilidad de los beneficios, uso común, no exclusión de beneficios, estatus normativo, calificación objetiva, legitimación para obrar, procedencia de tutela preventiva, resarcimiento a través de patrimonios de afectación y ubicación en la esfera social y denominada colectiva.

Los derechos colectivos no tienen propósitos individuales. Sin embargo, su efectividad termina por beneficiar a las personas de manera individual, en el sentido de que sin sujetos individuales autónomos no es posible concebir sujetos colectivos, como expresión de necesidades individuales. Lo colectivo es una construcción de los seres humanos, razón por la cual, los derechos colectivos son abordados como ficciones, pero enmarcados en realidades. Además, la existencia de sujetos y derechos colectivos se debe soportar en la democracia, puesto que lo colectivo no tiene sentido sin procesos participativos, aspecto que, junto con las políticas públicas y los derechos, constituyen un círculo virtuoso, debido a que la democracia genera la expansión de derechos, además de que contribuye a la eficacia y sostenibilidad de las políticas públicas, a través de las cuales se hacen efectivos los derechos.

Con base en lo anterior, a continuación se establecen algunas características de los derechos colectivos: son derechos de solidaridad, existe una doble titularidad en su ejercicio, es decir, se presenta la titularidad individual y colectiva, exigen una labor anticipada de protección para evitar que se produzca el daño, son derechos de conexión entre lo público y lo privado, requieren nuevos mecanismos de implementación y nuevos sujetos de tal implementación, son de carácter participativo y tienen carácter de abiertos y conflictivos. En la actualidad, si bien es cierto que, vivimos en un mundo individualista, los derechos colectivos vienen teniendo, progresivamente, un importante protagonismo, pues los actores competentes no pueden ignorar las exigencias sociales, influenciadas por los nacionalismos, el derecho a la diferencia, los derechos de las minorías, el liberalismo económico y el multiculturalismo, entre otros aspectos.

Los derechos colectivos existen en el derecho internacional y en los derechos internos de los Estados. El derecho internacional, fundamentalmente, regula derechos y deberes colectivos, a la vez que los Estados, como sujetos del señalado derecho, también son entes colectivos. En el ámbito del derecho internacional, la Carta de las Naciones Unidas en el preámbulo hace referencia a los derechos fundamentales de las naciones grandes y pequeñas. En el artículo 55 señala los principios de igualdad de derechos entre las naciones y de libre determinación de los pueblos. En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 1, reconoce que todos los pueblos tienen derecho a la libre determinación, al igual que señala el derecho colectivo de los pueblos a la propiedad, a disponer de las propias riquezas y recursos naturales, y el artículo 23 se refiere a la protección de la familia por parte del Estado y de la sociedad. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 8, se refiere a los derechos de otros sujetos colectivos, como es el caso de los sindicatos y el derecho a la huelga.

En el caso de Colombia, el capítulo III del Título II, de la Constitución Política, señala los derechos colectivos y del ambiente. En tal sentido, el artículo 79 reconoce los derechos del consumidor, al consignar que “la ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización”, entre otros aspectos. El artículo 79 registra que las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano, razón por la cual, “es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”. En el mismo propósito, el artículo 80 le señala la

responsabilidad al Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; mientras que el artículo 82 reconoce el derecho al espacio público.

En el mismo sentido, el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, expedida en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, presenta un catálogo generoso de derechos colectivos, entre los que se encuentran: el goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, 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; el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, la defensa del patrimonio cultural de la Nación, la seguridad y salubridad públicas, y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

También se relacionan: la libre competencia económica, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, la prohibición a la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos; el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; y los derechos de los consumidores y usuarios.

Si bien es cierto, que existe el reconocimiento de los derechos colectivos, éstos pueden ser violentados por acciones u omisiones de las autoridades o de los particulares, razón por la cual, un ciudadano puede acudir de forma individual o colectiva en defensa de tales derechos, en expresión de la solidaridad con la comunidad a la que pertenece. La defensa de los derechos colectivos es garantía para realizar el Estado social de derecho y el bienestar de los miembros de la sociedad.

