

ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO



JOSÉ RAFAEL HERRERA ESCORCIA

CORPORACIÓN EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO SIMÓN BOLÍVAR
FACULTAD DE DERECHO
BARRANQUILLA
2003

ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO

JOSÉ RAFAEL HERRERA ESCORCIA

Ensayo presentado como requisito para optar al título de Abogado

CORPORACIÓN EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO SIMÓN BOLÍVAR
FACULTAD DE DERECHO
BARRANQUILLA

2003

INTRODUCCIÓN

Es evidente que las Acciones Populares, para la restitución de bien de uso público tiene actualmente una ley que la rige y es la Ley 472 de Agosto 5 de 1998, la cual desarrolló dos vías, la de la Carta Política en su Artículo 88 y la del Código Civil, Artículo 1005 con relación a las acciones populares y de grupo, trae 86 Artículos y rige un año después de su promulgación, esto a partir de 1999, es por ende que la Sentencia del 24 de Marzo de 2000 tenía que ser casada bajo la vigencia de dicha ley.

El origen de acciones dirigidas a la defensa de intereses y derechos colectivos se remonta al Derecho Romano y al Derecho Inglés. Tanto en Roma como en Inglaterra se crearon como expresión de equidad para la defensa de los derechos de un gran número de personas afectadas por una misma causa. La Acción Popular ha tenido su mayor desarrollo en los países anglosajones, para posteriormente extenderse a otros países como España, Brasil, Italia y Argentina en la defensa del medio ambiente, etc., las constituciones de España, Portugal y Brasil, las consagran de manera expresa. En los Estados Unidos, se denomina acciones de clases o representación.

Desde el más remoto y clásico origen en el derecho latino fueron creadas las Acciones Populares para prevenir y precaver la lesión de bienes y derechos que comprometen altos intereses cuya protección no siempre supone un daño.

Este ensayo tiene como objetivo, identificar que es y cuales son las acciones. Asimismo, determinar las diferencias entre las acciones populares y las acciones de grupo. Como también analizar su estructura y el ordenamiento jurídico verificar, las normas que la regulan.

El plan de trabajo está diseñado en el uso no debido del espacio público, de unas personas determinadas, queriendo adquirir propiedad sobre una carrera que solo le pertenece al Estado y del cual cualquier persona que tenga conocimiento puede incoar una demanda pretendiendo que se le restituya el espacio que es de uso y goce de la comunidad de Sabanalarga.

La solución a esta problemática es acatar la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo de Sabanalarga y confirmada por el Tribunal Administrativo en donde se deben resarcir los daños y destruyendo las paredillas que impiden el paso peatonal y vehicular de los habitantes del Municipio de Sabanalarga.

DESARROLLO

Las Acciones Populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos, así mismo, las Acciones Populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración y el agravio sobre los derechos e intereses colectivos o restituir la cosa a su estado anterior cuando fue posible.¹

Las Acciones de Grupo son: aquellas acciones interpuesta por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. Las condiciones uniformes deben tener también un lugar respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad.

Las acciones de grupo que ejercen exclusivamente para obtener el reconocimiento y el pago de la indemnización de los perjuicios.

Según el Artículo 1005 del Código Civil nos expresa que la municipalidad y cualquier persona del pueblo tendrá a favor de los caminos plazas u otro lugares

¹ MORA CAICEDO, Esteban. RIVERA MARTÍNEZ, Alfonso. *Derecho Administrativo y Procesal Administrativo*. Bogotá: De Leyer 2001.

de uso público para la seguridad de los que transitan en ellos los derechos concedidos a los dueños de heredades o edificios particulares.

Siempre que a consecuencia de acciones populares hayan de demolerse o enmendarse una construcción o de resarcirse un daño sufrido se recompensará el actor a costa a del querellado.

Con una suma que no pase de la décima ni exceda de la tercera parte que cuesta la demolición o enmienda o el resarcimiento del daño; sin perjuicio si se castiga el delito o negligencia con una pena pecuniaria se adjudica al actor la mitad.

El Artículo 88 del Estatuto Superior, menciona que la Ley regula las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, la moral administrativa el ambiente, la libre competencia económica y otro de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados en un número plural de personas, sin perjuicios de la correspondiente acciones, particulares, así mismo definir los casos de responsabilidad civil objetiva para el daño inferido.

