

Las acciones populares, de grupo y de cumplimiento y su impacto en la construcción de políticas públicas en Colombia*

RUTH STELLA CORREA PALACIO

CUESTIÓN PREVIA

La “*constitucionalización*” del derecho que ha caracterizado estos casi tres lustros de vigencia de la Carta de 1991, no puede reducirse al incuestionable impacto que trajo la implantación en nuestro derecho de la acción de tutela ni a la creación de la Corte Constitucional, innovaciones significativas –sin duda– pero que se enmarcan dentro de una transformación jurídica de un mayor calado: la previsión en el nivel más alto del ordenamiento jurídico –la Constitución Política– de un vastísimo listado de derechos, acompañado simultáneamente de un importante repertorio de mecanismos para su protección.

Un especial interés ofreció para el constituyente de 1991 la incorporación en el nivel constitucional de un catálogo más o menos amplio de derechos cuyo titular es la comunidad entera, así como de una serie de remedios procesales, no todos novedosos en el derecho nacional –como se verá más adelante– pero que por haberse previsto en el mismo texto constitucional adquirieron una

dimensión distinta¹. Derechos sobre cuya denominación no se han puesto de acuerdo la doctrina y la jurisprudencia, toda vez que en ocasiones se habla intereses difusos², en otras de derechos colectivos³, también hay quienes los llaman intereses de grupo⁴ y otros no dudan en calificarlos de derechos solidarios⁵, pero sobre los cuales existen consenso en torno a su capital importancia, tal y como advierte el profesor PÉREZ LUÑO:

“[I]a experiencia de las últimas décadas ha mostrado que es necesario reconocer a la generalidad de los ciudadanos la legitimación para defenderse de aquellas agresiones a bienes colectivos o intereses difusos

[...] De ahí, que se tienda a postular la admisión de formas de acción popular como medio idóneo para superar la concepción individualista del proceso, permitiendo la iniciativa de cualquier interesado –individual o colectivo– en la puesta en marcha de los instrumentos de protección de los nuevos derechos. De este modo, se han institucionalizado nuevos medios y estrategias para la defensa jurídica de intereses que no

se pueden considerar privativos de una persona o un grupo, por coincidir en la calidad de los ciudadanos en su conjunto...⁶.

El Consejo de Estado ha puesto de relieve que para un sector de la doctrina el interés o derecho *difuso* es aquel correspondiente a un grupo de personas que, ante la inminencia de un daño o ante la presencia del mismo, deciden pedir protección jurisdiccional, por manera que la vinculación entre las personas que conforman el grupo surge como consecuencia de la necesidad de reclamar protección del interés o derecho; de ahí que, dicho interés se encuentra radicado en la comunidad y se le denomina difuso en cuanto es un interés que sólo se concreta en la medida en que se vea amenazado; mientras que el derecho colectivo se encuentra previamente "concretado" en una asociación, cualquiera que ella sea, y que produce el reclamo en cuanto tiene lugar la amenaza o el daño. Para otros, los derechos difusos son una especie del género derechos colectivos, porque éstos últimos se refieren a un grupo indeterminado o no organizado como tal.

De otra parte, el mismo Consejo de Estado ha precisado que si bien la Constitución de 1991 no hace referencia a los derechos difusos, ello no significa que se hayan excluido de nuestra normatividad⁷. Esa Corporación parece seguir el criterio expuesto por la Corte Constitucional cuando señaló que la Constitución de 1991 "*no distingue, como lo hace la doctrina, entre los intereses colectivos y los intereses difusos, para restringir los primeros a un grupo organizado y los segundos a comunidades indeterminadas, pues ambos tipos de intereses se entienden comprendidos en el término 'colectivos'*"⁸.

En todo caso, y cualquiera sea la denominación adoptada, lo cierto es que estos

derechos integran la *tercera generación* de los derechos humanos, como tuvimos oportunidad de indicarlo en oportunidad precedente:

"La naturaleza de los derechos cuya protección se logra a través de las acciones cuya consagración se hizo en el artículo 88 constitucional es la de los de tercera generación, entendido por tal aquellos derechos relacionados con el mejoramiento y mantenimiento de la buena calidad de vida, aquellos derechos cuyo disfrute no corresponde a un titular determinado y concreto, sino que a todos corresponde, y por ende cualquiera puede solicitar su protección dado el interés que todos tienen en su conservación y mantenimiento, y cuya vulneración genera conflictos de carácter colectivo, dada la pluralidad de sujetos afectados con su alteración"⁹.

Tercera generación que amerita, como claramente se enfatizó en los debates en la Asamblea Nacional Constituyente, una protección especial:

"No es tarea fácil precisar el concepto y alcance de estos derechos (los colectivos), por cuanto la colectividad, en cabeza de la cual deben estar radicados, carece de personería jurídica formal y, en consecuencia, no es en principio sujeto de derechos y obligaciones. Sin embargo, la dimensión e importancia de los derechos colectivos se evidencia cuando se vulneran o se desconocen los intereses que ellos encarnan, ya que, en tales circunstancias, se produce un agravio o daño colectivo. Así acontece, por ejemplo, cuando se afectan de manera negativa el medio ambiente y los intereses de los consumidores. La lesión resultante perjudica, con rasgos homogéneos, a un conjunto o a todos los miembros de la comunidad, y, por tanto, rebasa los límites de lo individual. Los

derechos en cuestión propenden por (sic) la satisfacción de necesidades de tipo colectivo y social, y se diseminan entre los miembros de grupos humanos determinados, quienes los ejercen de manera idéntica, uniforme y compartida. Por su naturaleza e importancia, requieren un reconocimiento en la nueva Carta que fomente la solidaridad entre los habitantes del territorio nacional para la defensa de vitales intereses de carácter colectivo y que propicie la creación de instrumentos jurídicos adecuados para su protección"¹⁰.

Es de resaltar que el Constituyente del año 1991 tenía en claro que, tal y como observara BOBBIO, el problema grave de nuestro tiempo no era fundamentar los derechos humanos sino lograr su efectiva protección, por lo que no se resignó a consignar muchos de ellos en lo que hoy constituye el capítulo 3.º del Título II de la Constitución Nacional (arts. 78 a 82), sino que adicionalmente perfiló diversos instrumentos procesales algunos para su tutela colectiva y otros para su defensa individual¹¹.

Con esta perspectiva hemos dividido este documento tres partes: i) en primer lugar hará una muy breve aproximación a un mecanismo procesal diseñado por la Constitución para la tutela colectiva de estos intereses difusos: las acciones populares; ii) luego evaluará el impacto que puede tener la definición de controversias que afectan a un número plural de personas que se han visto afectadas por un daño que tiene una causa común: las acciones de grupo; iii) y por último, referirá otro instituto, la acción de cumplimiento, si bien no perfilada para la defensa de derechos colectivos ni para derechos subjetivos individuales que atañen a un colectivo determinado, en la práctica puede configurar un instrumento

valioso para su protección, no obstante sus severas limitaciones legales.

Reflexiones estas que en modo alguno pretenden agotar la materia propuesta y que, por el contrario, se constituyen en un primer intento de análisis de estas acciones bajo el prisma de sus eventuales incidencias en la formulación de políticas públicas por parte de la Administración, especialmente debido a que la ley, en consideración a la naturaleza de los derechos que están en juego, señaló que los efectos de las sentencias se extienden a quienes no fueron parte del proceso.

En lo tocante con el particular alcance de las sentencias en este tipo de procesos constitucionales, no debe perderse de vista que el artículo 35 de la Ley 472 prescribe que la sentencia que pone fin al proceso popular tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general, vale decir, erga omnes; además el juez debe comunicar la sentencia a las autoridades administrativas encargadas de la protección del derecho o interés colectivo vulnerado para que, en lo que sea de su competencia colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo (art. 34 *in fine eiusdem*); igualmente –si lo estima oportuno– el juez popular puede conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo (art. 34 inc. 4.º *ibíd.*).

A su turno, el artículo 66 de la citada Ley 472 estatuye que la sentencia de acciones de grupo tendrá efectos de cosa juzgada en relación con quienes fueron parte del

proceso y de las personas que, perteneciendo al grupo interesado no manifestaron oportuna y expresamente su decisión de excluirse del grupo y de los resultados del proceso. Se trata entonces de decisiones judiciales, que en palabras de CAPPELLETTI, tienen efecto *ultra parte* y cuyo análisis particular haremos en el acápite de este documento dedicado a este tipo de acciones constitucionales.

