

ACCIÓN POPULAR

[§ 6460] Señores

Tribunal Administrativo de (ciudad)

E. S. D.

Ref.: Acción popular de contra

....., representante legal de (ONG), mayor de edad, domiciliado y residente en la ciudad de actuando a favor de los colonos y campesinos que habitan las zonas de colonización y reservas forestales del país (1) y especialmente las de la zona (occidente de Colombia), en ejercicio de la acción popular contemplada en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 1998, formuló demanda (2) en contra de (puede ser una persona natural; si es una persona jurídica debe identificarse también a su representante legal), de acuerdo con los siguientes:

Hechos

1. El (fecha), a través del acto administrativo fue declarada reserva forestal la zona de y reconocido el derecho de los baldíos a favor de la comunidad de colonos y campesinos llamada, en esta zona esta comunidad ha habitado a lo largo de años, dedicándose al cuidado y defensa de esta reserva y a la protección, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible. A pesar de lo anterior, en los últimos días se han visto vulnerados sus derechos colectivos, ante la invasión inminente de grupos que se hacen llamar, violando los derechos e intereses colectivos de acuerdo con lo señalado en el artículo 4° literal a) y c) (3).

2. Ante tal situación, la violencia mostrada por estos grupos invasores ha llevado al desplazamiento forzoso de los colonos y campesinos de esta región a otras regiones.

3. De igual manera los recursos naturales (bosque húmedo, biodiversidad, agua y suelos), están amenazados en forma grave, por la acción deliberada y arbitraria de sus nuevos ocupantes, además de la inactividad del Estado en cuanto a protección de los campesinos y colonos, debido a que no hay presencia del Estado en esta región.

4.

5.

Pretensiones

1. Reconocer por parte del Estado los derechos adquiridos que la ley ha dispuesto para los ocupantes de los baldíos nacionales.

2. Ordenar al Ministerio del Medio Ambiente, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Instituto que diseñen, formulen y ejecuten un plan de ordenamiento ambiental territorial y un plan de desarrollo humano sostenible para las zona de colonización occidente del país y las reservas forestales afectadas por procesos de colonización.

3. Ordenar a las mismas entidades hacer las respectivas apropiaciones presupuestales a fin de darle pleno y estricto cumplimiento a los numerales anteriores.

4. La conformación de un comité para la verificación de la sentencia , de acuerdo a lo señalado en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, inciso quinto.

5.

Derechos e intereses colectivos vulnerados y amenazados

De acuerdo con los hechos antes mencionados los derechos que han sido vulnerados y que tienen el carácter de colectivos son:

.....

Así mismo, los derechos que están amenazados son:

.....

Fundamentos de derecho

Fundamentamos la presente acción en los siguientes motivos y normas.....

Pruebas

(se deben relacionar también las pruebas que permitan acreditar los hechos y la forma en que los mismos afectan el interés de la colectividad)

En las mismas pruebas se deberán relacionar las personas o entidades que vulneraron el derecho, citarlas si considera que es pertinente o pedir documentos que se encuentren en su poder.

Atentamente,

Solicitante o solicitantes _____

NOTAS GENERALES

[§ 6461] **Descripción.**—Las acciones populares, instituidas en el artículo 88 de la Constitución Política como los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza definidos en la Ley 472 de 1998, tiene por objeto evitar daños contingentes, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio de dichos derechos e intereses, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

[§ 6462] **Definición constitucional.**—Dice el artículo 88 de la Constitución Política:

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

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

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

[§ 6463] **Clasificación de las acciones populares.**—De acuerdo con la naturaleza de los intereses amparados, las acciones populares pueden formularse en defensa de los bienes de uso público, del espacio público, de la moral administrativa, del medio ambiente y los recursos naturales, del patrimonio, la salubridad y la seguridad públicos, la libre competencia económica, los intereses de los consumidores, etc.

En el derecho civil colombiano, las acciones populares son las concernientes a las acciones en favor de los bienes de uso público y de los usuarios, la acción popular de daño contingente y la nueva acción popular en defensa del consumidor.

[§ 6464] **Derechos e interés colectivos.**—De conformidad con el artículo 4° de la Ley 472 de 1998, los derechos e intereses colectivos, son entre otros:

“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;

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) El 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, y
- n) Los derechos de los consumidores y usuarios.

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia”.