Para materializar los derechos colectivos se requiere de instrumentos jurídicos acordes con la realidad. En tal sentido, se expidió la Ley 472 de 1998

que regula las acciones populares y las acciones de grupo, en aras de garantizar la defensa y protección efectiva de los derechos e intereses colectivos, así como los de grupo o de un número plural de persona. La finalidad de las acciones populares es proteger los derechos e intereses colectivos, mientras que el propósito de las acciones de grupo es obtener el reconocimiento y el pago de indemnización de los perjuicios.

## Mecanismos de protección

El artículo 88 de la Constitución Política de Colombia creó el mecanismo de las acciones populares como medio efectivo para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad, la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica, entre otros.

El marco legal del procedimiento sobre las acciones populares está desarrollado por la Ley 472 de 1998, la Ley 1437 de 2011 y la Ley 1425 de 2010, además del régimen modulado por las sentencias de constitucionalidad C-459 de 2004, C--088 de 2000, C-036 de 1998 y C-215 de 1999.

Inspiradas en las class action del derecho norteamericano, las acciones de derechos colectivos, es decir la acción popular y la acción de grupo, conforman hoy por hoy las acciones constitucionales para esta tipología derechos y el mecanismo de control propio en el contencioso administrativo.

## Procedimiento contencioso administrativo

La Ley 1437 de 2011, regula las acciones de carácter colectivo en el Título III de los medios de control, en los artículos 144 y 145:

“Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que, en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.

Artículo 145. Reparación de los perjuicios causados a un grupo. Cualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia.

Cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte o más personas individualmente determinadas, podrá solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio”.

Con la promulgación de la Ley 1437 de 2011, las acciones populares son catalogadas como medio de defensa y control ante la administración por la afectación a derechos de carácter colectivo. Los requisitos de procedibilidad pueden exceptuarse bajo la idea del perjuicio irremediable. Por supuesto, si el sujeto pasivo de la demanda fuera solo una entidad privada, los competentes serían los jueces civiles, pero si es una entidad pública o una pública y privada los serán los jueces administrativos.

## Acciones populares

Este tipo de acciones protegen a la comunidad en sus derechos colectivos e intereses difusos, es decir, cuando las personas no se encuentran organizadas. Por lo mismo, pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de aquella cuando ocurra un daño a un derecho o interés común, según la Sentencia C-215 de 1999 proferida por la Corte Constitucional. Por ello, una característica relevante de las referidas acciones es proteger y evitar el daño que para el caso del derecho colectivo puede ser irreparable en la mayoría de las ocasiones. En tal sentido, el artículo 6 de la Ley 472 de 1998 señala que las acciones populares preventivas se deben tramitar con preferencia a las demás que conozca el juez competente, excepto el recurso de habeas corpus, la acción de tutela y la acción de cumplimiento. Estas acciones pueden incoarse y tramitarse en todo tiempo.

Además, la citada Sentencia C-215 de 1999 señala que:

“Otra característica esencial de las acciones populares es su naturaleza preventiva, lo que significa que no es ni puede ser requisito para su ejercicio, el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca, en razón de los fines públicos que las inspiran. Desde su remoto origen en el derecho romano, fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño [...] De igual manera, dichos mecanismos buscan el restablecimiento del uso y goce de tales derechos e intereses colectivos, por lo que también tienen un carácter restitutorio, que se debe resaltar”. (Corte Constitucional, Sentencia C-215 de 1999)

Son acciones de una amplia legitimación, pues puede interponerlas cualquier persona. Según Londoño (1999), por medio de las acciones populares, cualquier individuo que desee defender los intereses que le son comunes a una colectividad, puede hacerlo ante los jueces, obteniendo una pronta y efectiva protección judicial de sus derechos y los de la comunidad afectada.

Proceden contra toda acción u omisión de las autoridades o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos, de conformidad con el artículo 9 de la Ley 472 de 1998. Tales acciones se pueden promover durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo.