El fallo en la de acción de cumplimiento si bien no tiene por mandato legal (arts. 21, 23 y 25 Ley 393 de 1997) un alcance diferente a los efectos *inter partes* propios de la mayor parte de procesos, en la práctica la orden de cumplir el deber omitido a la autoridad renuente, en última puede terminar por beneficiar a la comunidad entera, como se verá en algunos de los fallos a los que se hará referencia en el apartado respectivo de este trabajo.

En ese orden de ideas, tomaremos –previo un somero examen de cada una con sus peculiaridades– algunos de los pronunciamientos que pueden resultar más representativos en las tres acciones que, a nuestro entender, contribuyen a la construcción de políticas públicas.

En todo caso, es preciso dejar en claro la posición personal del autor sobre el alcance de las atribuciones del juez constitucional (y los jueces popular, de grupo y de cumplimiento lo son) en un Estado Social de Derecho. Juez que a pesar de sus amplios poderes no puede convertirse en sustituto de la Administración, como han dejado entrever algunos que encuentran en esta peligrosa lectura las bases mismas de un supuesto “nuevo derecho”, en virtud del cual el juez puede desplazar a la Administración, cuando quiera que ella no cumple sus funciones, y –de consiguiente– sustituir por esta vía a las

autoridades constitucional y legalmente instituidas al efecto. Estos instrumentos jurídicos no pueden en modo alguno ser el escenario para que los funcionarios judiciales, sin duda con las mejores intenciones, terminen por arrogarse competencias que el orden jurídico ha asignado a otras instancias¹². Como veremos, no es menester incurrir en este tipo de decisiones para evidenciar la inocultable influencia de las providencias judiciales en la construcción de políticas de Estado, al fin y al cabo sobre esta lógica se ha venido construyendo pretorianamente el derecho administrativo los dos últimos siglos.

I. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS ACCIONES POPULARES: UN INTENTO POR RENOVAR UN VIEJO INSTITUTO PROCESAL

El carácter especial de los derechos colectivos antes descrito no entraña el desconocimiento de los derechos individuales que aquellos llevan ínsitos. Así lo ha señalado la más autorizada doctrina extranjera que con toda razón estima que “nadie, razonablemente, puede defender los derechos individuales en términos radicales y excluyentes. Los derechos individuales necesitan de los derechos colectivos. Los derechos individuales no son pensables ni realizables sin pensar y realizar ciertos modelos de derechos colectivos”¹³. Si bien algunos estudiosos del tema estiman que se trata de la defensa de un bien jurídico distinto, otros sostienen se trata de una nueva lectura de los intereses tradicionales:

“... por un lado nos encontraríamos con un grupo de intereses propiamente individuales, referidos a los bienes divisibles, suscep-

tibles de apropiación y goce diferenciados, pero que por razones de protección se unen y, por otro lado [...] los intereses difusos y colectivos, propiamente dichos, referidos a bienes no susceptibles de apropiación exclusiva, son intereses de cada uno y a la vez de todos los miembros del grupo, en los que todos son titulares pero ninguno de ellos es propiamente el titular en sentido clásico..."¹⁴.

Conviene observar que las acciones populares no son una novedad en el derecho colombiano, como quiera que se encontraban positivizadas de antaño en el Código Civil y en otros cuerpos legales. Así lo resaltó la exposición de motivos al proyecto de ley que presentó la Defensoría del Pueblo para desarrollar el mandato contenido por el artículo 88 Superior:

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

Todas esas normas se encuentran dispersas, pero lo más grave es que han permanecido ignoradas, salvo algunas excepciones, durante todos estos años. Graves críticas se han hecho a nuestras tradicionales acciones populares, en especial la limitación de los derechos que protege..."¹⁵.

En el mismo sentido se pronunció otra de las iniciativas legislativas presentadas en acato a lo preceptuado por el artículo 88 Constitucional al anotar que:

"Las acciones populares han sido reconocidas por nuestra legislación desde hace varios años. En efecto, el Código Civil consagra algunas genéricas como las de los artículos 91, a favor del concebido y no nacido; 992, para evitar el peligro de un árbol mal arraigado; 994, contra las obras que corrompan el aire y lo hagan dañoso; 2355, para solicitar la remoción de una cosa que se encuentre en la parte superior de un edificio, y dos acciones que operan en el campo de la responsabilidad extracontractual, y se conocen más, sin que ello signifique su ejercicio de manera intensiva: la acción popular a favor de los bienes de uso público y de los usuarios, contemplada en el artículo 1005 del Código Civil, y la acción popular de daño contingente, regulada por el artículo 2359 del mismo ordenamiento.

Adicionalmente se encuentran acciones como la del consumidor, consagrada en el artículo 36 del Decreto Extraordinario 3466 de 1982, conocido como 'Estatuto del Consumidor', cuyo objeto es el cobro de perjuicios e indemnizaciones originadas en la violación a las disposiciones legales que favorecen y protegen al consumidor.

[...]

Por su parte la acción popular de protección del espacio público y el medio ambiente, consagrada en el artículo 8.^o de la denominada Ley de Reforma Urbana (Ley 9.^a de 1989) pretende que los elementos constitutivos de uno y otro bien tengan para su defensa el mecanismo consagrado en el artículo 1005 del Código Civil.

Finalmente, aparecen las que podrían llamarse acciones populares de carácter agrario, contempladas en el Decreto 2303 de 1989, por medio del cual se organiza la jurisdicción agraria. La primera es una acción popular respecto de la preservación del ambiente rural y el manejo de los recursos naturales renovables de carácter agrario, y la segunda está constituida para la defensa de los bienes de uso público de que trata el artículo 1005 del Código Civil, que estén ubicados en zonas rurales (arts. 118 y 139 Dcto. 2303 de 1989)¹⁶.

Con todo, las acciones populares sólo vinieron a adquirir un relieve significativo con su incorporación en el texto constitucional. Así lo anticipó el propio constituyente cuando al ocuparse de este tema aseguró:

“Con la instauración a nivel constitucional de las acciones populares se habrá dado un paso fundamental en el desarrollo de un derecho solidario que responda a fenómenos nuevos de la sociedad, como es el daño ambiental, los perjuicios de los consumidores, los peligros a que se ven sometidas las comunidades en su integridad física y patrimonial, los daños que se le causan a las mismas por el ejercicio abusivo de la libertad económica, sin consideración a conductas leales y justas.

El texto recomendado reconoce la conveniencia de que la ley regule el ejercicio de las acciones populares, a la vez que les atribuye una autonomía que no excluye el recurso a acciones individuales de stirpe tradicional. Todo ello con el fin de legitimar a cualquier persona para actuar en defensa de la sociedad, protegiendo así tanto intereses que la doctrina engloba hoy bajo el significativo rótulo de ‘difusos’ como también los propios del actor¹⁷.

Si se consultan los antecedentes de esta figura¹⁸, se advierte que en sus orígenes remotos en el viejo derecho romano, a juicio de BORÉ, si bien la acción popular no era una acción pública, esto es, abierta a todos en interés del orden jurídico, tenía –sin embargo– en ocasiones un “carácter híbrido” en tanto se interponía en veces por un interés privado pero sirviendo a un interés público¹⁹. Actualmente, por el contrario, se tiene claro que las acciones populares tienen por propósito la garantía de derechos colectivos para la satisfacción de “necesidades comunes” como auténtico derecho de defensa de la comunidad entera²⁰, constituyéndose de esta suerte en un instrumento tutelar del interés general²¹ dada la naturaleza especial antes descrita de los derechos involucrados, *derechos comunitarios* fundados en el valor superior de la solidaridad²² y cuya titularidad recae en toda la comunidad al comprometer los intereses de toda la sociedad²³.

Por manera que es hoy verdad averiguada que la acción popular tiene una finalidad pública, merced a que no persigue intereses subjetivos o pecuniarios, sino que se endereza a proteger a la comunidad en su conjunto y respecto de sus derechos e intereses colectivos²⁴, que no supone –como certeramente apunta la jurisprudencia– una verdadera litis o controversia en el sentido tradicional del término, sino que busca la efectividad del derecho comprometido haciendo cesar su lesión o amenaza o que las cosas vuelvan a su estado anterior si fuere posible²⁵. A este propósito anota el profesor TAMAYO:

“La ley concibió las acciones populares como un mecanismo para suprimir o prevenir la amenaza del daño contingente que pudiese afectar los derechos colectivos [...] los da-

ños colectivos son aquellos que afectan los bienes patrimoniales y extrapatrimoniales de personas determinadas. Y cuando esos daños individuales afectan a un número más o menos grande de personas, identificadas o identificables, estaremos frente a un daño grupal o masivo [...] el daño colectivo afecta intangiblemente la calidad de vida de todo un conglomerado, y la acción preventiva o reparadora debe ser ejercida a nombre de la comunidad, mediante una acción popular..."²⁶.