El inciso 3° del artículo 139 del CPACA, establece: "En todo caso, las decisiones de naturaleza electoral no serán susceptibles de ser controvertidas mediante la utilización de los mecanismos para proteger los derechos e intereses colectivos regulados en la Ley 472 de 1998".

[§ 6465] Definición legal.—Esta norma se expide el 5 de agosto de 1998 con el fin de dar desarrollo al artículo 88 de la Constitución Política, para ello define en su artículo 2° las acciones populares como “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, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”.

[§ 6466] Acciones de tutela.—Todo lo anteriormente descrito en relación con las acciones populares, no obsta para que las personas, individualmente, soliciten por la acción de tutela, la protección de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable.

[§ 6467] Pacto de cumplimiento.—El pacto de cumplimiento se encuentra consagrado en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, el cual ha sido equiparado por la jurisprudencia como una conciliación o arreglo directo, en el que se manifiesta la voluntad de las partes respecto del objeto.

Requisitos del pacto. El Consejo de Estado en Sentencia 2004-00965 de octubre 12 de 2006, Rad. AP-25000-23-25-000-2004-00965-02, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, señaló los requisitos del pacto, así:

"i) Las partes deberán formular un proyecto de pacto de cumplimiento. ii) A su celebración deberán concurrir todas las partes interesadas. iii) Se debe determinar la forma de protección de los derechos colectivos que se señalan como vulnerados. iv) Cuando sea posible, determinar la forma en que se restablezcan las cosas a su estado anterior. v) Las correcciones realizadas por el juez al pacto deberán contar con el consentimiento de las partes.

Adicionalmente debe tenerse en cuenta que la decisión mediante la cual se aprueba el pacto de cumplimiento, debe partir de la verificación de la conducta que se estima como violatoria de los derechos colectivos que se estiman vulnerados y la constatación de que el compromiso adquirido entre las partes es efectivo y suficiente para cesación de tal conducta".

Frente al incentivo económico para los actores populares, a partir de la vigencia de la Ley 1425 de 2010, el Consejo de Estado, Sección Tercera en la sentencia Rad. 25000-23-24-000-2004-00917-01 de enero 24 de 2011, M.P. Enrique Gil Botero, señaló: "Si bien los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 establecen un estímulo para los actores populares, por cuya gestión se protegen los derechos colectivos, ambas normas fueron derogadas recientemente por la Ley 1425 de 2010, publicada en el Diario Oficial 47937, del 29 de diciembre del mismo año. Esta ley, que consta de dos artículos, dispone en el primero: "(...)"; y en el segundo que: "(...)".

Es así como, la Sala, en vigencia de los artículos 39 y 40 habría concedido el incentivo, sin embargo, no puede hacerlo ahora, toda vez que a la fecha en que se dicta esta providencia están derogadas las disposiciones que lo autorizaban. Ello supone, dado que se trata de normas de contenido sustantivo, que su aplicación requiere de su vigencia, y por eso debe regir la nueva normativa, no obstante que el proceso se tramitó en vigencia de la Ley 472, pero ocurre que no basta esta circunstancia para aplicar su contenido al caso en estudio.

En efecto, en la Ley 153 de 1887 se respalda esta posición, comoquiera que el artículo 3° dispone: "Estimase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería", de manera que si perdió vigencia no se puede aplicar. Además, en el artículo 17 de la misma ley también se apoya esta conclusión, porque siendo el incentivo una expectativa de derecho para el actor popular, no un derecho adquirido con la simple presentación de la demanda entonces aplica aquello que ordena que "Las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que las anule o cercene".

Ahora, la Sala considera que se trata de disposiciones de naturaleza sustantiva porque esta corporación tuvo oportunidad de referirse, en forma reiterada, al alcance del concepto de normas sustanciales, con ocasión de la decisión del antiguo recurso de anulación. Se cita, a continuación, uno de sus pronunciamientos, que coincide, en términos generales, con los planteamientos de la Corte Suprema de Justicia:

"Ha de recordarse que se entiende por norma sustantiva aquella que define o demarca los derechos subjetivos y sus alcances y que puede hallarse, indistintamente, como las normas adjetivas, en cualesquiera códigos o estatutos o recopilaciones de disposiciones legales. Y, en contraste, ha de entenderse por **norma adjetiva** aquella que señala los ritos, las formas, las maneras de actuar en determinados asuntos o circunstancias"⁽¹⁾.