En síntesis, los requisitos para la procedencia de la acción popular se limitan a: que se instaure, en general, por cualquier persona; que esté de por medio la vulneración de derechos o intereses colectivos, y que dicha vulneración sea ocasionada por un acto, una acción o una omisión de una entidad pública o de personas privadas que desempeñen funciones administrativas.

No obstante, lo anterior, la Ley 1437 de 2011, artículo 144, establece como requisito de procedibilidad, un requerimiento de respeto, mediante la presentación de una petición ante la autoridad o particular en ejercicio de funciones administrativas, para que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que debe sustentarse en la demanda.

A continuación, se presentan algunos apartes del procedimiento de las acciones populares, soportados en la Ley 472 de 1998. La jurisdicción de lo contencioso administrativo conoce 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. En los demás casos, conoce la jurisdicción ordinaria civil.

De las acciones populares conocen en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles de circuito. En segunda instancia la competencia corresponde 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. Es competente el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular. Cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conoce a prevención el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda.

En este tipo de acciones, el juez puede 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. Dentro de los tres días hábiles siguientes a la presentación de la demanda o petición inicial, el juez competente se debe pronunciar sobre su admisión. En el auto que admita la demanda, el juez debe ordenar su notificación personal al demandado. A los miembros de la comunidad se les

puede informar a través de un medio masivo de comunicación o de cualquier mecanismo eficaz, habida cuenta de los eventuales beneficiarios.

En el auto admisorio de la demanda, el juez debe ordenar su traslado al demandado dando un término de diez días para contestarla. También debe informarle que la decisión será proferida dentro de los treinta días siguientes al vencimiento del término de traslado y que tiene derecho a solicitar la práctica de pruebas con la contestación de la demanda.

En la contestación de la demanda sólo se pueden proponer las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales deben ser resueltas por el juez en la sentencia. En consecuencia, las pruebas pertinentes se deben practicar en el mismo plazo señalado para las pruebas solicitadas en la demanda y en su contestación. Además, antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso puede 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.

El juez, dentro de los tres días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, debe citar a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez debe escuchar las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo es obligatoria. 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 debe decretar, 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 días, prorrogables por veinte días más si la complejidad del proceso lo requiere.

Vencido el término para practicar pruebas, el juez debe dar traslado a las partes para alegar en el término común de cinco días. Vencido el término para alegar, el juez dispondrá de veinte días para proferir sentencia. Contra los autos dictados durante el trámite de la acción popular procede el recurso de reposición, el cual debe ser interpuesto en los términos del Código de Procedimiento Civil.

Contra la sentencia que se dicte en primera instancia, procede el recurso de apelación, en la forma y oportunidad señalada en el Código de Procedimiento Civil, y debe ser resuelto dentro de los veinte días siguientes contados a partir de la radicación del expediente en la secretaría del tribunal competente. La práctica de pruebas durante la segunda instancia se debe sujetar, también, a la forma prevista en el Código de Procedimiento Civil. En el auto que admite el recurso se debe fijar un plazo para la práctica de las pruebas que, en ningún caso, excederá de diez días contados a partir de la notificación de dicho auto. El plazo para resolver el recurso se entenderá ampliado en el término señalado para la práctica de pruebas.

El artículo 41 de la Ley 472 de 1998 regula lo relativo al desacato, en el sentido de que la persona que incumpla la orden de la acción popular puede incurrir en multa de hasta cincuenta salarios mínimos mensuales conmutables en arresto de hasta seis meses producto del incumplimiento de la orden judicial. La orden impartida por la autoridad judicial que profirió la orden de la acción y tras su trámite incidental será consultada por el superior jerárquico. Debemos resaltar que la redacción de la Ley no los identifica con la primera y la segunda instancia, por lo que, a nivel de interpretación de la Ley, si la demanda fuera negada en primera instancia y concedida en segunda, este sería la competente para proferir la condena de desacato y su superior jerárquico el encargado funcional de realizar la consulta.