Según el Artículo 408 numeral 10 del Código de Procedimiento Civil establece sobre los procesos abreviados, tales como la restitución de bienes de uso público en el cual una persona del pueblo puede a su favor o de la comunidad, pedir que

se le restituya un bien que sea de uso público, es decir un bien perteneciente al Estado.

Según el Estatuto Superior en su Artículo 82 establece: "que es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación de uso común el cual prevalece sobre el interés particular".²

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que generen su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y el espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

Según el Artículo 8 de la Ley 9 de 1989, establece cuales son los elementos constitutivos del espacio público y el medio ambiente. Esta acción podrá dirigirse contra cualquier persona pública o privada, para la defensa de la integridad y condición de uso, goce y disfrute visual de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de las conductas que comprometieren el interés público o la seguridad de los usuarios.

Haciendo énfasis en el derecho comparado, sobre el tema ha tratar en la sentencia, enfocamos los siguientes países:

² COLOMBIA. *Constitución Política de Colombia de 1991*. Bogotá D.C.: Leyer 2002.

En la Legislación Española, cualquier persona puede impugnar los actos y planes de ordenación urbana cuando vulnere el interés público o los actos de terceros para suplir inacción de las autoridades locales, dicha acción se encuentra regulada por la ley de suelo de 1956. De otro lado la participación administrativa principio consagrado en la Constitución Española.

En Brasil: La Ley 7347 de 1985 mediante la cual se regula la acción civil por responsabilidad por daños causados al medio ambiente, el consumidor, los bienes y derechos de valor artístico, estético, histórico, autoriza al Ministerio Público para instaurar las acciones civiles públicas, cuando por razones de interés público la comunidad requiere de especial protección. Según los doctrinantes brasileños, es el mecanismo más importante en materia de defensa de ese interés, aunque existen otros como los previstos por la ley 4717 de 1965 y el Código de Procedimiento Civil de 1976.

En Estados Unidos y Canadá, se presentan dos tipos de acciones: las de clases denominadas class action (regla 23 de las reglas federales de procedimiento civil), que pueden ser instauradas por cualquier interesado para proteger algo específico de la población. En este caso, la sentencia produce efectos respecto de todos los miembros del sector, siempre que exista un numeroso grupo de personas con hechos y derechos en común y se encuentren con un representante de sus intereses

En países como Inglaterra y Austria se consagraron los “relator adtion” y mediante ello, los particulares las ejercen en los procesos de interés público a través del Ministerio Público o directamente con su autorización.

En Colombia fue expedida la Ley 472 de 1998 el 5 de Agosto, por el cual se desarrolla el Artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo, ley que empezó a regir un año después de su promulgación y de hecho deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, por estar consagrada en el Artículo 86 de la Ley 472 de 1998.

La Sentencia 26144 de 2001 estuvo mal enfocada por las partes y el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Sabanalarga por desconocer la Ley que en ese momento se encontraba vigente y tenía que ser aplicada a este proceso que más adelante enfocare con mayor profundidad. Es claro recalcar, que ésta Sentencia se enfocaron en los basamentos del Código Civil en su Artículo 1005 y la Ley 9º de 1989. Es importante señalar que las Acciones Populares es un medio procesal conocido en nuestro ordenamiento jurídico puesto que ya existía en el Código Civil y en varias disposiciones encaminadas a proteger los derechos colectivos, la constitucionalización de estas acciones obedecían, entonces a la necesidad de protección de derechos derivados de la aparición de nuevas realidades o situación socio – económicas, en la que el interés afectado no es particular sino es compartido por una pluralidad más o menos extensa de individuos.

Las personas ejercen entonces verdaderos derechos de orden colectivo para la satisfacción de necesidades comunes de manera que cuando quiera que tales prerrogativas sean desconocidas y se produzca un agravio o daño colectivo cuenten con la protección que la Constitución le ha atribuido a las acciones populares como derecho de la defensa de la comunidad. Estas acciones fueron objeto de debate y estudio en el seno de la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente, con base en el proyecto presentado por los delegatarios Guillermo Perry Rubio, Horacio Serpa Uribe, Eduardo Verano De la Rosa, aunque es del caso mencionar que la gran mayoría de proyectos de reforma constitucional entre ellos los del Gobierno Nacional y de la Alianza Democrática M – 19, propusieron la inclusión en el Estatuto fundamental de la Acción Popular.