Por tanto, los artículos 39 y 40 de la Ley 472 no contienen normas de procedimiento o sustanciación del proceso de la acción popular; contemplan el derecho eventual del actor a que le paguen una suma de dinero por su actuación procesal satisfactoria. Incluso, las dos normas califican expresamente esta posibilidad como un "derecho", al decir, en ambas disposiciones, que: "El demandante... tendrá derecho a recibir..." el incentivo. En estos términos, referidos al caso concreto, la Sala ya no encuentra norma vigente que aplicar, y por eso no concederá el incentivo.

En gracia de debate, a la misma conclusión se llegaría si se considerara que los artículos 39 y 40 contienen normas de naturaleza procesal, pues como estas son de aplicación inmediata —según el artículo 40 de la Ley 153 de 1887⁽²⁾—, salvo los términos que hubieren empezado a correr —que no es el caso— entonces su derogatoria tampoco permitiría conceder el incentivo regulado allí".

(1) Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 29 de noviembre de 1988. Exp. 1874.

(2) “ART. 40.—Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación”.

[§ 6468] En contratación administrativa.—

El Consejo de Estado, Sección Tercera en Sentencia Rad. AP-76001-23-31-000-2005-03932-01 de mayo 17 de 2007, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, estableció: “Con esta perspectiva, la jurisprudencia tiene establecida la procedencia de la acción popular cuando la conducta vulnerante del derecho o interés colectivo sea un contrato estatal, toda vez que —como ya se indicó— se trata de un instrumento principal y autónomo que sin duda se constituye en instituto idóneo para la protección de los derechos e intereses colectivos, con independencia de la naturaleza de la conducta vulnerante.

En efecto, el inciso segundo del artículo 40 de la Ley 472 de 1998 al regular el incentivo económico en acciones populares sobre moralidad administrativa dispuso:

“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” (se resalta). (...).

Por manera que la contratación estatal en tanto compromete intereses colectivos de diversa índole (moralidad, patrimonio público, entre otros) es pasible de ser estudiada en sede popular.

Ahora bien, la jurisprudencia y la doctrina revelan posiciones antagónicas en torno a la competencia anulatoria del juez popular respecto del contrato estatal en defensa de los derechos e intereses colectivos (21), sin embargo, en el caso sub lite esta materia no será objeto de examen en la medida en que no se discute la legalidad del contrato, sino la ejecución de unas cláusulas del mismo. Circunstancia que impone abordar el estudio de la prueba del contrato”.

(21) Vid. CORREA PALACIO, Ruth Stella, La acción popular y el contrato estatal, Primer Encuentro de Derecho Público, Cali, junio de 2006.

[§ 6469] Competencia.—De acuerdo con el artículo 16 de la Ley 472 de 1998, 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 a que pertenezca el juez de primera instancia.

Será 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, conocerá a prevención el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda.

El párrafo del artículo 16 establecía: “hasta tanto entraran en funcionamiento, los juzgados administrativos, de las acciones populares interpuestas ante la jurisdicción contencioso administrativa conocerían en primera instancia los tribunales contencioso-administrativos y en segunda instancia el Consejo de Estado”.

El numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, CPACA establece: "**Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia.** Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...).

16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas".

Igualmente, el numeral 7° del artículo 20 de la Ley 1564 de 2012, CGP señala: "Competencia de los jueces civiles del circuito en primera instancia.

(...).

7. De las acciones populares y de grupo no atribuidas a la jurisdicción de lo contencioso administrativo".

NOTA: El artículo 152 del CPACA fue modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021, "Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —L. 1437/2011— y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción", sin embargo, de acuerdo con el inciso primero del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021 sobre el régimen de vigencia y transición normativa, esta ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley (ene. 25/2021).

[§ 6470] Los jueces administrativos: Creación(L.E. 270/96, art. 33, aparte b), num. 3°); Régimen (L.E. 270/96, art. 42); Competencia (L.E. 270/96, art. 197, CPACA, num. 10 art. 155); Competencia adicionada: en primera instancia conocen de acciones populares (L. 472/98, arts. 16 y 51); en primera instancia conocen de acciones de grupo (L. 472/98, arts. 15, 16, 50, 51); en primera instancia conocen de acciones de cumplimiento (L. 393/97, art. 3°, CPACA, art. 155) (§ Competencia.—Tal cual lo establece...) en primera instancia conocen de acciones de tutela (C.N., art. 86) (§ LLAMADAS (1) Titular de la acción...).