Finalmente, debemos insistir en que la acción no caduca cuando la vulneración sigue vigente o en caso de consumarse el daño se tendrán cinco años como termino. Bien menciona la Ley 472 de 1998:

“Artículo 11. Caducidad. La acción popular podrá promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo. Cuando dicha acción esté dirigida a volver las cosas a su estado anterior, el término para interponerla será de cinco años, contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración”.

La Corte Constitucional ha sostenido que las acciones populares pueden ser entendidas “como el medio procesal con el que se busca asegurar una protección judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos, afectados o amenazados por las actuaciones de las autoridades públicas o de un particular” (Sentencia C-622 de 2007), lo cual ha impactado positivamente el efecto democrático de estas acciones.

Estas acciones han constituido un auténtico empoderamiento popular y un fortalecimiento de los aspectos deliberativos de la democracia, mirando la mera idea de representatividad y del “favor político”, al consolidarse en auténticos canales de reivindicación de los derechos ciudadanos, puesto que en el nuevo modelo de democracia, los ciudadanos no sólo participan en el gobierno de su país mediante la elección libre de sus representantes, sino que, a través de diversos mecanismos de deliberación, colaboración, consulta y control diseñados por el constituyente, se les permite intervenir de manera activa en las decisiones que los afectan e impulsar la acción de las autoridades en el propósito común de asegurar el cumplimiento de los fines del Estado, según Londoño (1999).

Con respecto a decisiones recientes proferidas por el Consejo de Estado sobre la temática, hacemos referencia a las siguientes:

“La Sentencia 54001-23-33-000-2014-00190-01 de 2018 del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, se refiere a que la Concesionaria San Simón S. A. y la Agencia Nacional de Infraestructura apelaron la sentencia del Tribunal Administrativo de Norte de Santander que otorgaba amparo de los derechos colectivos a la prevención y seguridad pública, acceso a la infraestructura de servicios para garantizar la salubridad pública, espacio público y a la prevención de desastres, los cuales se señalaban vulnerados por los actores populares, estudiantes de la Universidad de Pamplona que sufrieron accidentes de tránsito en la autopista internacional vía los Álamos Villa Antigua kilómetro 6. Los actores populares solicitaron la adopción de medidas para evitar un daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio, para la protección del derecho colectivo a la prevención y seguridad vial y la adecuada garantía del servicio de transporte. Además, pidieron que se ordenara la construcción de un puente peatonal”.

En el proceso se explica que la acción popular tiene como finalidad proteger los derechos e intereses colectivos que resulten amenazados o vulnerados, por la acción u omisión de las autoridades o particulares que actúan en desarrollo de funciones públicas. Se señala que esta acción es constitucional, pública, preventiva y restitutoria. Asimismo, se explica que el derecho colectivo es aquel que recae sobre una comunidad entera y que va más allá de la esfera de lo individual. En relación con los derechos colectivos alegados como vulnerados, se destacan los relacionados con la prevención y seguridad pública, el acceso a la infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, al espacio

público y a la prevención de desastres. Finalmente, se indica la importancia del derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública, como un interés superior de carácter público que merece protección.

No obstante, en este caso se negaron las pretensiones de la acción, dado que los accionantes no acreditaron probatoriamente los hechos en que soportaban las afirmaciones en la demanda, según el Consejo de Estado (2018).

La Sentencia 68001-23-31-000-2012-00258-01 de 2019 del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, señala la apelación de la sentencia de primera instancia del Tribunal Administrativo de Santander, en la que se ampararon los derechos colectivos al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público y el goce de un ambiente sano. Los demandantes, H.R.D. y M.S.E., presentaron la acción popular contra el Municipio de San Juan de G., el Departamento de Santander y la Nación - Ministerio de Cultura, a quienes consideraron responsables de la vulneración de los derechos colectivos mencionados. La sentencia detalla los hechos y argumentos de las partes y concluye que se confirma la sentencia de primera instancia que amparó los derechos colectivos de los demandantes.