Como se infiere en todo lo expuesto, las acciones populares han tenido una significativa acogida en los proyectos y propuestas de reforma constitucional, especialmente en aquellos que consagran derechos colectivos. Es ésta una indicación clara de que tales acciones constituyen ciertamente un instrumento eficaz para dichos derechos. La importancia que la legislación y jueces de otros países reconocen a los derechos e intereses colectivos se traduce en la diversidad de alternativas propuestas para su protección así por ejemplo: surgió la institución del “OMBUDSMAN” en países como la Gran Bretaña, Estados Unidos y Suecia, cuya misión primordial era la protección de los derechos colectivos de los consumidores.



Ahora bien. otra característica de las acciones populares que vemos en la Sentencia del 24 de Marzo de 2000 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 buscan amparar sino que basta que exista la amenaza o riesgo que se produzca, en razón de los fines públicos que la inspira. Desde su remoto origen en el derecho Romano fueron concebidas para precaver la elección de bienes y derechos que compartan intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no puede esperar hasta la ocurrencia del daño.

La carencia de contenido subjetivo de las acciones populares implica que en principio no se puede perseguir un resarcimiento de tipo pecuniario a favor de quien promueva el reclamo judicial de un interés colectivo; solamente en algunos casos, el legislador ha previsto el reconocimiento de los gastos en que incurra la persona que actúa en defensa del interés público o de una recompensa, que de todas maneras no puede convertirse en el único incentivo que debe tener en mira quien debe obrar más por motivación de carácter altruista y solidario en beneficio de la comunidad de la que forma parte.

Tradicionalmente nuestro Sistema Constitucional los mecanismos judiciales previstos para la protección de los derechos de las personas, se ha orientado hacia el mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales (Habeas Corpus, Acciones Públicas de Inconstitucionalidad y Nulidad) y

Mecanismos Ordinarios que se refieren a los derechos subjetivos y a intereses individuales legítimos (Proceso Civil y Contencioso Administrativo).

La Constitución vigente avanzó más allá, al actualizar la Carta de los derechos fundamentales de las personas y a la vez, establece medios más específicos y efectivos para su protección, como lo son las Acciones de Tutela y las Acciones Populares y de Grupo.

Como podemos observar el Código Civil en su Artículo 1005, 1006, 1007, 2358, 2360, regulan las acciones populares que se agrupan en la protección de bienes de uso público, conducentes a perseverar la seguridad de los transeúntes y el interés de la comunidad respecto de obrar que amenazan a causar un daño, y por el otro lado las Acciones Populares reguladas por leyes especiales y la cual veremos en este ensayo como es la Ley 9º de 1989 en su Artículo 8º, la cual estaba vigente en el momento que se dictó la Sentencia No. 26144 del 2001 a través del Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Sabanalarga, siendo luego modificada por la Ley 388 de 1997. De lo cual el Juez omitió una Ley que estaba vigente la cual es la 472 de 1998 que consagra todo lo concerniente a las Acciones Populares o de Grupo.

Para ilustrar el tema desarrollado en este ensayo, tomamos como referencia la Sentencia 26144 de 2001 Magistrado Ponente: Doctora Liliana Pajaro de Silvestre, del 24 de Marzo, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de

Barranquilla Sala Civil – Familia. Restitución de bien de uso público en donde los señores Roberto Noguera Bermejo, Alcibíades Caballero De la Hoz y Manuel Patiño Theran formularon demanda abreviada contra los señores: Hilario Acosta Palomino, Eugenia Castro Solano, Ubaldo Humberto Giraldo, Ciro y Osvaldo Giraldo Echeverrri a fin de que se resuelva:

Ordenar la destrucción de las mejoras y paredillas que fueron construidas por los demandados, cerrando y ocupando la carrera 28 del Municipio de Sabanalarga – Atlántico e impidiendo el paso peatonal y vehicular por esa vía, cuya medida es de once (11) metros. Así mismo ordenar a que los demandados sufraguen los gastos correspondientes a la destrucción de las citadas mejoras y paredillas, como también realizar la prevención a que se refiere el numeral 2 del Artículo 1005 modificado por el Decreto 2282 de 1989 Artículo 254, numeral 1º y condenar a los demandados a pagar las costas, perjuicios y honorarios profesionales.

