

LAS ACCIONES POPULARES EN COLOMBIA COMO MEDIO DE DEFENSA DE LOS DERECHOS COLECTIVOS

Erika Verónica MALDONADO MÉNDEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los derechos colectivos*. III. *La acción colectiva*. IV. *La legitimación procesal*. V. *Los efectos de las sentencias*. VI. *Un caso de derechos colectivos: los derechos de los pueblos indígenas*. VII. *Conclusión*. VIII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El presente ensayo tiene como tema central a los derechos humanos de tercera generación, colectivos o de solidaridad, reconocidos en las leyes nacionales e internacionales, tales como el derecho a un medio ambiente sano, al desarrollo, a la paz, a la defensa del patrimonio cultural, derechos de los pueblos indígenas, entre otros. Concretamente, se analiza la forma en que los titulares de tales derechos pueden ejercer una acción procesal para preservarlos o para exigir su reparación en caso de haber sido vulnerados o incumplidos por un acto de autoridad.

Hasta ahora los medios de acceso a la justicia en materia de derechos humanos han sido creados para tutelar derechos subjetivos individuales afectados por particulares o por autoridades, que en sí mismos llevan el derecho de exigir el cumplimiento de la obligación correlativa. La doctrina y la legislación, esta última extranjera, prevén acciones colectivas para tutelar los derechos colectivos. Para el presente ensayo se tomará como base de análisis las acciones populares previstas en la Ley 472, de 1998, de Colombia, como medio para garantizar la protección de los derechos colectivos.

De tal forma, se revisarán los conceptos de derechos colectivos y de acción colectiva, siguiendo con un análisis de las acciones populares, como

* Docente en la Facultad de Derecho, sistema escolarizado, Universidad Veracruzana.

una acción colectiva, en la citada legislación colombiana, con base en dos aspectos: la legitimación procesal y los efectos de la sentencia, ambos elementos con especiales implicaciones procesales con relación a las acciones colectivas. Para finalizar con una reflexión acerca de la justiciabilidad de los derechos colectivos de los grupos indígenas de México y la necesidad de su protección en la actualidad.

II. LOS DERECHOS COLECTIVOS

Los derechos humanos son prerrogativas del ser humano, visto como un ente individual y como parte de colectivos o grupos, tales como la familia, la sociedad de la cual forma parte, la nacionalidad, la cultura en que nace y crece, y en términos generales, como parte de la humanidad. De ahí que los derechos humanos, también llamados garantías individuales o derechos fundamentales, pueden ser de corte individual o colectivo. Dentro del primer tipo están el derecho a la vida, las libertades de las personas o derechos de los ciudadanos; y como derechos colectivos, se puede mencionar el derecho a un medio ambiente adecuado, al desarrollo, a la paz o el derecho de autodeterminación de los pueblos.

Las generaciones de derechos humanos dan cuenta de ese tránsito evolutivo de la protección de los derechos humanos a partir de los derechos individuales (primera generación), derechos del individuo como parte de una sociedad o grupo social (segunda generación) y como parte de la humanidad (tercera generación).

En México, la Constitución Política vigente reconoce las tres generaciones de derechos humanos. Así, de la primera generación están previstos los derechos civiles y políticos, tales como las libertades de expresión, física, ocupacional, de asociación, de reunión, de tránsito y de participación en la vida política del país. Dichas prerrogativas de corte civil y político representan límites al poder de cualquier autoridad del Estado frente a la esfera jurídica de los particulares, teniendo como principios el individualismo, la libertad individual, la igualdad de los ciudadanos y el Estado de derecho, donde los poderes públicos son regulados por normas generales.

Además, la Constitución vigente reconoce derechos humanos sociales, expresados en los artículos 3o., 27 y 123 constitucionales. Con este constitucionalismo social, el Estado busca no solo la libertad y la igualdad, valores supremos del Estado liberal, sino la justicia social, es decir, defiende la misma libertad y derechos frente al Estado, pero comprende al hombre no solo

como individuo, sino integrado a grupos sociales primarios, como la familia, o secundarios, como sindicatos o a la sociedad en general.¹

También la Constitución mexicana ha reconocido los derechos humanos de tercera generación, llamados derechos de los pueblos, colectivos o de solidaridad, tales como el derecho a un medio ambiente sano, al desarrollo, y a partir de la reforma al artículo segundo de la Constitución, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de agosto de 2001,² reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas de México, expresada en forma de autonomía. En términos generales, los derechos humanos de tercera generación se fundamentan en la solidaridad, por lo que todas las personas son sujetos por igual de derechos y de obligaciones en relación a ellos, no solo los individuos, sino también grupos sociales, las colectividades, las naciones, los países, en general toda la humanidad, por lo que todos debemos respetarlos y todos podemos tener el interés en que se protejan y se respeten.