De ahí que el legislador haya reconocido el carácter autónomo –y no residual o supletivo– de esta acción constitucional, según se desprende de la lectura armónica de los artículos 1.^{o27}, 2.^{o28}, 9.^{o29} y 34 de la Ley 472 de 1998³⁰, todos ellos en perfecta consonancia con el querer del Constituyente, expresado en los siguientes términos en los antecedentes históricos del artículo 88 Constitucional:

"[...] la dimensión e importancia de los derechos colectivos se evidencia cuando se vulneran o se desconocen los intereses que ellos encarnan, ya que, en tales circunstancias, se produce un agravio o daño colectivo. Así acontece, por ejemplo, cuando se afectan de manera negativa el medio ambiente y los intereses de los consumidores. La lesión resultante perjudica, con rasgos homogéneos, a un conjunto o a todos los miembros de la comunidad, y, por tanto, rebasa los límites de lo individual.

Los derechos en cuestión propenden por (sic) la satisfacción de necesidades de tipo colectivo y social, y se diseminan entre los miembros de grupos humanos determinados, quienes los ejercen de manera idéntica, uniforme y compartida. Por su naturaleza e importancia, requieren un reconocimiento en la nueva Carta que fomente la solida-

ridad entre los habitantes del territorio nacional para la defensa de vitales intereses de carácter colectivo y que propicie la creación de instrumentos jurídicos adecuados para su protección [...]

Como se infiere de 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 esta una indicación clara de que tales acciones constituyen, ciertamente, un instrumento eficaz para la aplicación de dichos derechos.

De otra parte, subsisten acrecentadas las razones que en la historia de las instituciones jurídicas justificaron en su momento la aparición de estas acciones para defender los intereses de la comunidad"³¹.

Carácter principal y no subsidiario de la acción popular que, a partir del marco constitucional y legal, y con un fuerte apoyo en la doctrina nacional y extranjera, ha reconocido el Consejo de Estado:

"su titularidad radica en un colectivo debido a su carácter 'supraindividual', dando lugar a una legitimación colectiva que se otorga a un individuo como miembro de una colectividad afectada (art. 12 Ley 472 de 1998) [...]

De suerte que, a diferencia de lo que sucede con la acción de tutela (art. 86 C. N.), la protección de los derechos colectivos por vía popular no es excepcional y por lo mismo se constituye en instrumento idóneo para la defensa de los mismos, en un plano distinto al individual, vale decir, desde su perspectiva abstracta y no concreta [...] Y la acción popular no es subsidiaria sino principal debido a que la existencia de otros

medios de defensa no la hace improcedente, pues es principal e independiente de otras acciones³².

Establecido que la legitimidad por activa de este mecanismo procesal radica en la comunidad, por tratarse de un problema que atañe a todo un colectivo, derecho que por su misma envergadura exige una acción particular y específica, que no residual, no debe sorprender que la decisión final de este proceso, esto es, la sentencia permita adoptar una serie de medidas, ellas sí novedosas en el derecho colombiano, que se desmarcan de las tradicionales asignadas al juez.

En efecto, el artículo 34 de la Ley 472 al ocuparse de señalar el contenido de la sentencia prevé cuatro tipos de medidas que el juez puede adoptar:

i) una orden de hacer o no hacer; orden que definirá de manera precisa la conducta por cumplir con el fin de proteger el derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante;

ii) condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo a favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo;

iii) exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o interés colectivo, cuando fuere físicamente posible;

iv) prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante.

Sobre el alcance de este precepto, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en

octubre de 2005, dejó en claro que la sentencia no tenía un carácter declarativo sino imperativo, lo que sin duda convierte a este tipo novedoso de providencias en un instrumento de honda influencia en la construcción de políticas públicas, toda vez que el juez popular está habilitado para imponer deberes a la Administración, merced a que sus decisiones configuran mandatos que ésta última tiene el deber de obedecer:

“Nótese cómo el tenor de la norma es imperativo: ‘orden de hacer o no hacer’ ‘exigir la realización de conductas...’. La preceptiva está redactada de tal forma que [...] deja un amplísimo margen de maniobra para que el juez imparta las órdenes necesarias para lograr la tutela efectiva de los derechos colectivos - y así debe ser en tanto el carácter difuso de los mismos impediría prever todas las situaciones que podrían ser objeto de decisión en la sentencia favorable [...]

Ahora bien, en ausencia de un significado legal de lo que debe entenderse por ‘orden de hacer o de no hacer’, por carencia de una definición expresa de esta materia (art. 28 C. C.), es menester recurrir al sentido natural y obvio, según el uso general de las palabras mismas, que no es otro, según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que el consignado en el Diccionario de la Academia Española³³. Así, respecto del vocablo orden se registran las siguientes acepciones: ‘[...] 3. Regla (modo que se debe observar para hacer las cosas) [...]. 17. Mandato que se debe obedecer, observar y ejecutar’³⁴.

El significado, entonces, no es otro que el de un mandamiento expedido por un Tribunal y no el de una declaración con efectos generales, como lo serían los de la anulación de un acto administrativo, habida consideración que toda orden es un precepto —de obligatorio acatamiento— dado en una con-

creta contingencia, pues 'no se trata de prevenciones generales, de carácter permanente y dirigidas a la universalidad, sino de prevenciones especiales, concretas y personales'³⁵.

Sobre esta voz, dentro de sus múltiples significados, CABANELLAS, siguiendo a ESCRICHE en su diccionario enciclopédico de derecho usual, asevera:

'En términos jurídicos generales, el mandato del superior que debe ser obedecido, ejecutado y cumplido por los inferiores o subordinados [...] Mandamiento expedido por un Tribunal'³⁶.

En una acepción amplia, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA la define como '*un acto típico de imposición de deberes de hacer, no hacer o de padecer*'³⁷. Prescripción imperativa de ejecutar u omitir determinada acción, desde un punto de vista general. Ese sentido de 'prescripción'³⁸, que desciende del verbo ordenar, supone una declaración o manifestación de voluntad dirigida de modo imperativo que se emite en virtud de un vínculo de subordinación con el fin de determinar, en forma obligatoria, la conducta del subordinado (MAYER) y que exige, por parte de éste último, una acción (mandato de un *facere*) o abstención (prohibición, deber impuesto de non *facere*) consecuente con el contenido del mandato recibido, en cuanto impone una obligación de observancia, definida en el fallo. Así lo ponen de presente otros diccionarios jurídicos, entre otros, el clásico diccionario de derecho procesal civil de Pallares que escuetamente define la voz como 'el mandato del superior que se debe obedecer y ejecutar por los inferiores'³⁹; para la Asociación Henri Capitant, a su turno, la orden es el '*[a]cto unilateral por medio del cual una persona dotada de un poder de mando (superior jerárquico, juez, patrono, etc.) obliga*

a una persona que está sometida a ella, conformarse a la voluntad en que ese acto se expresa [...]'⁴⁰; Civitas, por su parte, señala que '*[l]a orden viene a precisar, para un supuesto determinado, un deber que trae causa de la norma, fijando su exacto contenido y alcance. Pero teniendo en cuenta que la definición de este deber en la ley o los reglamentos suele estar enunciado de modo muy abstracto [...] la orden ha de incorporar contenidos (el qué, el cómo, el cuándo del mandato) difícilmente contrastables con determinaciones legales positivas*'⁴¹.

En tal sentido, la norma en comento precisa que la facultad del juez popular se contrae a la expedición de "órdenes" (de hacer y no hacer), lo cual no conlleva facultad alguna de carácter declarativo (como sería efectivamente la resolución dictada en contenciosos de anulación), se aproxima más así a la naturaleza ejecutiva de ciertos procesos judiciales⁴².

Se trata, según la jurisprudencia sentada, de una norma que brinda amplísimos poderes al juez popular, lo cual ha entrañado que se hayan impartido órdenes de alta incidencia en la definición de políticas por parte de la Administración Pública. Para corroborar este aserto, tomaremos a manera de ejemplo algunos recientes pronunciamientos del Consejo de Estado que ponen de relieve el alcance de la disposición en comento y los amplios poderes por ella conferidos al juez popular.