Como complemento pueden consultarse los acuerdos 3321 de febrero 9 de 2006 (Creación de circuitos judiciales administrativos), 3345 de marzo 13 de 2006 (Implementación juzgados administrativos), 3346 de marzo 13 de 2006 (Planta de personal de juzgados administrativos), 3409 de 2006, 3387 de abril 7 de 2006 (Creación de oficinas apoyo judicial) del Consejo Superior de la Judicatura y de la Procuraduría General de la Nación varias resoluciones. Véase el título III de la Ley 1437 de 2011, CPACA.

[§ 6471] Mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios.—El artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, establece: "en su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de sus secciones, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los tribunales administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia.

La petición de parte o del Ministerio Público deberá formularse dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de la sentencia o providencia con la cual se ponga fin al respectivo proceso; los tribunales administrativos, dentro del término perentorio de ocho (8) días, contados a partir de la radicación de la petición, deberán remitir, con destino a la correspondiente Sala, sección o subsección del Consejo de Estado, el expediente dentro del cual se haya proferido la respectiva sentencia o el

auto que disponga o genere la terminación del proceso, para que dentro del término máximo de tres (3) meses, a partir de su recibo, la máxima corporación de lo contencioso administrativo resuelva sobre la selección, o no, de cada una de tales providencias para su eventual revisión. Cuando se decida sobre la no escogencia de una determinada providencia, cualquiera de las partes o el Ministerio Público podrán insistir acerca de su selección para eventual revisión, dentro del término de cinco (5) días siguientes a la notificación de aquella.

PAR. 1º—La ley podrá disponer que la revisión eventual a que se refiere el presente artículo también se aplique en relación con procesos originados en el ejercicio de otras acciones cuyo conocimiento corresponda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En esos casos la ley regulará todos los aspectos relacionados con la procedencia y trámite de la revisión eventual, tales como la determinación de los plazos dentro de los cuales las partes o el Ministerio Público podrán elevar sus respectivas solicitudes; la insistencia que pueda presentarse respecto de la negativa de la selección; los efectos que ha de generar la selección; la posibilidad de que la revisión eventual pueda concurrir con otros recursos ordinarios o extraordinarios.

PAR. 2º—La ley regulará todos los asuntos relacionados con la procedencia y trámite de los recursos, ordinarios o extraordinarios, que puedan interponerse contra las decisiones que en cada caso se adopten en los procesos que cursen ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”.

El artículo 272 del CPACA, establece: "**Finalidad de la revisión eventual en las acciones populares y de grupo.** La finalidad de la revisión eventual establecida en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia, adicionado por artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, es la de unificar la jurisprudencia en tratándose de los procesos promovidos para la protección de los derechos e intereses colectivos y la reparación de daños causados a un grupo y, en consecuencia, lograr la aplicación de la ley en condiciones iguales frente a la misma situación fáctica y jurídica”.

Frente a la procedencia de la revisión eventual, el artículo 273 del CPACA, señala: "La revisión eventual procederá, a petición de parte o del Ministerio Público, contra las sentencias o providencias que determinen la finalización o archivo de los procesos promovidos para la protección de los derechos e intereses colectivos y la reparación de daños causados a un grupo, proferidas por los tribunales administrativos, que no sean susceptibles del recurso de apelación ante el Consejo de Estado, en los siguientes casos:

1. Cuando la providencia objeto de la solicitud de revisión presente contradicciones o divergencias interpretativas, sobre el alcance de la ley aplicada entre tribunales.
2. Cuando la providencia objeto de la solicitud se oponga en los mismos términos a que se refiere el numeral anterior a una sentencia de unificación del Consejo de Estado o a jurisprudencia reiterada de esta corporación”.

Igualmente, frente a la competencia y trámite, el artículo 274 del CPACA, establece: "De la revisión eventual conocerá la sección que el reglamento determine según su especialidad y para su trámite se observarán las siguientes reglas:

1. La petición deberá formularse dentro de los ocho (8) días siguientes al de la ejecutoria de la sentencia o providencia con la cual se ponga fin al respectivo proceso.
2. En la petición deberá hacerse una exposición razonada sobre las circunstancias que imponen la revisión, y acompañarse a la misma copia de las providencias relacionadas con la solicitud.