Sin embargo, en nuestro país las garantías procesales de los derechos humanos no han evolucionado al mismo tenor que su reconocimiento sustantivo, puesto que las estructuras procesales tradicionales de protección a los derechos humanos han sido principalmente concebidas y puestas al servicio de la tutela de derechos y de intereses individuales (derechos humanos de primera generación), como en el caso del amparo contra actos de autoridad que vulneren las garantías individuales o en menor medida, para proteger derechos de ciertos grupos como los núcleos de población agraria (derechos de segunda generación), existiendo para ello el amparo en materia agraria. De tal forma, estos medios jurisdiccionales de protección de la parte dogmática de la Constitución garantizan derechos inherentes de la persona, tales como la vida, la libertad personal, la seguridad jurídica, que implican derechos de la persona en lo individual, cuya afectación debe recaer en la misma entidad unitaria o bien, en el caso del amparo en materia agraria, protege derechos de un cierto sujeto colectivo específico con reglas procesales *ad hoc* para salvaguardar dichos derechos, sin que se pueda extender la protección a otros derechos, como los de solidaridad.

¹ Castro, Juventino V., *Garantías y amparo*, 9a. ed., México, Porrúa, 1996, p. 27.

² Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18; y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, México, t. DLXXXV, núm. 10, primera sección, 14 de agosto del 2001, pp. 2-4.

Esto puede explicarse porque al traducir normativamente estos derechos colectivos de los pueblos o de solidaridad en las leyes, se hace por medio de normas de principios y normas programáticas³ que tienen como finalidad imponer metas o fines a las instituciones públicas y a los órganos del Estado; de ahí que las obligaciones vinculadas con los derechos colectivos tienden a entenderse como simples directivas de política pública dirigidas a los poderes políticos, de modo que las posibilidades de que se pueda exigir su cumplimiento o la reparación de su violación son escasas.

Aunado a ello, los derechos colectivos o de solidaridad rompen el esquema tradicional de derechos individuales, esto es, rebasan la esfera subjetiva de un individuo y pasan a ser propiamente derechos o intereses supraindividuales,⁴ cuya titularidad o proyección recae en un grupo social, clase o categoría de personas vinculadas entre sí por una relación jurídica o por determinadas circunstancias de hecho.⁵

Son derechos o intereses que en última instancia tienen como fundamento a la persona como individuo, sin que por ello se entienda como la suma de situaciones o de derechos subjetivos individuales, sino que el interés supraindividual es una situación jurídica en que una comunidad de sujetos se encuentra en igual posición respecto a un bien del que todos ellos disfrutan simultánea y conjuntamente, de forma concurrente y no exclusiva, y en caso de surgir una afección en dicho disfrute por un mismo acto, cada uno (cualquiera) de ellos puede instar la tutela de ese interés (de su interés legí-

³ Para la diferenciación de las estas normas constitucionales véase Balaguer Callejón, Francisco, “Constitución y ordenamiento jurídico”, *Teoría de la Constitución, ensayos escogidos*, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 2002, pp. 177-201, y Zagrebelsky, Gustavo, “La Constitución y sus normas”, *Teoría de la Constitución, ensayos escogidos*, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 2002, pp. 67-92.

⁴ Se usará esta terminología por considerarse la más adecuada a la naturaleza de los intereses, entendiéndose por tal expresión a los intereses o derechos más allá de los estrictamente individuales. No hay unanimidad doctrinal en la designación nominal de estos intereses o derechos, por tanto se les puede encontrar como derechos o intereses transindividuales, de incidencia colectiva. Bujosa Vadell señala una variada terminología, como intereses de grupo, difusos, sociales de serie, de sector, de categoría, difundidos o propagados, profesionales, fragmentación, sin estructura, *interessi adesposi* (sin dueño, anónimos), superindividuales, de clase, dispersos, metaindividuales, *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, Barcelona, Bosch, J. M. (editor), 1995, pp. 59-61. Asimismo, es pertinente hacer la aclaración de que los autores usan las expresiones derechos e intereses conjuntamente; la razón es que al existir un derecho (individual o supraindividual), le corresponde, desde el punto de vista procesal, un interés entendido como la ventaja, material o moral, que se deriva en favor de una persona en virtud del ejercicio de un derecho cuya titularidad le corresponde. Pina, Rafael de y Pina Vara, Rafael de, *Diccionario de derecho*, 26a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 328.