En materia de espacio público la Sección Primera, al evaluar si el trazado vial interno de un proyecto de construcción violaba este derecho colectivo de los habitantes de unos barrios, por no tener en cuenta lo ordenado por el Plan Básico de Ordenamiento Territorial, ordenó al municipio de Acacías –con base en lo dispuesto por los artículos 1.º y 30 de la Ley 56 de

1981, 5.º de la Ley 9 de 1989, 57 de la Ley 142, 82 y 311 Constitucionales— garantizar, conforme a sus compromisos y competencias, que la construcción de las vías en una Urbanización “respeten las dimensiones que proyecta el PBOT y los criterios técnicos discutidos en el proceso, y se ajusten al sentido y diseño de los trazados de las demás vías que atraviesan el sector”⁴³.

Al estudiar si el vertimiento de aguas residuales a un caño de un barrio de Cartagena vulneraba los derechos colectivos de dicha comunidad al goce de un ambiente sano y su equilibrio ecológico, a la seguridad y salubridad pública y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, la Sección Primera del Consejo de Estado, no obstante negar la procedencia del amparo solicitado, previno—atendiendo lo dispuesto por los artículos 365 y 366 Constitucionales, 2.º de la Ley 60 y 44 de la Ley 715— a la empresa de acueducto y al distrito “para que cada uno en el marco de sus competencias contractuales, constitucionales y/o legales se aseguren de que el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado de Cartagena provea una solución definitiva a la problemática que aqueja la comunidad que habita el barrio La Candelaria”⁴⁴. En este caso la Sala reiteró el criterio jurisprudencial del Consejo de Estado conforme al cual se sale de las esferas del juez ordenar la ejecución inmediata de proyectos sin tener en cuenta lo que ha dispuesto la Administración, con base en su presupuesto para la materialización de sus políticas y planes:

“En materia de gasto público la Sala ha dicho que se deben atender las normas constitucionales, legales y reglamentarias relativas al presupuesto estatal y a la hacienda pública, en especial el artículo 345 de la Constitución Política a cuyo tenor en tiempo de paz no podrá hacerse erogación con cargo al tesoro

que no se halle incluida en el presupuesto de gastos, y que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales o por los concejos distritales o municipales. Por consiguiente, las inversiones que en relación con la situación planteada deban efectuarse deberán atender los derroteros previstos en la planificación que al respecto constituye el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado que desde antes de la presente acción popular tiene formulado el municipio acusado, y que según consta en el proceso se ha venido desarrollando, aunque con dificultades varias y atrasos en algunos de sus proyectos específicos⁴⁵”.

Asimismo, al proteger el derecho al goce de un ambiente sano de la comunidad aledaña al Canal Simón Bolívar, la Sección Primera del Consejo de Estado ordenó al Establecimiento Público Ambiental de Cartagena realizar al menos dos veces al año la limpieza de dicho Canal y tomar medidas tendientes a educar a la comunidad acerca del vertimiento de basuras a dichas canales⁴⁶.

Conviene destacar que los servicios públicos domiciliarios constituyen uno de los temas más recurrentes de interposición de acciones constitucionales (tutela, cumplimiento, popular e incluso de grupo), pero ha sido la acción popular la que ha terminado por imponerse debido quizás a tres razones: i) su carácter principal, ii) la naturaleza jurídica del derecho susceptible de amparo y iii) la no limitación en materia de ordenación de gasto. En una síntesis afortunada, respaldada en una muy completa referencia a providencias del Consejo de Estado, el ex Consejero de Estado JESÚS MARÍA CARRILLO puso de relieve el inocultable impacto que ha tenido esta acción en la formulación y eje-

cución de políticas públicas en materia de servicios públicos domiciliarios, en especial por parte de las entidades territoriales:

"(la jurisprudencia) [...] ha permitido el acceso a la infraestructura de servicios públicos de acueducto. Igualmente [...] la Corporación ha dotado de infraestructura adecuada a las plantas de purificación de agua potable [...] ha sido utilizada con el fin de corregir procesos de concesión de servicios públicos, por tener en tales procesos interés directo la comunidad y con el fin de prevenir una vulneración a los derechos a la moralidad administrativa, a la protección del patrimonio público y al acceso adecuado y eficiente a los servicios públicos [...] se ha endilgado responsabilidad a las empresas distribuidoras de energía para el adecuado mantenimiento de las redes eléctricas y a su vez para prevenir así un riesgo de desastre por el deterioro de las redes [...] igualmente la referida corporación ha ordenado a las empresas de servicios públicos el cuidado y monitoreo de los cauces de los ríos como afluentes hidroeléctricos [...] defendió las funciones de intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios [...] ha considerado que no existe vulneración en derechos e intereses colectivos cuando se da un sobrecosto tarifario a raíz de la voladura de torres eléctricas por terrorismo. De lo expuesto podemos considerar que la acción popular puede volverse un mecanismo por excelencia para ventilar de manera debida dentro de un Estado social de derecho los reclamos de la comunidad [...] la acción popular puede y debe convertirse en el mecanismo legal y constitucional para que en muchas ocasiones aparezca el Estado o sus delegados con el fin de permitir un acceso a los servicios públicos; es decir, la acción popular puede ser una herramienta para combatir la pobreza y el subdesarrollo y permitir la presencia del Estado social de derecho en lugares apar-

tados o con condiciones deficientes de nuestra nación [...] y además (el Consejo de Estado ha permitido) que la acción popular sea un instrumento mediante el cual se pueda dirimir la calidad de la prestación de un servicio público..."⁴⁷.

Ante una demanda popular presentada contra el Departamento de Santander para la protección del derecho colectivo a acceder al servicio público de educación y a su prestación eficiente y oportuna (arts. 4.º lit. j Ley 472 de 1998 y 2.º y 3.º Ley 30 de 1992), la misma Sección, en un fallo de gran incidencia en la construcción de políticas públicas por parte de las entidades territoriales, ordenó –con apoyo en lo dispuesto por los artículos 67, 345 y 346 de la Constitución Nacional, en concordancia con los artículos 57, 85 y 86 de la Ley 30 de 1992, la Ley 617 de 2000, el artículo 6.º del Decreto 192 de 2001, los artículos 39 y 41 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto)–, al Gobernador incluir anualmente en el proyecto de presupuesto de rentas y gastos, y, por ende, en el de la vigencia correspondiente al año 2006 una asignación presupuestal para el financiamiento de la Universidad Industrial de Santander, en los montos y condiciones que sus recursos disponibles lo determinen y lo previno para que en el presupuesto anual de rentas y gastos se abstenga de incurrir en omisión respecto de la partida presupuestal de la UIS, y para que adopte las medidas presupuestarias que aseguren que en cumplimiento de la orden impartida, en el proyecto de presupuesto anual de rentas y gastos de la vigencia fiscal 2006 se incluya la partida para el financiamiento de los gastos de funcionamiento de la UIS⁴⁸.

También en septiembre de este año 2005, la misma Sala –con sujeción a lo dispuesto por el artículo 82 Constitucional, el

artículos 1.º, 5.º y 6.º de la Ley 9.º de 1989, decretos 1052 y 1504 de 1998, la Ley 388 de 1997, el Decreto 919 de 1989 y el Decreto 93 de 1998— amparó los derechos colectivos al goce del espacio público y a la prevención de desastres técnicamente previsibles frente a los riesgos de deslizamiento de las rocas y viviendas ubicadas en un barrio de Cúcuta y ordenó a ese Municipio iniciar en el término de tres (3) meses las obras de prevención que a corto plazo impidan el deslizamiento del talud y la ocurrencia de un desastre en las viviendas e incluir el proyecto de reubicación de esas viviendas en el próximo Plan de Desarrollo, otorgando preferencia a las que ocupan el área de retiro de la vía⁴⁹.

En marzo pasado, al declarar violados los derechos al goce del espacio público, a la seguridad pública y a la prevención de desastres previsibles técnicamente, la Sección Primera del Consejo de Estado revocó la orden del Tribunal de Cundinamarca consistente en construir un puente peatonal sin un sustento técnico apropiado, pues en esas condiciones, lejos de protegerse los derechos colectivos se introduce caos y anarquía en el Plan de Desarrollo, en la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial y en el presupuesto del Distrito Capital de Bogotá. En esa ocasión la Sala reiteró que al impartir las órdenes necesarias para proteger los derechos para cuyo amparo se insta la acción, el Juez no puede desatender las razones válidas de orden técnico o presupuestal que expuso la Administración, pues indudablemente estas supeditan la viabilidad de la orden de gestión que deba impartirse a las autoridades para lograr la protección de los derechos colectivos. Empero, al tiempo la Sala ratificó el criterio jurisprudencial sentado por cuya virtud

no constituye razón suficiente para enervar las pretensiones populares la ausencia de disponibilidad presupuestal, ante la violación demostrada de los derechos colectivos invocados para su instauración⁵⁰. En criterio de la jurisprudencia:

“La Sala también ha dejado claramente definido que la circunstancia de que las obras públicas solo puedan adelantarse con fundamento en estudios técnicos y cuando exista la debida disponibilidad presupuestal, conforme a las prioridades sobre inversión que las autoridades territoriales en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales señalen en los respectivos Planes de Desarrollo, no significa en modo alguno que puedan dilatar indefinidamente las soluciones a las necesidades colectivas ni permanecer indiferentes a los riesgos que amenacen los derechos colectivos y la seguridad de los ciudadanos”⁵¹.