La sentencia analiza el marco normativo y el desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo al goce de un ambiente sano en Colombia. El derecho ambiental tiene por objeto proteger el ambiente y los recursos naturales. En el orden internacional existen instrumentos normativos que buscan su protección. En Colombia, la Constitución Política establece que el proceso económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo. Además, la "Constitución ecológica" es el conjunto de disposiciones contenidas en la Carta Política que fijan los supuestos con fundamento en los cuales debe regularse la interacción entre la sociedad y la naturaleza, con miras a proteger el medio ambiente.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que el derecho a un ambiente sano es un derecho colectivo, que se manifiesta como un derecho de las personas, como un servicio público y como un principio que permea el ordenamiento jurídico en su integridad. Por tanto, su protección es una tarea conjunta del Estado y de la sociedad, y su deterioro puede trascender a una posible afectación de derechos fundamentales. En este sentido, el deber del Estado es prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños

causados, así como velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común. Por su parte, los ciudadanos tienen el deber de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

La Sentencia destaca que el derecho colectivo al goce de un ambiente sano es un derecho fundamental en Colombia, que se encuentra protegido por un marco normativo y jurisprudencial sólido. Su protección es una tarea conjunta del Estado y de la sociedad, y su deterioro puede trascender a una posible afectación de derechos fundamentales. Por tanto, es necesario continuar fortaleciendo la protección del ambiente y los recursos naturales, y promover una cultura de respeto y conservación de estos. La Sentencia 25000-23-41-000-2012-00207-01 de 2020 del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección A, resuelve el recurso de apelación presentado por la parte demandante contra la sentencia previa del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca. El tema central de la disputa es si el Ministerio de Salud y Protección Social violó los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público, el acceso a los servicios públicos y a una infraestructura que garantice la salubridad pública y el acceso al servicio público de salud, por no reestructurar el sistema vigente de recobros al Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) por los servicios prestados a los usuarios sin cobertura en el Plan Obligatorio de Salud (POS).

En la sentencia previa, el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda presentada por el señor M. P. C., quien solicitó la protección de los derechos colectivos mencionados anteriormente alegando que el Ministerio de Salud y Protección Social había incurrido en una omisión al no implementar un nuevo sistema de recobros de las Entidades Promotoras de Salud al FOSYGA. La demanda pedía declarar vulnerados y amenazados los derechos colectivos mencionados y ordenar al Ministerio la adopción inmediata del mecanismo de pago directo de los procedimientos, medicamentos y actividades fuera del POS a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud seleccionadas de acuerdo con el procedimiento señalado en el informe de comisión de la sentencia T-760 de 2008.

Dicha sentencia se enfoca en determinar si los derechos colectivos mencionados fueron vulnerados y si se puede atribuir dicha vulneración al Ministerio de Salud y Protección Social. Además analiza las normas que regulan el FOSYGA y el funcionamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia. En última instancia, concluye que no se presentó ninguna

violación de los derechos colectivos mencionados por el demandante y, por lo tanto, se confirma la sentencia previa del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca. La sentencia destaca que la acción popular tiene un carácter público, lo que implica la protección de un derecho colectivo, es decir, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares. Además, la acción popular tiene una naturaleza preventiva, lo que significa que no es requisito para su ejercicio el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se buscan amparar, sino que basta con que exista la amenaza o riesgo de que se produzca, debido a los fines públicos que los inspiran.

La sentencia también se enfoca en el alcance de los derechos colectivos invocados por la parte actora. En este sentido, se discute la moralidad administrativa, la cual es uno de los derechos colectivos de especial protección, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 de la Constitución Política y en el literal b) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998. La moralidad administrativa tiene una doble dimensión: como principio de la función administrativa y como derecho colectivo. Como principio, la moralidad administrativa orienta la producción normativa infraconstitucional e infralegal y se configura como precepto interpretativo de obligatoria referencia para el operador jurídico. Como derecho o interés colectivo, la moralidad administrativa alcanza una connotación subjetiva, toda vez que crea expectativas en la comunidad susceptibles de ser protegidas a través de la acción popular.