⁵ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos*, México, Porrúa, 2003, pp. 6 y 7.

timo) que es coincidente con el de los demás y solidario en su lesión y en su satisfacción.⁶

La doctrina y algunas legislaciones han dividido los derechos colectivos (el género) en dos clases:⁷ los difusos y los colectivos en sentido estricto (las especies).

En primer lugar, ambas especies representan intereses supraindividuales de naturaleza indivisible, porque pertenecen a la comunidad o colectividad como un todo, esto es, existe una relación estrecha entre los intereses de los miembros del grupo, que cuando una orden judicial es favorablemente otorgada a un miembro, ello implica la satisfacción a todos los demás, y cuando los derechos de uno solo de los miembros es violado, ello implica la violación de todos los derechos de los miembros del grupo.⁸

Asimismo, son indivisibles porque protegen una situación o una aspiración común de un grupo de sujetos con relación a un mismo bien, siendo dicho bien de naturaleza indivisible, como el aire, el paisaje, el medio ambiente sano, la autodeterminación de los pueblos, por mencionar algunos.

Ahora bien, dentro de las especies, la diferencia entre los derechos difusos y los derechos colectivos depende de la extensión y determinación de los sujetos interesados y de la vinculación o el grado de agregación entre los miembros del grupo o colectividad,⁹ de tal suerte:

- Son derechos difusos los que derivan en intereses supraindividuales de naturaleza indivisible en que sus titulares son personas indeterminadas o de muy difícil determinación, ligadas por circunstancias

⁶ Gutiérrez de Cabiedes, Hidalgo y Caviedes, Pablo de, “Derecho procesal constitucional y protección de los intereses colectivos y difusos”, *Derecho procesal Constitucional*, pról. de Héctor Fix-Zamudio, México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2002, t. III, p. 2198.

⁷ También se hace referencia a los derechos plurisubjetivos, individuales homogéneos o individuales plurales, pero estos son realmente derechos subjetivos individuales, por ello divisibles, que comparten el mismo origen fáctico común y el contenido sustantivo, cuyos titulares tienen, cada uno de ellos, legitimación en la causa y libre disposición de su acción, donde los efectos de la sentencia no protegen a todo el grupo, y la reparación del daño dependerá de las circunstancias individualizadas. Por ejemplo, los derechos de quienes han adquirido un bien que no responde a las cualidades anunciadas. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, pp. 14-17.

⁸ Gidi, Antonio, “Acciones de grupo y ‘amparo colectivo’ en Brasil. La protección de derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos”, trad. de Lucio Cabrera Acevedo y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, en *Derecho procesal constitucional*, pról. de Héctor Fix-Zamudio, México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2002, t. II, p. 2030.

⁹ Gutiérrez de Cabiedes, Hidalgo y Caviedes, Pablo de, *op. cit.*, p. 2196.

de hecho. Atienden a colectividades amplias, mutables, accidentales u ocasionales, por lo que sus miembros no son fácilmente determinables.

- Son derechos colectivos en sentido estricto los que derivan en intereses supraindividuales de naturaleza indivisible en que su titular es un grupo, categoría o clase de personas ligadas entre sí por una relación jurídica base. Atienden a colectividades limitadas y circunscritas, de permanencia estable, por lo que sus miembros pueden determinarse de manera más precisa.

Estos derechos colectivos en sentido amplio demandan un vehículo procesal que permita su acceso a la justicia por medio de una acción de tipo colectivo, como las acciones populares previstas en la legislación de Colombia, como se verá en líneas abajo.

III. LA ACCIÓN COLECTIVA

El juicio de amparo, medio de garantía de derechos humanos por excelencia en nuestro país en el ámbito federal, prevé su procedencia siempre que se aduzca un agravio personal y directo, lo cual tratándose de derechos colectivos no es posible de configurar, dado que dan lugar a intereses supraindividuales. Véase con un ejemplo: en una comunidad se encuentra ubicado un monumento inmueble prehispánico, que la misma comunidad resguarda y cuida porque forma parte de sus valores ancestrales, de su patrimonio cultural tangible. Ocurre que un grupo de personas ajenas a la comunidad que visitan el monumento le causan daños rayándolo; si bien existen sanciones administrativas por parte del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) o si se configura algún delito procediéndose por la vía penal, el derecho humano colectivo a gozar del patrimonio cultural no cuenta con un medio de garantía, dado que el amparo resultaría improcedente, puesto que no existe un individuo que pudiera comprobar que la afectación la resiente en su esfera jurídica individual, dado que el cuidado del patrimonio es de interés colectivo, por lo que no se configura el agravio personal y directo, puesto que dicha afectación o daño del bien lo resiente toda la comunidad, en su cultura o en sus valores ancestrales.