Por otro lado los hechos esbozados por la parte demandante, la sala los sintetiza de la siguiente manera.

El señor Alvaro León Sánchez adquirió un lote de terreno denominado “Atacosta”, en el cual previa licencia de lote o solicitada al Personero Municipal, se le dio inicio a la construcción de la urbanización “La Sabana” incluyendo una capilla; un puesto de salud y un parque al igual que las calles y carrera que se constituirán en vías de uso público.

Desde 1994 hasta 1998 los demandados han construido y levantado mejoras en la boca de la carrera 28 entre calle 25 y 26 del Municipio de Sabanalarga, causando un perjuicio a los moradores de dicho sector.

Los invasores vienen adquiriendo sin título alguno legalmente registrado las mencionadas mejoras, convirtiéndose en profesionales con interés comercial.

Las mejoras se encuentran registradas catastralmente ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, pero no existe escritura pública ni registro inmobiliario que sirva de soporte para ello.

Esta irregularidad, que obstruye la vía pública ha sido puesta en conocimiento de la Oficina de Planeación Municipal, quien ha practicado las visitas e inspecciones pertinentes.

La demanda fue admitida mediante auto de 12 de Junio de 1998 y notificada personalmente a los demandados los días 24 de Junio de 1998, quienes a través de apoderado judicial contestaron la demanda expresando que los bienes construidos fueron adquiridos por venta de particulares y son superiores a los años y que en nada perjudican tales bienes a los habitantes o al municipio, quien los ha tomado al no ordenar su demolición.

Vencido el período probatorio y descorrido el traslado para alegar de conclusión, el a quo dictó sentencia de primera instancia, en marzo 24 del año 2000, decretando la apertura de la vía pública comprendida en la Carrera 28 entre Calle 25 – 26 del Municipio de Sabanalarga, en el término de quince días (15) hábiles y recompensar a los demandantes, acorde a lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 1005 del Código Civil.

Sus fundamentos jurídicos se circunscriben en que las vías públicas son elementos constitutivos del espacio público, aunque no se encuentra comprendida en el concepto de bienes de uso público, las cuales al tenor del Artículo 8 de la Ley 9 de 1989, para su defensa, cuentan con las acciones populares consagradas en el Artículo 1005 del Código Civil.

No conforme con tal decisión, el apoderado de la parte demandada interpuso el recurso de apelación contra el fallo el cual fue concedido en el efecto suspensivo, razón por la cual este asunto llega conocimiento de la Sala Civil - Familia, procediéndose a su resolución previa. Los argumentos de la parte demandada expresan que:

La apertura de la Carrera 28 entre calle 25 – 26 del municipio de Sabanalarga – Atlántico, constituye un peligro para sus habitantes, pues cuenta con inclinación aproximadamente de 5% por lo que esta área no da seguridad a los posibles transeúntes. De esta manera, el presente caso no encaja en el supuesto

consagrado en el Artículo 1005 del Código Civil, dado que la demolición sería procedente cuando afecten la seguridad de los que transiten por ella. Además se causaría un grave daño material a los demandados quienes ignorantes que las áreas construidas correspondían a un bien de uso público, han invertido tiempo y dinero.

Las Acciones Populares podrán ejercitarse por cualquier persona, sea natural o jurídica, las Entidades Públicas, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, y los Personeros, tal es el caso de la Sentencia en comento que fueron unas personas naturales quienes iniciaron este derecho constitucional a través de su apoderado.

Si bien es cierto los demandados taponaron las vías que daban acceso al mercado público de Sabanalarga, perturbando de esta forma a los moradores de este municipio, pero ellos lo hicieron con el permiso previo del Doctor: Germán Movilla Tejeda, la cual es el Personero del Municipio.

Para que una persona adquiriera un título de propiedad sobre un bien inmueble éste debe estar inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y debe obtener un número de matrícula inmobiliaria, porque de lo contrario se convertirán en unos invasores profesionales, es decir teniendo bienes que no son de su propiedad.

debidamente inscrita ante la institución correspondiente, presumiendo su propiedad por las Cartas Catastrales.

Actualmente quien otorga la Licencia de Construcción es la Curaduría Urbana según lo reza la Ley 388 de 1997 y en caso especiales Planeación Distrital, Municipal o Departamental y a falta de los anteriores el Alcalde.