Respecto de la moralidad administrativa, se ha señalado que, si bien es un concepto jurídico indeterminado, la actuación de la administración debe estar direccionada a la satisfacción del interés general y realizarse dentro del marco de los fines establecidos por la Constitución. La mencionada sentencia indica que para que se configure la trasgresión de la moralidad administrativa desde el punto de vista del interés colectivo tutelable a través de la acción popular, es necesario que se demuestre que la conducta administrativa objeto de reproche afecta de manera real y efectiva el interés colectivo. En este caso, la sentencia analiza la actuación de una entidad estatal en un proceso de contratación y concluye que no se vulneró el derecho colectivo de moralidad administrativa.

Por tal razón concluye: “Si se hace referencia al acceso, se colige, que la garantía de este derecho o interés colectivo se obtendrá a través de órdenes orientadas a garantizar el acceso a infraestructuras de servicios”. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección A, Sentencia 25000-23-41-000-2012-00207-01, 2020)

## Acciones de grupo

La principal diferencia entre las acciones populares y las acciones de grupo es que las primeras tienen un carácter preventivo ante la vulneración del derecho colectivo, mientras que las segundas son de carácter indemnizatorio.

Las acciones de grupo son entendidas, según Sarmiento (1992) como:

“Los remedios procesales colectivos frente a los agravios y perjuicios públicos. Mediante esta, cualquiera persona perteneciente a un grupo de la comunidad está legitimada procesalmente para defender al grupo afectado por unos hechos o conductas comunes, con lo cual, simultáneamente, protege su propio interés, obteniendo en ciertos casos el beneficio adicional de la recompensa que, en determinados eventos, otorga la ley”. (p. 231)

Las interpone un número plural o un conjunto de personas (al menos veinte) que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa originaria de los perjuicios individuales. Se deben promover dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante causante, y su propósito es obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios. Los efectos de la sentencia son inter comunis, es decir, abarcan a toda la comunidad que se relaciona con el derecho colectivo y el juez conserva la competencia para verificar el cumplimiento del fallo una vez ejecutoriado el mismo.

Las acciones de grupo, también conocidas como de clase, hacen referencia a los derechos constitucionales fundamentales, a los derechos colectivos y a los derechos subjetivos de origen constitucional o legal. Estas acciones necesariamente suponen la existencia, reclamo y demostración de un daño o perjuicio causado, cuya reparación se puede pedir ante el juez, siempre y cuando el daño haya sido causado a un número plural de personas que por sus condiciones y por su dimensión deben ser atendidas con prontitud, inmediatez, efectividad y sin mayores requisitos procesales dilatorios, según lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-244 de 1998.

A continuación, se presentan algunos apartes del procedimiento de las acciones de grupo, soportados en la Ley 472 de 1998. Pueden presentar acciones de grupo las personas naturales o jurídicas que hubieren sufrido un perjuicio individual. Sin embargo, el Defensor del Pueblo, los personeros municipales y distritales pueden, 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. Las acciones de grupo deben ejercerse por conducto de abogado. La jurisdicción de lo contencioso administrativo conoce 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 conoce de los demás procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo.

En primera instancia conocen, de las referidas acciones, los jueces administrativos y los jueces civiles de circuito. En segunda instancia la competencia corresponde a la sección primera del tribunal contencioso administrativo o a la sala civil del tribunal del distrito judicial al que pertenezca el juez de primera instancia. Es competente el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado o demandante, a elección de este. Cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conoce a prevención el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda.

La demanda se debe dirigir contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, el cual debe ser determinado. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia, de oficio debe ordenar su citación. Dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de la demanda, el juez competente se debe pronunciar sobre su admisión. La parte demandada puede interponer excepciones de mérito con la contestación de la demanda, así como las excepciones previas señaladas en el Código de Procedimiento Civil.