Como se dijo antes, las estructuras procesales tradicionales han sido concebidas y puestas al servicio de la tutela de derechos e intereses individuales, en virtud de que la fórmula general de la legitimación procesal está basada en el interés jurídico identificado como el derecho subjetivo clásico, esto es, la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la

norma objetiva del derecho, que se caracteriza por una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia.¹⁰ De acuerdo con esta legitimación procesal basada en un interés jurídico, se requiere que en la pretensión se acredite una afectación a un derecho subjetivo para ejercer la acción procesal.

En virtud de lo anterior, se demanda un medio procesal que permita el acceso a la justicia de los derechos supraindividuales —difusos o colectivos—, el cual puede verse en la noción de interés legítimo que permitiría la extensión de la tutela jurisdiccional a las situaciones colectivas, puesto que puede estar basado en un derecho individual o en uno supraindividual.

En nuestro país, la noción de interés legítimo se ha desarrollado en el derecho administrativo, y parte de la base de que existen normas que imponen una conducta obligatoria de la administración, pero tal obligación no se corresponde con el derecho subjetivo de que sean titulares determinados particulares. El Poder Judicial¹¹ respecto de esta materia lo ha definido como el interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados,

¹⁰ INTERÉS JURÍDICO. INTERÉS SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUANDO EXISTEN. Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, parte: 37, primera Parte, p. 25, Amparo en revisión 2747/69. Alejandro Guajardo y otros (acums.). 18 de enero de 1972. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Abel Huitrón. NOTA: Esta tesis también aparece en *Apéndice 1917-1985*, Primera Parte, Pleno, tesis 59, p. 126 (cuarta tesis relacionada).

¹¹ INTERÉS LEGÍTIMO, CONCEPTO DE, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. Tesis I.13o.A.43 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, marzo de 2002, p. 1367. Amparo directo 7413/2001. Roberto Díaz Sesma. 30 de agosto de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretario: Everardo Maya Arias.

INTERÉS LEGÍTIMO, NOCIÓN DE, PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. Tesis I.2o.A.28 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, marzo de 2002, p. 1368. Amparo directo 3059/2001. Publicidad y Promociones Internacionales, S.A. de C.V. 9 de noviembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Iturbe Rivas. Secretaria: María Lorena García Gutiérrez.

INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Tesis 2a./J. 141/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época Instancia, t. XVI, diciembre de 2002, p. 241. Contradicción de tesis 69/2002-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Cuarto y Décimo Tercero, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 15 de noviembre de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el asunto Juan Díaz Romero. Secretario: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot. Tesis de jurisprudencia 141/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de noviembre de dos mil dos.

interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.

Existe interés legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho, siendo así que este no tiene un derecho subjetivo a exigir una determinada conducta o a que se imponga otra distinta, pero sí a exigir de la administración el respeto y el debido cumplimiento de la norma jurídica.

Consiguientemente se pueden destacar los siguientes puntos en relación al interés legítimo:¹²

- Un acto de autoridad es susceptible de causar un perjuicio o de generar un beneficio en la situación fáctica o en la esfera jurídica propia del interesado, protegida por el derecho que puede ser compatible con otras personas.
- El interesado no tiene un derecho subjetivo a impedir esa conducta o a imponer otra distinta, esto es, no existe una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer, exigible de otra persona, por lo tanto no existe la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica entendida en sentido amplio.
- El interesado tiene la facultad de exigir el respeto del ordenamiento jurídico a la administración pública y a reclamar de los tribunales la observancia de las normas jurídicas (legalidad) cuya infracción pueda perjudicarlo, y, en su caso, de exigir la reparación de los perjuicios que de esa actuación le resulten.
- El titular o los titulares del interés están legitimados para intervenir en el proceso judicial correspondiente y a actuar como parte, para resguardar su interés.
- Surge por el reconocimiento de la propia ley.

De acuerdo con lo anterior, se puede definir al interés legítimo como el interés jurídicamente protegido y relevante, cuyo titular (el interesado) tiene respecto de que se cumpla con ciertas normas jurídicas que están siendo violentadas o incumplidas por un acto de autoridad, sin que el interesado cuente con un derecho subjetivo que le sea afectado, sino que la afectación

¹² Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, p. 20; Gutiérrez de Cabiedes, Hidalgo y Caviedes, Pablo de, *op. cit.*, p. 2191; Hernández Martínez, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 71.