Con esta perspectiva, el Consejo de Estado en esta sentencia popular ordenó a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, entre otras medidas: i) efectuar la señalización y demarcación con cebras de las zonas de tránsito peatonal; de paraderos de transporte público, estacionamiento de taxis, y zonas de prohibición en el sector de la carrera 15 entre la calle 122 y la avenida 127; ii) reprogramar y sincronizar los semáforos para asegurar que los peatones crucen las calzadas en todos los sentidos en un solo tiempo. En la misma providencia se ordenó al Comandante de la Policía Metropolitana del Distrito Capital y a la STT implementar en el sector de la carrera 15 entre avenidas 122 y 127 en forma permanente un operativo de policía de tránsito que organice y controle el tráfico peatonal y vehicular, sancionar a los infractores y adelantar una

campaña educativa para que peatones y conductores respeten las normas de tránsito. Asimismo este fallo popular ordenó al IDU y al DAPD adoptar las medidas administrativas, técnicas y presupuestales con su respectivo cronograma de ejecución, para que en un plazo razonable y en todo caso antes de que concluya la actual vigencia fiscal, efectúen las obras de: reparación y arborización que demanda ese sector de la ciudad de Bogotá⁵².

En otra oportunidad, correspondió a la Sección Primera determinar si en una urbanización se prestaban los servicios públicos en forma eficiente, si CORPONOR adelantó las investigaciones referentes a ausencia de licencia ambiental de proyecto de construcción en Villa del Rosario, y si era obligación de la constructora construir andenes y sardineles, y pavimentar las vías en dicha urbanización. Con base en lo dispuesto por los artículos 365 y 366 constitucionales en consonancia con el artículo 2.º de la Ley 60 de 1993 y el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, y al encontrar que el agua que se estaba distribuyendo no era potable y por tanto no apta para el consumo humano, la Sala reiteró el criterio expuesto en el sentido que es deber del municipio dar aplicación a lo ordenado por el Decreto 475 de 1998 sobre calidad de agua⁵³. En consecuencia amparó los derechos colectivos del acceso a una infraestructura de servicios que garantice la seguridad y salubridad públicas, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y ordenó a la constructora ejecutar las acciones tendientes a garantizar a los habitantes de la Urbanización el acceso eficiente a la prestación del servicio de agua potable en cumplimiento de las condiciones y parámetros de salubridad estable-

cidos en el Decreto 475 de 1998, es decir, asegurando que el agua sea potable y apta para el consumo humano, asimismo ordenó al Municipio de Villa del Rosario concurrir en el marco de sus competencias constitucionales y legales a asegurar la eficaz y definitiva solución a la necesidad básica insatisfecha de agua potable que aqueja a los habitantes de las vivienda de interés social de la Urbanización, supervisando y asegurando el cumplimiento estricto de lo dispuesto en esta sentencia, simultáneamente ordenó a la constructora. pavimentar la totalidad de las vías a que haya lugar de la urbanización⁵⁴.

En lo que atañe a mataderos municipales, un tema que ya hace parte de los asuntos que aborda el Consejo de Estado bajo la modalidad de reiteración jurisprudencial, la Sección Primera –con apoyo en lo dispuesto por el artículo 366 Constitucional desarrollado por las leyes 60 y 715– recientemente ratificó que el ordenamiento jurídico radica en los municipios la responsabilidad principal en materia de saneamiento ambiental y, por lo mismo, no resulta admisible que un matadero ubicado en un casco urbano no cumpla con las mínimas condiciones de higiene y, en consecuencia, la Sala confirmó la orden dada al municipio de La Paz por el A Quo en el sentido que se adelanten las medidas necesarias para que el matadero municipal funcione adecuadamente; garantice la debida disposición de residuos líquidos y sólidos del matadero, y dote al personal que allí labora de los elementos adecuados para el desarrollo de su labor; y a CORPOCESAR que a partir de la ejecutoria de la sentencia realice un control mensual a la disposición de los residuos del matadero a fin de medir su impacto en el medio ambiente⁵⁵.

En la misma línea, también la Sección Primera del Consejo de Estado tiene deter-

minado que hay lugar a acceder a las pretensiones del actor popular cuando se encuentra demostrado que un cementerio ubicado en la zona céntrica del casco urbano del un Municipio se vienen practicando necropsias a cadáveres en estado de descomposición y exhumación, sin que exista una morgue, como lo señala la ley, adecuada para llevar a cabo este tipo de procedimientos. Así, aunque se acreditó que el Alcalde Municipal de San Pedro (Sucre) tomó algunas medidas para proteger los derechos colectivos reclamados, para la Sala ello no lo sustrae de la obligación de construir fuera del perímetro urbano un nuevo cementerio que cuente con morgue, como lo ordena la ley para llevar a cabo estos procedimientos medicolegales, o que acondicione una morgue en el actual cementerio, para lo cual ya existía partida incluida en el presupuesto⁵⁶.

En una providencia de este año –que fue registrada por algunos medios de comunicación– el Consejo de Estado, al amparar los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización del espacio y bienes de uso público, ordenó al Municipio de San José de Cúcuta que en un término de seis meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, realice las obras necesarias para que se de una solución inmediata, adecuando una de las escaleras del edificio municipal para el acceso al segundo y tercer piso de las personas discapacitadas, mientras que la Administración Municipal obtiene los recursos necesarios para la realización de las obras contempladas dentro del proyecto de remodelación al Palacio Municipal⁵⁷.

Al considerar que las instalaciones de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas necesitan una urgente intervención en materia de sismo resistencia y de hume-

dad, la Sección Primera del Consejo de Estado ordenó las reparaciones y adecuaciones que permitan dejar en óptimas, o por lo menos en seguras condiciones el edificio, solución a la que deben concurrir tanto la universidad como el Distrito Capital⁵⁸.

La misma Sección del Consejo de Estado –en acato a lo preceptuado por los arts. 79 y 82 Constitucionales, 5.º de la Ley 9.ª de 1989, 132 del Decreto ley 1355 de 1970, Código Nacional de Policía y para tutelar los derechos colectivos al goce del espacio público y de la defensa de los bienes de uso público, y de manera indirecta, de la seguridad pública– ordenó al Alcalde municipal de Caucasia diseñar y ejecutar un programa de reubicación de los vendedores informales ubicados en la vía pública que rodea la plaza de mercado del municipio de Caucasia, que permita la recuperación integral del espacio público ocupado por aquellos⁵⁹.

Otro grupo de derechos que ha encontrado en la acción popular un instrumento adecuado para su tutela, es el radicado en cabeza de los consumidores –consignado constitucionalmente en el artículo 78 Superior– tutela colectiva que constituye per se toda una política pública a cargo del Estado como director de la Economía, tal y como lo enfatizó en un cuidadoso estudio la Sección Tercera del Consejo de Estado:

“Ahora bien, los derechos de los consumidores y usuarios⁶⁰ en general, esto es de aquellos distintos a los servicios públicos domiciliarios, también tienen en las acciones populares un mecanismo colectivo para su defensa, en el marco de la Constitución Económica⁶¹, como límite a la libertad económica⁶². En efecto, la Constitución señala con claridad que la libre competencia es un derecho de todos que supone responsabilidades (inc. 2.º art. 333 C. N.), al tiempo que

prescribe que, por mandato legal, el Estado impedirá que se obstruya o restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso de las personas o empresas que hagan de su posición dominante en el mercado nacional (inc. 4.º art. 333 y num. 21 art. 150 C. N.).

De modo que la protección constitucional de la libertad económica se hace no sólo a favor de los agentes económicos para que puedan acceder en un mercado en libre competencia⁶³, sino –principalmente– en favor del consumidor, quien se beneficia en últimas de la competencia⁶⁴, la cual le permite escoger libremente los bienes o servicios ofrecidos según sus preferencias de calidad y precio⁶⁵ [...]