3. Los tribunales administrativos, dentro del término de ocho (8) días contados a partir de la radicación de la petición, deberán remitir, con destino a la correspondiente sección que el reglamento determine, el expediente, para que dentro del término máximo de tres (3) meses, a partir de su recibo, esta resuelva, mediante auto motivado, sobre la petición de revisión.

4. Cuando se decida no seleccionar una determinada providencia, cualquiera de las partes o el Ministerio Público podrá insistir en su petición, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de dicha decisión. La decisión de selección o no selección y la resolución de la insistencia serán motivadas.

5. La sentencia sobre las providencias seleccionadas para revisión será proferida, con el carácter de sentencia de unificación por la sección que el reglamento determine según su especialidad, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de su selección.

6. Si prospera la revisión, total o parcialmente, se invalidará, en lo pertinente, la sentencia o el auto, y se dictará la providencia de reemplazo o se adoptarán las disposiciones que correspondan, según el caso. Si la sentencia impugnada se cumplió en forma total o parcial, la sentencia de unificación dejará sin efectos los actos procesales realizados y dispondrá que el juez inferior ejecute las órdenes sobre las restituciones y adopte las medidas a que haya lugar.

PAR.—La presentación de la solicitud y el trámite de la revisión eventual, no suspende la ejecución de la providencia objeto del mismo".

[§ 6475] LLAMADAS

(1) **Titulares.**—El artículo 12 de la Ley 472 de 1998, establece claramente cuales son los titulares de la acción, es decir que las acciones populares pueden ser ejercidas por cualquier persona natural o jurídica, organizaciones no gubernamentales y entidades públicas con funciones de control, vigilancia o intervención. En este punto, la titularidad de la acción es otorgada por el derecho colectivo que se pretende proteger, incluso en algunos casos puede entrar en conexidad con derechos fundamentales, o el juez puede dar protección a derechos colectivos no alegados por el actor, por lo tanto, el interés en la causa y la legitimación para interponer la acción amplían su espectro de manera geométrica en comparación con otras acciones judiciales y de protección de derechos, ya que el derecho colectivo otorga la facultad a cualquier persona, natural o jurídica de interponer la acción. Todo esto se entiende por el carácter público que tienen las acciones populares.

El artículo 144 del CPACA, señala: "**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 (15) 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".

Igualmente, el numeral 4° del artículo 161 del CPACA, establece: "**Requisitos previos para demandar.** La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

(...).

4. Cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este código".

(2) **Carácter preventivo.**—Es característica esencial de las acciones populares su naturaleza preventiva, indemnizatoria y/o restitutoria, como se deduce del artículo 34 de la Ley 472 de 1998. Significa lo anterior que: a) El carácter preventivo de la acción indica que no se requiere para su ejercicio la existencia de un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar; basta que se compruebe la existencia de la amenaza o riesgo de que se produzca, en razón de los fines públicos que los inspiran, 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; b) Es indemnizatoria en cuanto prevé la posibilidad de condenar al responsable del daño a pagar una indemnización *in genere* a la entidad pública no culpable y, c) Es restitutoria porque permite al juez que ordene la adopción de mecanismos que restablezcan el goce de los derechos e intereses colectivos, cuando esto sea posible.

El párrafo del artículo 229 del CPACA, frente a la procedencia de las medidas cautelares, señala: "Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos *(y en los procesos de tutela)* del conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio" (§ LLAMADAS (1) Titular de la acción...).

***NOTA:** La expresión "y en los procesos de tutela", contenida en el párrafo del artículo 229 del CPACA, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-284 de mayo 15 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

(3) **Interés o derecho difuso.**—El interés o derecho **difuso** es el correspondiente a un grupo de personas que ante la inminencia de un daño o ante la presencia del mismo, deciden pedir protección jurisdiccional. La vinculación entre las personas que conforman el grupo surge como consecuencia de la necesidad de reclamar protección del interés o derecho.

Dicho interés se encuentra radicado en la comunidad y se le denomina difuso en cuanto a que es un interés que sólo se concreta en la medida en que se vea amenazado; ésta es una diferencia con el derecho colectivo del que se afirma se encuentra previamente concretado en una asociación, cualquiera que ella sea, y que produce el reclamo en cuanto se obtiene la amenaza o el daño.