(perjuicio o beneficio) la resiente en su esfera jurídica en sentido amplio, protegida por el derecho objetivo, bien sea por la situación de hecho en que se encuentra o porque es el destinatario directo de dicho acto.

De tal forma, es importante la noción de interés legítimo para hacer procedente la tutela de los derechos colectivos con su característica de supraindividualidad, ya sea adecuando los mecanismos procesales tradicionales o creando nuevos mecanismos de garantías que involucren a los poderes del Estado.

El derecho comparado y la doctrina dan cuenta de diversas instituciones y procesos jurisdiccionales que permiten juicios por violación de estos derechos, como el *recours collectif*, en Québec o las *class actions*, de los Estados Unidos, en los que es común que en una acción colectiva un demandante tenga legitimación para representar sin mandato a otros actores.¹³

En términos generales, se trata de acciones colectivas entendidas como “instituciones procesales que permiten la defensa, protección y representación jurídica colectiva de derechos e intereses de los miembros de una colectividad o grupo dentro de una sociedad”.¹⁴ Se trata de acciones procesales que tienen la característica de ser colectivas, esto es, se presenta por un demandante con representación (legitimación activa para demandar colectivamente) para proteger un derecho que pertenece a un grupo de la población (objeto del litigio), al cual obliga la sentencia en su conjunto.¹⁵

El artículo 88 de la Constitución de Colombia prevé como acción colectiva las acciones populares para proteger los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza.¹⁶ Este artículo tiene su ley reglamentaria número 472, de 1998, en donde define a las acciones populares como los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos,

¹³ Para mayor detalle de derecho comparado, véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, pp. 23 y ss.; Cabrera Acevedo, Lucio, “Pasado y posible futuro del amparo colectivo”, en *Derecho procesal constitucional*, pról. de Héctor Fix-Zamudio, México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2002, t. I, pp. 301-309, pp. 303 y ss., y Gidi, Antonio, *op. cit.*, pp. 2001-2059.

¹⁴ Senado de la República, “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos respecto a la iniciativa que adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de acciones colectivas”, *Gaceta del Senado*, México, LXI Legislatura, martes 8 de diciembre de 2009, num. 66, en www.senado.gob.mx (9 de diciembre de 2009).

¹⁵ Gidi, Antonio, *op. cit.*, p. 2017.

¹⁶ Constitución Política de Colombia, en www.senado.gov.co (4 de enero de 2010).

que se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible (artículo 2).

Como puede verse, estas acciones populares son un medio procesal que busca garantizar el ejercicio y la reparación de la violación contra los derechos de tipo colectivo, donde el espectro de protección va desde la prevención de un daño hasta la restitución de las cosas en caso de que ya hubiera existido una violación contra el derecho que se busca proteger. Sería importante que México contara con una acción de este tipo para proteger los derechos colectivos, bien sea a nivel federal o dentro de cada entidad federativa de acuerdo con sus necesidades, por ejemplo, para la protección de su patrimonio histórico y cultural. A continuación se centrará en la revisión de dos aspectos de las acciones populares: la legitimación procesal y los efectos de la sentencia desde el aspecto doctrinal, y el análisis de la legislación colombiana, modelo importante para este tipo de acciones colectivas.

IV. LEGITIMACIÓN PROCESAL

Es sumamente importante identificar quiénes son los actores sociales que tienen el poder de poner en movimiento el mecanismo de garantía de los derechos humanos colectivos, dado que estos medios de defensa tienen la particularidad de que la resolución final afectará o beneficiará a todo un grupo o colectividad. Sin embargo, también debe tenerse presente que dada la naturaleza de estos derechos colectivos, que como se dijo, pertenecen o interesan a todos, puede permitirse que cualquier persona promueva el medio de tutela, ya que en última instancia, todos podemos estar interesados en su protección; por ejemplo, la humanidad tiene el interés legítimo de demandar a la empresa petrolera que por descuido cause un derramamiento de crudo en el mar, provocando la mortandad de ecosistemas, o bien, todos podemos estar interesados legítimamente en demandar la protección de las pirámides de El Tajín, patrimonio cultural, ante la amenaza de un daño causado por descuido de las autoridades encargadas de su protección.