Para las acciones de grupo proceden las medidas cautelares previstas en el Código de Procedimiento Civil para los procesos ordinarios. Además, para este tipo de acciones se debe realizar una audiencia de conciliación, luego de la cual, el juez debe decretar las pruebas solicitadas y las que de oficio estime pertinentes, y señalar un término de veinte días para que se practiquen, dentro del cual se deben fijar las fechas de las diligencias necesarias. Si la complejidad del proceso lo requiere, dicho término puede ser prorrogado de oficio o a solicitud de parte, hasta por otro término igual. Vencido el término para practicar pruebas, el juez debe dar traslado a las partes para alegar de conclusión por el término común de cinco días. Expirado el término para alegar de conclusión, el secretario debe pasar inmediatamente el expediente al despacho con el fin de que se dicte sentencia en el perentorio e improrrogable término de veinte días, la cual 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 los resultados del proceso.

La sentencia es apelable en el efecto suspensivo. En este evento, el juez debe ordenar que se preste caución para garantizar las medidas cautelares de embargo y secuestro. El recurso de apelación debe resolverse por la autoridad judicial competente en un término máximo de veinte 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 puede ampliarse diez 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 puede exceder los noventa días, contados a partir de la fecha en que se radicó el asunto en la secretaría general de la corporación.

## La acción de tutela como garantía de los derechos colectivos

El traslape entre acción de tutela y acción popular se ha presentado como una problemática específica en materia de derechos colectivos. La Corte Constitucional ha establecido que en principio la acción de tutela no debe desplazar las acciones de derechos colectivos y, por lo tanto, lo razonable en el procedimiento sería acudir a las acciones populares y de grupo para estas circunstancias.

En este sentido, la jurisprudencia señala:

“El análisis de subsidiariedad de la acción de tutela, cuando entre sus pretensiones se encontraba una solicitud de protección de derechos colectivos, se hizo más estricto a partir de la entrada en vigencia de la Ley 472 de 1998 -como se verá más adelante-. Sin embargo, la Corte ha resaltado que ni existe una regla absoluta según la cual la acción de tutela nunca sea procedente para amparar derechos fundamentales afectados por la perturbación de derechos colectivos, ni tampoco una regla por virtud de la cual siempre que con la perturbación de un derecho colectivo se vulnere o amenace un derecho fundamental sea procedente la acción tutela”. (Corte Constitucional, Sentencia T-596 de 2017).

Sin embargo, la fórmula, que la misma acción de tutela establece, procede cuando es necesaria para evitar un perjuicio irremediable, aunque existe otro mecanismo de defensa que ha hecho que se acuda a la acción de tutela en casos de graves riesgos y afectaciones medioambientales. Debemos insistir que en materia de precedentes y casos en los que se han resuelto amparos de este tipo, obedecen a un período anterior al actual régimen vigente del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo tanto, en ausencia de reglas claras, como lo menciona la misma jurisprudencia y en vista de la mejoría del proceso contencioso administrativo y el fortalecimiento de las medidas cautelares en el mismo, es recomendable acudir a la acción popular con solicitud de medidas cautelares.

Caso diferente se presenta cuando hay una afectación concurrente con derechos de carácter individual o con contenidos concretos tutelables. Son los casos acreditados de violación del derecho a la vida, a la vivienda digna, a la igualdad o a la consulta previa.

## Conclusiones

Los derechos son prerrogativas que permiten a los seres humanos realizar intereses, valores y fines conducentes a lograr su desarrollo integral. Dentro de las tipologías de derechos, se encuentran los denominados colectivos, los cuales forman parte de los derechos fundamentales porque son de rango constitucional al estar incorporados directamente en la Carta Política o indirectamente a través del bloque de constitucionalidad. Tales derechos colectivos son la máxima expresión del interés general y representan un factor de presión frente a la inoperancia del Estado en el cumplimiento de sus fines. Contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida, a la protección de grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad, a la reducción de la pobreza y a la inclusión social. Además, se reconocen a toda la comunidad, razón por la cual la titularidad de los referidos derechos radica en una diversidad de personas.