La intervención económica del Estado (art. 334 C. P.) se exige, pues, no sólo en beneficio de quienes participan directamente en la competencia “en” o “por” el mercado, sino justamente a favor de la parte más débil⁶⁶, el usuario, quien en ese escenario de las leyes de oferta y demanda en el que se desarrollan las relaciones de consumo, se encuentra en una posición de evidente subordinación, desventaja e inferioridad que exige una tutela especial por parte del Estado Social (art. 13 inc. 2.º C. N.) [...]

Esa desigual relación agente económico y el consumidor, última cadena del eslabón del mercado, explica –por ejemplo– que la razón de ser del Estatuto de Protección del Consumidor (Dcto. 3466 de 1982), a juicio de la Corte Constitucional, ‘estriba en la necesidad de compensar con medidas de distinto orden la posición de inferioridad con que consumidores y usuarios, por lo general dispersos y dotados de escasos conocimientos y potencialidades, enfrentan a las fuerzas de producción y comercialización de bienes y servicios, necesarios en orden a la satisfacción de sus necesidades materiales’⁶⁷.

Dada esta asimetría real, el artículo 78 de la Carta Política, fuente constitucional directa del derecho del consumo, se constituye en un límite claro al artículo 334 citado, como una especial protección a la parte frágil de las relaciones de mercado dada su posición de inferioridad [...]”⁶⁸.

Merece destacarse, por otro lado, una providencia reciente de la Sección Tercera del Consejo de Estado, que si bien no accedió a las súplicas de la demanda por razones de orden probatorio, dejó sentada una muy importante jurisprudencia en materia de protección del espacio público, en cuanto recuerda a los alcaldes que su formulación de políticas públicas en esta materia debe partir del reconocimiento del régimen singular que tanto la regulación civil como la constitucional le asignan a los bienes de uso público, en razón de su titularidad colectiva que los afecta directamente al interés público, de modo que uno de sus rasgos distintivos estriba en ser justamente inalienables, imprescriptibles e inembargables, dada sus destinación colectiva, esto es, al uso de toda la comunidad:

“Ahora bien, ese carácter inalienable, imprescriptible⁶⁹ e inembargable del espacio público, implica que su destinación está regulada por fuera de los cauces normativos propios del derecho privado y se ubica en los predios del derecho público. Inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad que se constituyen en los medios jurídicos a través de los cuales se tiende a hacer efectiva la protección de los bienes de uso público, a efectos de que ellos cumplan el ‘fin’ que motiva su afectación como figura medular o pieza clave del dominio público, tal y como enseñan MARIENHOFF⁷⁰, DE LAUBADÈRE⁷¹ y GARRIDO FALLA⁷².

Por manera que cuando la Constitución y la ley le imponen al Estado el deber de velar por la integridad del espacio público y su afectación a una finalidad pública, comoquiera que su uso y goce pertenecen a la comunidad, por motivos de interés general, no sólo limita su disposición en términos de enajenabilidad, sino que al mismo tiempo impide la presencia de discriminaciones negativas en el acceso al espacio público (exclusión en el acceso) o discriminaciones positivas a favor de determinados particulares (privilegios), en tanto lo que está en juego es el interés general (arts. 1.º y 82 C. P.) anejo a su destinación al uso común general⁷³. De ahí que los concejos como autoridades que reglamentan los usos del suelo deben respetar y asegurar el acceso de todos los administrados al uso común de dichos bienes.

Al ser las vías públicas, bienes de uso público y expresiones del espacio público, participan de su carácter inalienable, imprescriptible e inembargable y por lo mismo no pueden entregarse a ningún título a los particulares si con ello se vulnera la destinación al uso común que a ellas corresponde por mandato Superior. De modo que sólo excepcionalmente las autoridades administrativas están habilitadas para la celebración de algunos contratos cuando quiera que con ellos justamente se estén garantizando la destinación de dichos bienes al uso común [...]

El cobro por el uso del espacio público cuando quiera que configura una barrera de acceso al destino común por parte de la comunidad configura una violación del régimen constitucional y legal antes señalado, en tanto atenta contra la naturaleza, integridad y finalidad del mismo, por cuanto el objeto de esta medida no es la realización de los fines constitucional y legalmente asignados a esta categoría de bienes sino que, por el contrario, impide el uso y disfrute que

sin discriminación alguna corresponde a la comunidad⁷⁴.

Esta apretada síntesis de algunos pronunciamientos del Consejo de Estado, en los que se advierte que habida consideración de los derechos involucrados, la naturaleza jurídica de este remedio procesal y los amplios poderes asignados por la ley al juez popular, los fallos judiciales en estos temas se constituyen en obligado referente para la formulación y puesta en práctica de políticas públicas por parte de las autoridades administrativas.

Haremos ahora una breve referencia a las otras dos acciones constitucionales antes aludidas: la de grupo y la de cumplimiento.

II. LA ACCIÓN DE GRUPO: UN MECANISMO ÁGIL E IDÓNEO PARA LA REPARACIÓN DE "PERJUCIOS COLECTIVOS"

Sobre las acciones de grupo, como mecanismo instituido para la reparación de un daño subjetivo derivado de una causa común infligido a un número plural de personas, en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente se encuentran una serie de precisiones que bien vale la pena reseñar, en orden a distinguir este instituto de las acciones populares arriba reseñadas:

"Este tipo de acciones [populares] está orientado a la defensa de un interés colectivo difuso, que no se concreta en cabeza de nadie en particular y que por lo tanto no tiene entre la ciudadanía, de conformidad con el derecho ordinario, voceros legitimados para su defensa. La ley, entonces, faculta a todos para que, careciendo de interés patrimonial propio, ejerzan una acción en beneficio de la comunidad. Esta —la inexistente—

tencia de un derecho patrimonial privado- la razón por la cual en algunos casos se prevé una recompensa para el particular que interpone la acción.

Así concebidas estas acciones deben diferenciarse de las llamadas acciones de clase o de representación, propias del derecho anglosajón. Estas últimas están orientadas a la reclamación conjunta de una serie de derechos individuales que surgen como consecuencia de un daño o perjuicio colectivo imputable a una persona natural o jurídica. Quién interpone la acción lo hace en nombre y representación de una clase determinada; la de todos aquellos que se encuentran en sus mismas circunstancias de hecho, para obtener una determinada prestación o reparación de carácter económico, que posteriormente habrá de liquidarse y distribuirse entre todos los integrantes de la clase. A diferencia de las acciones cívicas o populares, aquí no estamos frente a una actividad desinteresada en beneficio colectivo: por el contrario, quien ejerce la acción de clase tiene una pretensión privada que lo legitima en la causa, y son razones de economía y efectividad procesal de los derechos las que permiten acumular de manera indefinida las pretensiones.

Como se ve, se trata de dos instituciones distintas. Mientras que en el primer caso, nos encontramos, frente a una defensa del interés colectivo cuya consagración constitucional es conveniente para que se desarrollen las acciones que permitan a cualquier persona actuar en defensa de la comunidad, en el segundo estamos frente a un novedoso instituto procesal, interesante si, pero que ha generado no pocas dificultades al momento de determinar la integración de la clase, la notificación de los integrantes de la misma, la liquidación de las indemnizaciones que se decreten, etc.⁷⁵.

Nótese que las acciones de grupo, tal y como reiteradamente lo ha señalado la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional⁷⁶ como del Consejo de Estado⁷⁷, fueron diseñadas en su nivel constitucional y legal como instrumentos procesales autónomos⁷⁸ encaminados a evitar el ejercicio de acciones indemnizatorias⁷⁹ individuales, de modo que a la par que se garantice el acceso a la justicia y la aplicación igual de la ley a un número plural de personas, se eviten eventuales decisiones contradictorias.

Con sujeción a lo expuesto, en criterio de la Sección Tercera del Consejo de Estado:

“... las acciones de clase o grupo buscan proteger derechos subjetivos que si bien pertenecen a un conjunto de personas, pueden ser también objeto de acciones individuales para el resarcimiento de cada una de ellas⁸⁰, sobre la base de la existencia y demostración de un perjuicio causado a un número plural de personas y cuya reparación e indemnización resarcitoria se pretende obtener mediante una acción judicial conjunta de los afectados⁸¹.