Esto lleva a la revisión del concepto de legitimación en materia procesal, entendida como “[...] la investidura o reconocimiento jurídico-formal que determina, en abstracto, quién puede solicitar una concreta tutela jurisdiccional y frente a quién [...] Está referida a la situación en que ha de encontrarse un sujeto para obtener o provocar determinadas consecuencias jurídicas”.¹⁷ En el

¹⁷ Gutiérrez de Cabiedes, Hidalgo y Caviedes, Pablo de, *op. cit.*, p. 2205.

mismo sentido, María del Pilar Hernández considera que la legitimidad es la facultad de disposición procesal.¹⁸

Así, la ley de Colombia en comento prevé las reglas de quiénes son los sujetos con legitimación procesal para ejercer las acciones populares, de tal forma se tiene:

1. Toda persona natural o jurídica.
2. Las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones populares, cívicas o de índole similar.
3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, de intervención o de vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión.
4. El procurador general de la nación, el defensor del pueblo y los personeros distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia.
5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y la defensa de estos derechos e intereses (artículo 12).

Agrega que los legitimados para ejercer acciones populares pueden hacerlo por sí mismos o por quien actúe en su nombre (artículo 13). Como puede verse, la legitimación en la legislación en comento es compartida por una serie de sujetos que van desde un individuo, organizaciones, o el Estado a través de una dependencia o funcionario público, como el *ombudsman*. Se reitera que la posibilidad de accionar estos medios de defensa es *sui generis*, ya que no puede negarse la posibilidad de que cualquier persona interesada, por ejemplo, en el cuidado del medio ambiente o de la protección de una reserva ecológica, pueda accionar esta garantía, es decir, en términos generales todos y cada uno estamos igualmente legitimados a solicitar la protección o la reparación de derechos humanos colectivos.

Por otro lado, es importante señalar que cuando se promueve la protección de los derechos colectivos, el actor procede en juicio como representante de todos los miembros del grupo afectado, afirmando la titularidad de un derecho o interés propio, pero compartido con los demás miembros del grupo, en el que cada uno de ellos es, a su vez, titular del mismo derecho o interés, por lo que el reclamo en realidad se hace también a nombre de todos los posibles afectados por un determinado hecho o acto, aunque no todos necesariamente son parte en el procedimiento. Esto se relaciona directamente con el alcance de la resolución final que se dicte en la acción colectiva, lo cual veremos a continuación.

¹⁸ Hernández Martínez, María del Pilar, *op. cit.*, p. 64.

V. LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA

La regla de los efectos de la sentencia en materia procesal es que la cosa juzgada solo obliga a las partes y no puede beneficiar ni perjudicar a terceros que no son parte del juicio, sin embargo, el carácter *erga omnes*, esto es, eficacia frente a todos, aun sobre aquellos que no son parte, es un aspecto esencial de la acción colectiva, dado que de hecho la sentencia tendrá eficacia para todos los demás integrantes de la colectividad que se encuentren en una posición idéntica al que ejerció la acción correspondiente, porque en caso de ver acogida su pretensión, los demás cointerésados se benefician de los efectos materiales y jurídicos de la resolución jurisdiccional, y si aquella es desestimada, no experimentarán ningún cambio en su situación jurídica, material y procesal.¹⁹

La citada Ley 472 de Colombia señala que la sentencia dictada en el procedimiento de acción popular tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general (artículo 35); esto se explica por la indivisibilidad del objeto del litigio, dado que sería en detrimento de la seguridad jurídica que la resolución únicamente surtiera efectos para las partes, ya que como se dijo, los interesados en la misma pueden ser muchas personas, incluso toda la sociedad mexicana o la humanidad, por lo que la resolución debe tener efectos generales.

Es conveniente señalar que la doctrina y la legislación coinciden con lo anterior, aunque también se admite que no pueden reconocerse estos efectos en todos los casos de sentencia en acción colectiva; de ahí que existen diversas formas de otorgar dichos efectos, en la mayoría de ellas predomina la orientación del contenido de la sentencia, esto es, si se acepta la pretensión del actor o se la niega. De tal modo, si la sentencia es favorable al grupo, adquiere efectos para todos los interesados, y si es desfavorable al grupo, sus efectos no se extienden y solo hay cosa juzgada, para que no sea opuesta la misma acción colectiva, pero se mantienen intactos los derechos individuales de los interesados para reclamarlos por vía jurisdiccional.²⁰

Esta fórmula se considera adecuada para evitar que las personas y la comunidad sean perjudicadas en su garantía de audiencia en el procedimiento de acción colectiva, dado que el resto de los miembros del grupo no fue parte procesal y en algunos casos ni siquiera se enteran de la existencia del

¹⁹ Gutiérrez de Cabiedes, Hidalgo y Caviedes, Pablo de, *op. cit.*, p. 2198.