Por acción y omisión los demandados cometieron errores, el primero por obstruir una vía de uso público y el segundo por ignorar las leyes y los entes encargados de vigilar el buen funcionamiento de las vías públicas, y bien es sabio que nadie puede enajenar ni hipotecar y mucho menos invadir predios que son de uso público.

Cabe anotar que la Constitución de 1991, no distingue como lo hace la doctrina entre el interés colectivo y el interés difuso para restringir los primeros a un grupo organizado y los segundos a comunidad indeterminadas, pues ambos tipos de intereses se entienden comprendidos en el término “colectivo”. El interés colectivo se configura en este caso como un interés que pertenece a todo y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concretó a través de participación activa, ante la administración de justicia.

Sugiero para la presente problemática que los entes públicos, deben tener en cuenta antes de otorgar un permiso de construcción, estudiar a fondo los

parámetros permitidos por la ley y no pasarla por alto ni mucho menos violarlas, debido a que se están cometiendo atropellos con los ciudadanos, obstruyendo una vía principal que comunica con la plaza principal de Sabanalarga, invadiendo el espacio público, para construir obras de las cuales no se tiene el justo título por pertenecer al Estado. Es por lo que se ve la necesidad de intervenir las acciones populares o de grupo.

El Plan de Ordenamiento Territorial "P.O.T." está establecido en todo el territorio colombiano, y es importante que sea del conocimiento de cualquier personero y en especial por los curadores y en casos especiales por planeación de acuerdo a la Ley 388/97 es por ende que la solución a esta problemática es que las autoridades protejan los derechos que los ciudadanos tienen al goce y disfrute de los bienes de uso público.

Finalizando, las acciones populares y de grupo se desarrollan con fundamentos en los principios constitucionales y especialmente en los de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, económica, celeridad y eficacia, se aplican también los principios generales del Código de Procedimiento Civil cuando éstos no se contrapongan a la naturaleza de dichas acciones, corresponde al juez velar por el respeto al debido proceso las garantías procesales y el equilibrio entre las partes promovidas la acción.

CONCLUSIÓN

Es menester enfatizar, a manera de conclusión que la restitución de un bien de uso público puede pedirse a través de las llamadas Acciones Populares o acciones de grupo, entiéndase la primera como medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, o vulneración o agravio y la segunda, son aquellas acciones interpuesta por un número plural o indeterminado de personas que reúnen condiciones uniformes.

En la Sentencia No. 26144 de 2001, se observó la aplicabilidad de la normatividad civil, y la del estatuto superior, como de igual forma la Ley 9º de 1989, violándose de esta forma el Artículo 86 de la Ley 472 de 1998, por cuanto afirma que deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, y expresamente los trámites y procedimientos existente en otras normas sobre la materia. Para lo cual al proferir el fallo por parte del tribunal del Distrito Judicial de Barranquilla, la Ley 472 de 1998 de Agosto 5, entraba en vigencia un año después, que sería el 5 de Agosto de 1999, fecha para la cual se caso la sentencia que fue el día 13 de Diciembre de 2001.

Como solución a la problemática desarrollada, aporto y sugiero que no siga prevaleciendo el interés particular que le genera ya que en la Sentencia 26144 es el Personero Municipal de Sabanalarga quien otorga la licencia de contratación y que este a su vez no se quiso percatar que lo que estaba firmando se encontraba en un precepto constitucional, el papel político también pudo estar incluido en toda la problemática por lo que existen persona queriendo violar los parámetros legales tal vez como la Ley 388 de 1997 que modificó la Ley 9° de 1989.

BIBLIOGRAFÍA

COLOMBIA. Constitución Política de Colombia de 1991. Bogotá D.C.: Leyer 2002.

COLOMBIA. Código Civil Comentado. Bogotá D.C.: Legis 2002.

COLOMBIA. Código de Procedimiento Civil. Bogotá D.C.: Leyer 2002.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 9 de 1989. Bogotá D.C.

* ----- Ley 388 de 1997. Bogotá D.C. ISBN 958-8113-39-3.

COLOMBIA. CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Bogotá D.C. El Pensador 2000 ISBN 958-8047-10-2

MORA CAICEDO, Esteban. RIVERA MARTÍNEZ, Alfonso. Derecho Administrativo y Procesal Administrativo. Bogotá D.C.: Leyer 2001.