Igualmente es admitido sin discusión que las acciones previstas en el inciso segundo del artículo 88 Constitucional tienen por objeto garantizar la eficiencia de la justicia, al conceder la oportunidad para que en un solo proceso, se resuelva sobre varias pretensiones que tienen elementos comunes y que permiten su decisión en una misma sentencia⁸². De modo que con la introducción en la Constitución de esta garantía judicial, se pretendió dotar a las personas de un mecanismo ágil, que permitiera a las mismas optar por acogerse a él o ejercer, dentro de los términos legales, las acciones individuales respectivas. De allí que el acceso a la justicia (art. 229 C. P.) fuera una de las motiva-

ciones tanto del constituyente como del legislador al prever y desarrollar, respectivamente, este instrumento de protección judicial de los derechos.

En tal virtud, si se acude al contexto mismo de la Ley 472, que ilustra el sentido indicado desde la Constitución y dota de correspondencia y armonía entre cada uno de sus dispositivos (art. 30 C. C.), de la lectura armónica de sus preceptos se tiene que las acciones de clase o de grupo se concibieron para hacer efectiva la reparación de cada uno de los miembros del grupo atendiendo razones de economía procesal⁸³ [...]

De modo que las acciones se enderezan a resarcir un perjuicio ocasionado a número plural de personas, que la ley fijó en un mínimo de veinte⁸⁴. En una palabra se trata de acciones de naturaleza eminentemente indemnizatoria⁸⁵ la cual se configura "a partir de la preexistencia de un daño que se busca reparar pecuniariamente y en forma individualizada, *por todos aquellos que se han visto afectados*"⁸⁶ (destacado la Sala).

[...] En cuanto se refiere a la legitimación por activa quien instaura la acción de clase o grupo lo hace para reclamar el resarcimiento de perjuicios por la totalidad del grupo afectado⁸⁷. La Ley 472 se concibió entonces, de conformidad con la Constitución, para facilitar el estudio de pretensiones signadas por una misma causa. Es por ello que el diseño legislativo se perfiló, en consonancia con la Carta, para estudiar y resolver bajo una misma unidad procesal⁸⁸ estos eventos, o como ha dicho la Corte Constitucional: "*Un procedimiento así establecido apunta a garantizar el resarcimiento de aquellos perjuicios bajo el entendido de que a igual supuesto de hecho, igual debe ser la consecuencia jurídica*"⁸⁹.

De lo que se deja dicho se desprende que indudablemente dada su naturaleza repara-

toria de daños colectivos, las decisiones que tome la justicia administrativa sin duda deben contribuir a la formulación de políticas públicas por parte de las entidades demandadas. Políticas que debieran adoptarse a raíz de las continuas condenas en contra del Estado en los procesos ordinarios de reparación directa, pero que quizás con este instrumento más expedito y reservado a daños a colectivos significativos dada su entidad, magnitud o repercusión social⁹⁰ —en número no inferior de 20 personas— serán referente obligado para la toma de decisiones por parte de la Administración en beneficio de la comunidad.

De acuerdo con el planteamiento expuesto —y en atención a la naturaleza jurídica antes descrita— la Sala en la misma providencia arriba citada inaplicó un segmento normativo del artículo 55 referente a la caducidad de la acción al razonar que:

"el aparte "y siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado" del artículo 55 de la Ley 472 impide efectivamente hacer uso de ese derecho. La frase señalada es abiertamente incompatible con la Constitución, pues una simple lectura del texto basta para advertir la oposición flagrante al mandato constitucional contenido en el artículo 229, por lo que el juzgador cuando se enfrenta a este precepto debe optar por inaplicarlo.

El segmento normativo arriba indicado del artículo 55 de la Ley 472 impide el acceso a la administración de justicia (art. 229 C. P.), por cuanto mientras el texto de la ley en perfecta simetría con la Constitución está encaminado a evitar el ejercicio de acciones indemnizatorias individuales, cuando ya se ha intentado la de grupo, a menos que se logre la exclusión, en el aparte que se analiza se impide a quienes no se hicieron parte en el curso del proceso, obtener la indem-

nización de perjuicios a que la sentencia condenó en su favor, con el argumento de que la reclamación debe hacerse dentro de su propio término de caducidad o prescripción, a pesar de que no depende del afectado la determinación del momento en el cual se produce la sentencia, en otras palabras la determinación del momento para acogerse a los efectos de la sentencia. Ello depende de factores externos tales como la congestión propia de la función judicial que impide el cumplimiento de los términos judiciales.

En tal virtud, la ruptura entre el aparte destacado del artículo 55 de la Ley 472 de 1998 y el artículo 229 Constitucional es, a juicio de la Sala, ostensible, por lo que no se tiene camino distinto que optar por la disposición constitucional, en acato a la regla prevista en el artículo 4.º de la Constitución Política, el cual ordena la aplicación constitucional preferente aún frente a disposiciones imperativas, como en el caso sometido a estudio de la Sala, cuando quiera que éstas resulten incompatibles con la Carta. En consecuencia, para la Sala en este caso habrá de inaplicarse la parte destacada del precepto para, en su lugar, dar aplicación a la Constitución Nacional⁹¹.

Inconstitucionalidad que, a nuestro juicio, también se evidencia en infracción de la cláusula general de igualdad:

“ la preceptiva transcrita (art. 55) prevé un trato discriminatorio injustificado respecto del integrante del grupo que no haya concurrido al proceso, en el evento en que la sentencia sea condenatoria pues dispone que éste no podrá presentarse a reclamar si su acción ha prescrito o caducado. Por el contrario, si la sentencia es absolutoria, la providencia lo cobija sin evaluar si la acción se encuentra o no prescrita o caducada, lo

cual le impediría al afectado ejercitar su acción individual.

De modo que la ley establece una diferenciación de trato ilegítima, esto es, desprovista de justificación objetiva y razonable, en términos de la jurisprudencia constitucional⁹², al dar un tratamiento diverso a dos hipótesis que deberían tener idéntica solución por parte del legislador⁹³. Se trata, pues, de una oposición grave entre dicha disposición legal y el artículo 13 Constitucional, antagonismo evidente que comporta simultáneamente la oposición grave del artículo 229 *eiusdem*, en tanto al prever tratamientos discriminatorios, impide de paso el acceso igualitario a la administración de justicia, pendiendo ello de la suerte del proceso, lo cual a todas luces resulta inadmisiblemente⁹⁴.

Definido el alcance, objeto y naturaleza de esta acción constitucional, me limitaré a referir dos pronunciamientos que en materia de acciones de grupo profirió en el año 2005 la Sección Tercera del Consejo de Estado, condenas en asuntos disímiles que forzosamente deben llamar a la reflexión a las entidades demandadas en orden a reformular sus políticas en las materias involucradas.

En octubre pasado, la Sala declaró patrimonialmente responsable a la Nación-Policía Nacional por los daños sufridos por los demandantes, propietarios de los inmuebles ubicados en las inmediaciones del comando de policía del Municipio de Algeciras-Huila, como consecuencia de la destrucción o avería de esos inmuebles, con ocasión de la toma guerrillera realizada el 26 de junio de 2000 y en consecuencia condenó a pagar por perjuicios materiales, la suma ponderada de \$748.861.868⁹⁵.

También la misma Sección declaró administrativamente responsable al Departamento de Boyacá por la tardanza en el pago de los salarios de sus servidores públicos en los meses de febrero, agosto, octubre, noviembre y diciembre de 1998, enero a diciembre de 1999, enero a diciembre de 2000 y enero a junio de 2001 y en consecuencia condenó al Departamento de Boyacá al pago de la indemnización colectiva, que contiene la suma ponderada de las indemnizaciones individuales: Por daño emergente: \$580'746.042,90; Por lucro cesante: \$5'743.915,03⁹⁶.

III. LA ACCIONES DE CUMPLIMIENTO ¿UN NOBLE PROPÓSITO QUE NACIÓ "MUERTO"?

Es ya lugar común entre nosotros admitir que este país padece, desde sus antecedentes remotos en la colonia hispánica hasta su época republicana, lo que los entendidos en filosofía del derecho denominan *anomia*, o lo que es igual, la enfermedad de los Estados de Derecho de 'papel' cuyo síntoma más evidente consiste en que la ley tiene apenas una eficacia simbólica, pues aunque se acata no se cumple: un cáncer enquistado en las entrañas mismas de nuestro ordenamiento jurídico.

Planteadas así las cosas, muchas expectativas generó la previsión en el nivel constitucional de un audaz precepto que pretendía convertirse en una versión criolla del *writ of mandamus*⁹⁷ británico: el artículo 87 Superior, conforme al cual toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo⁹⁸, y así asegurar el imperio de la ley y la fuerza normativa del texto constitucional en particular en

cuanto refiere a los derechos y acciones en él previstos⁹⁹.