²⁰ El *Código de la Defensa del Consumidor* es más preciso al respecto en el capítulo IV, artículos 103 y 104. Cfr. Cabrera Acevedo, Lucio, *El amparo colectivo protector del derecho al ambiente y otros derechos humanos*, México, Porrúa, 2000, pp. 30-35.

juicio hasta que se resuelve. Por ello es que la sentencia les beneficia cuando la pretensión es concedida, pero no les perjudica cuando es negada.

A continuación se verán los derechos de los pueblos indígenas en México, como un caso concreto de derechos colectivos.

VI. UN CASO DE DERECHOS COLECTIVOS: LOS DERECHOS DE LOS GRUPOS INDÍGENAS

Los derechos colectivos de las comunidades indígenas generan derechos o intereses supraindividuales, esto es, pertenecen al grupo como tal. De acuerdo con los tipos de derechos colectivos, se trata más bien de derechos o intereses de la especie de los colectivos en sentido estricto, considerando que los grupos indígenas, por lo general, forman una colectividad limitada, circunscrita territorialmente y de mayor permanencia, donde los miembros son determinables o de mayor precisión en su determinación y están unidos por una relación jurídica base, que es la calidad de indígena que deriva de un criterio objetivo (cultura compartida) y subjetivo (la conciencia de ser indígena y pertenecer al grupo indígena).

A propósito de la protección de los grupos indígenas de México, Lucio Cabrera señala que con Benito Juárez (1867-1872) y Sebastián Lerdo de Tejada (1872-1876) como presidentes de México, el amparo otorgó legitimación a grupos indígenas sin organización, por lo cual uno o dos individuos sin poder legal podían representar a la totalidad del grupo. Asimismo, la Suprema Corte (1868-1882) interpretó el amparo otorgando legitimación a personas sin un poder o mandato.²¹ Durante el gobierno de Porfirio Díaz, Ignacio L. Vallarta, presidente de la Suprema Corte, revierte esta tendencia negando personalidad y legitimación para actuar en juicio a las comunidades indígenas (1882).²²

En el siglo XX, las políticas indigenistas buscaron la asimilación de los indígenas a la sociedad nacional típicamente occidental, proclamando la igualdad jurídica de todos los habitantes de la República, y la ley de amparo vigente a partir de 1936 consagró las estructuras procesales individualistas que no permitieron el acceso a la justicia de grupos para reclamar derechos sociales. Si bien a partir de fines del siglo XX se ha reconocido la diversidad

²¹ San Bernabé Tenochtitlán, estado de Puebla, *S7F*, 493 (1a. época 1872), Coxcatlan, estado de Puebla, *S7F*, 831 (1a. Época 1873); Pérez concepción, *S7F* (1a. Época, 1872), tomados de Cabrera Acevedo, Lucio, “Pasado y posible futuro...”, p. 307.

²² Cabrera Acevedo, Lucio, “Las comunidades indígenas. Problemática jurídica internacional e interna”, *El Foro*, México, t. VIII, núm. 2, segundo semestre 1995, p. 2.

cultural y el respeto a la cosmovisión indígena, en el aspecto de acceso a la justicia para reclamar derechos de grupo, aún no existen las instituciones jurídicas que les permitan hacer valer sus derechos.

La Constitución federal vigente reconoce los derechos de las comunidades indígenas en México en el artículo segundo, derechos que se basan en la libre determinación ejercida en forma de autonomía, como son el derecho a desarrollar sus formas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural, la regulación y la solución de sus conflictos internos por medio de sus derechos indígenas, la elección de sus autoridades o representantes para su gobierno interno mediante sus prácticas tradicionales, la preservación de sus lenguas y sus culturas; la conservación y el mejoramiento del hábitat y de la integridad de sus tierras, el acceso a la propiedad y la tenencia de la tierra y al uso y disfrute de los recursos naturales, la representación proporcional en los ayuntamientos y el acceso a la jurisdicción del Estado, así como a una serie de obligaciones de las autoridades de la federación, los estados y los municipios para establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas, el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, así como para abatir las carencias y rezagos, como desarrollo regional, incremento de niveles de escolaridad, acceso a los servicios de salud, acceso al financiamiento público, incorporación de las mujeres al desarrollo, extensión de la red de comunicación, apoyo a actividades productivas, consulta previa para la elaboración de los planes de desarrollo, establecimiento de partidas presupuestales específicas.