No obstante la consagración de los derechos colectivos en normas jurídicas de carácter nacional e internacional, como instrumentos para su respeto e implementación, en la práctica existe una brecha entre lo declarativo y lo efectivo, en el entendido de que pueden ser vulnerados por acción u omisión de las autoridades públicas y por los particulares, razón por la cual los ciudadanos, de manera recurrente, hacen uso de los mecanismos establecidos para su protección efectiva, entre los que se encuentran el procedimiento

contencioso administrativo y las acciones populares, de grupo y de tutela. Para hacer efectivos los derechos colectivos, sin que los ciudadanos acudan de manera frecuente a los jueces para solicitar su amparo, mediante el uso de los mecanismos establecidos para tal fin, es necesario que el Estado adelante la formación de políticas públicas bajo el enfoque basado en derechos, como marco conceptual para el proceso de desarrollo humano. Las políticas públicas son los medios que tiene el Estado, con la participación de la sociedad, para realizar los derechos de los seres humanos incluidos en las normas jurídicas nacionales e internacionales, y por su conducto lograr el bienestar colectivo y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. En este contexto, la formación de políticas debe tener como objetivo la realización de derechos, dando importancia a los resultados y al proceso, con la observación permanente de los principios de los derechos humanos, entre los que se destacan: la igualdad y no discriminación, la progresividad y no regresividad, la participación ciudadana en la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas.

## Referencias

- Alza, C. (2014). El enfoque basado en derechos ¿qué es y cómo se aplica a las políticas públicas? En derechos humanos y políticas públicas Red de Derechos Humanos y Educación superior.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1966).. Pacto internacional de derechos civiles y políticos. 1966. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1996) Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. <https://n9.cl/iinco>
- Asamblea Nacional Constituyente (20 de julio de 1991) Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional 116.
- Fortunatti, R. (2013). El reconocimiento de derechos. En políticas públicas: exigibilidad y realización de derechos. LOM Ediciones.
- Higuera, D. (2016). Tipologías de derechos, ¿Una variante en la tutela judicial efectiva?: Un análisis desde la ineficacia de la acción de cumplimiento para los derechos sociales. Revista Vía Iuris, (20)
- Ley 472 de 1998. Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. 5 de agosto de 1998.
- Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 8 de enero de 2011.
- Londoño, B. (1999). Algunas reflexiones sobre las acciones populares y de grupo como instrumento de protección de derechos colectivos. Estudios Socio Jurídicos.
- López, N. (2004). ¿Hay derechos colectivos? Individualidad y socialidad en la teoría de los derechos. Editorial Ariel

- Meroi, A. (2008). Derechos colectivos. Editorial Rubinzal, Organización de las Naciones Unidas. (1945). Carta de las Naciones Unidas. <https://n9.cl/4p5mf>
- Pardo, N. (2014). La garantía constitucional en defensa de los derechos colectivos. <https://www.un.org/es/charter-united-nations/>
- Pardo, N. (2014). La garantía constitucional en defensa de los derechos colectivos. Revista.
- Sarmiento, G. (1992). Las acciones populares y la defensa del medio ambiente. En derecho y medio ambiente.
- Sentencia T-244. 21 de mayo de 1998.
- Sentencia C-215. 14 de abril de 1999.
- Sentencia T-227. 17 de marzo de 2003.
- Sentencia C-622. 14 de agosto de 2007.
- Sentencia T-596. 25 de septiembre de 2017.
- Sentencia AP-052 2002. 24 de agosto de 2002.
- Sentencia 54001-23-33-000-2014-00190-01. 15 de junio de 2018.
- Sentencia 68001-23-31-000-2012-00258-01. 11 de abril de 2019.
- Sentencia 25000-23-41-000-2012-00207-01. 23 de octubre de 2020.