Como puede apreciarse, los anteriores derechos pueden tomarse como una serie de normas programáticas de difícil vinculación jurídica, ya que no existe un medio de garantía que permita la defensa de tales derechos cuando sean violentados por actos u omisiones adjudicados a las autoridades del Estado, de ahí que es indispensable contar con un medio de tutela jurisdiccional de estos derechos, para dejar de ser vistos como directrices o buenas intenciones del legislador. Las acciones populares, previstas en la legislación colombiana, con los elementos de legitimación procesal y efectos *erga omnes* de las sentencias, pueden ser una guía para la protección en México de estos derechos colectivos.

VII. CONCLUSIÓN

Los derechos colectivos generan derechos o intereses supraindividuales para su titular, que es una colectividad o grupo. Estos derechos, al adoptar

existencia jurídica en normas de principios y normas programáticas, son vistos como directivas de política pública dirigidas a los poderes políticos, de modo que las posibilidades de que se pueda exigir su cumplimiento o la reparación de su violación son escasas, e incluso en México son nulas al momento.

Cualquiera que sea el medio procesal que garantice el cumplimiento de estos derechos colectivos, en última instancia incide en una acción de tipo colectivo que debe reunir determinados elementos, acordes con la naturaleza de su objeto de protección, como son la existencia de un interés legítimo que no requiere la afectación de la esfera subjetiva individual, sino solo de la esfera jurídica en sentido amplio, un tipo de legitimación procesal previsto en la ley con la finalidad de que quien o quienes asuman la legitimación activa para ejercer la acción colectiva sean verdaderamente representativos de los derechos o intereses de los demás miembros del grupo. Finalmente, respecto de los efectos de la sentencia que recaiga en una acción colectiva, si aquélla es favorable al grupo, adquiere efectos para todos los interesados, y si es desfavorable al grupo, sus efectos no se extienden y solo habrá cosa juzgada para que no sea opuesta la misma acción colectiva, pero se mantienen intactos los derechos individuales de los interesados para reclamarlos por vía jurisdiccional.

Un modelo de tal acción colectiva son las acciones populares previstas en la Ley 472, que reglamenta el artículo 88 de la Constitución de Colombia, cuya finalidad es la defensa de los derechos colectivos, tales como el patrimonio cultural, el medio ambiente, la seguridad y la salubridad públicas, entre otros, teniendo legitimación procesal para actuar una serie de sujetos claramente definidos que ejercerán la acción a nombre de toda la colectividad afectada por la violación de algunos de sus derechos colectivos; asimismo, los efectos de la sentencia que se dicte en el proceso de acción popular serán para las partes y *erga omnes*, esto es, tendrá efectos generales, los cuales son dos aspectos destacables de estas acciones, que pueden servir de ejemplo para instaurar acciones colectivas en nuestro país.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, “Constitución y ordenamiento jurídico”, *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 2002.

BUJOSA VADELL, Lorenzo, *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, Barcelona, Bosch, 1995.

CABRERA ACEVEDO, Lucio, “Las comunidades indígenas. Problemática jurídica internacional e interna”, *El Foro*, México, tomo VIII, núm. 2, segundo semestre 1995.

———, *El amparo colectivo protector del derecho al ambiente y otros derechos humanos*, México, Porrúa, 2000.

———, “Pasado y posible futuro del amparo colectivo”, en *Derecho procesal Constitucional*, pról. de Héctor Fix-Zamudio, México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2002, tomo I.

CASTRO, Juventino V., *Garantías y amparo*, 9a. ed., México, Porrúa, 1996.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos*, México, Porrúa, 2003.

GIDI, Antonio, “Acciones de grupo y ‘amparo colectivo’ en Brasil. La protección de derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos”, trad. de Lucio Cabrera Acevedo y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, en *Derecho procesal Constitucional*, pról. de Héctor Fix-Zamudio, México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2002, tomo II.

GUTIÉRREZ DE CAVIEDES HIDALGO, Pablo de, “Derecho procesal constitucional y protección de los intereses colectivos y difusos”, *Derecho procesal constitucional*, pról. de Héctor Fix-Zamudio, México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2002, tomo III.

HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 1997.

PINA, Rafael de y PINA VARA, Rafael de, *Diccionario de derecho*, 26a. ed., México, Porrúa, 1998.

PODER EJECUTIVO, SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18; y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo DLXXV, núm. 10, primera sección, 14 de agosto del 2001, pp. 2-4.

SENADO DE LA REPÚBLICA, “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos respecto a la iniciativa que adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos en materia de acciones colectivas”, *Gaceta del Senado*, México, LXI Legislatura, martes 8 de diciembre de 2009, núm. 66, en www.senado.gob.mx (fecha de consulta: 9 de diciembre de 2009).

ZAGREBELSKY, Gustavo, “La Constitución y sus normas”, *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 2002.