Para decirlo en palabras textuales del Constituyente de 1991 esta acción constitucional:

"Tiene el propósito de combatir la falta de actividad de la administración. Son frecuentes los casos en los cuales pese a existir un clarísimo deber para que las autoridades desarrollen una determinada acción en beneficio particular o colectivo, las mismas se abstienen de hacerlo. El particular afectado podría entonces, acudir a esta acción para exigir el cumplimiento del deber omitido"¹⁰⁰.

Sin embargo, la Ley 393 de 1997, por la que pretendió desarrollarse este precepto, adoptó varias medidas que sin duda debilitaron esta acción pública al punto que su incidencia en el tema que nos ocupa es definitivamente minúscula, si se mira en paralelo con su homólogas la acción popular y la de grupo.

La primera de esas medidas fue convertirla (aunque la Constitución así no lo previera como si lo hace con la acción de tutela) en un mecanismo subsidiario o residual, no sólo de otros instrumentos judiciales sino de la misma tutela (art. 9.º). De ahí que frente a la improcedencia de la acción de cumplimiento por la existencia de otro mecanismo judicial, la Sección Quinta del Consejo de Estado ha estimado que:

"La causal de improcedencia en comento imprime a la acción de cumplimiento el carácter de mecanismo residual y subsidiario; es decir, su ejercicio no puede suplir las acciones, recursos, procedimientos y trámites idóneos y eficaces legalmente preestablecidos, para lograr que el asunto se tramite con pre-

lación sobre cualquier otro, como lo dispone el artículo 11 de la Ley 393 de 1997.

Lo contrario desbordaría el derrotero señalado por el legislador, y convertiría a la acción de cumplimiento en un medio a través del cual sería posible discutir toda suerte de discrepancias, so pretexto de solicitar el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o un acto administrativo¹⁰¹.

Asimismo, cuando de lo que se trata es del amparo de un derecho fundamental, el Consejo de Estado no haya dudado en ordenarle el trámite de la acción de tutela:

"es claro que el asunto bajo análisis responde a uno de aquellos en los que posiblemente se presenta vulneración o amenaza de un derecho fundamental, en este caso el de la educación, pues no se trata de estudiar la actividad de la administración frente a un deber legal o administrativo, sino que el problema se contrae a determinar si realmente la entidad demandada ha restringido al actor el acceso a los programas de educación superior que son ofrecidos a la población interna y, en esa medida, si existe desconocimiento de un precepto constitucional de carácter fundamental, máxime teniendo en cuenta que, según las normas antes mencionadas, la educación constituye un elemento primordial para la resocialización de los internos y que puede dar lugar a la reducción de la pena.

Claramente determinados los objetos de la acción de cumplimiento y de la acción de tutela, no es posible encausar un asunto que pertenezca a la materia de uno en la del otro, y por esa misma razón existe la posibilidad de adecuar el trámite en los términos del inciso primero del artículo 9.º de la Ley 393 de 1997.

Tal posibilidad es una actuación que busca salvaguardar los mecanismos constitucionales, de manera que no se utilicen inadecuadamente con desconocimiento de sus objetos y finalidades específicas¹⁰².

Pero sería la previsión contenida en el párrafo del mismo artículo 9.º de la Ley 393 de 1997 la "estocada final" a este instrumento. Según lo pregona este texto legal la acción de cumplimiento no procede para perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gasto público, precepto que fue avalado por la Corte Constitucional al considerar:

"Las órdenes de gasto contenidas en las leyes, por sí mismas, no generan constitucionalmente a cargo del Congreso o de la administración, correlativos deberes de gasto. No puede, en consecuencia, extenderse a este componente de las normas legales, la acción de cumplimiento. La aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria, pero no suficiente para poder llevarlo a cabo. En efecto, según el artículo 345 de la C. P., no puede hacerse erogación alguna con cargo al Tesoro que no se halle incluida en la ley de presupuesto. Igualmente, corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (art. 346 C. P.).

Finalmente, las partidas incorporadas en la ley anual de presupuesto, no corresponden a gastos que "inevitablemente" deban efectuarse por la administración, puesto que ese carácter es el de constituir "autorizaciones máximas de gasto". El artículo 347 de la Carta Política, en punto a las apropiaciones del presupuesto precisa que en ellas se contiene "la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva". De ninguna manera se deriva de

la Constitución el deber o la obligación de gastar, aún respecto de las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso.

En el marco de la acción de cumplimiento, facultar al juez para que el gasto previsto en una ley se incorpore en la ley de presupuesto o que la partida que en ésta se contempla se ejecute, quebranta el sistema presupuestal diseñado por el Constituyente, lo mismo que el orden de competencias y procedimientos que lo sustentan. La acción de cumplimiento tiene un campo propio en el que ampliamente puede desplegar su virtualidad. La eficacia del novedoso mecanismo debe garantizarse y promoverse por la ley. Sin embargo, ello no puede perseguirse a costa de alterar las restantes instituciones y mecanismos constitucionales. Por lo demás, resulta insólita la pretensión que se expresa con la fórmula según la cual 'todo gasto ordenado por las normas legales habrá de ejecutarse', que pretende erigir un sistema presupuestal inflexible, apto para servir de escarmiento al abuso o ligereza de la democracia que ordena gastos que a la postre no se realizan. Los recursos del erario provienen de los impuestos de los ciudadanos. De su manejo desordenado y descuidado no puede surgir la receta para curar el mal que con razón se censura¹⁰³.

En aplicación de este artículo, la jurisprudencia dominante del Consejo de Estado ha tornado improcedente esta acción no sólo cuando se pide el cumplimiento de una norma de contenido presupuestal, sino también cuando el cumplimiento de otro tipo de normas acarrea crear un partida presupuestal o ejecutar una ya existente. Así lo planteó desde un comienzo la Sección Primera al afirmar:

"La improcedencia de la acción de cumplimiento respecto de normas que impliquen

gastos se justifica en la medida en que no se puede perseguir el cumplimiento de normas que establezcan la realización de una nueva erogación, sin que a su vez se haya asignado la partida correspondiente en el presupuesto. El artículo 345 de la Constitución Política es terminante al prohibir cualquier erogación con cargo al tesoro que no se halle incluido en el presupuesto de rentas y gastos. En su inciso segundo prohíbe cualquier gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, las Asambleas o los Concejos. Lo anterior quiere decir que un acto administrativo que genere gastos y que no esté debidamente presupuestado, no puede hacerse efectivo mientras no se hayan hecho las correspondientes apropiaciones, pues el acto administrativo así emanado estaría afectado de nulidad, conforme a las causales previstas en el artículo 84 del CCA. Sin embargo, dentro de la actuación debe obtenerse certeza de que la ley o el acto administrativo que impliquen gasto han sido incluido en la ley de apropiaciones, aspecto que debe ser materia de conclusión, previo análisis de fondo del asunto"¹⁰⁴.

En la misma línea la Sección Quinta de la misma Corporación ha considerado:

"Es claro entonces que el citado artículo 9.º de la Ley 393 de 1997, al establecer la improcedencia de la acción de cumplimiento frente a 'normas que establezcan gastos' no sólo le impide al juez incorporar un gasto en la ley de presupuesto sino también ordenar la ejecución de aquél que ya esté previsto pues ello, como se transcribe, 'quebranta el sistema presupuestal diseñado por el Constituyente...' y '... el orden de competencias y procedimientos que lo sustentan'"¹⁰⁵.

No obstante lo anterior, el Consejo de Estado ha emitido múltiples pronunciamientos que han incidido de manera significativa

en la formulación de políticas públicas. A guisa de ejemplo, baste citar que recientemente la Sección Quinta ordenó al Presidente de la República adoptar las medidas encaminadas a dar cumplimiento al artículo 5.º de la Ley 434 de 1998, para convocar al Consejo Nacional de Paz en los términos allí indicados. En respaldo de su decisión la Sala esgrimió:

“La creación del Consejo Nacional de Paz por parte del legislador, es una manifestación evidente del principio básico de la democracia participativa, con el fin de que diferentes estamentos tanto públicos como privados colaboren en el desarrollo de una política de paz, máxime cuando el interés en el desarrollo de este tipo de procesos es incontrovertible, por cuanto afecta de modo directo a todo el conglomerado social.

Además, la política de paz fue dejada por el legislador en cabeza del Gobierno Nacional al disponer que¹⁰⁶ ‘cada gobierno propenderá por hacer cumplir los fines, fundamentos y responsabilidad del Estado en materia de paz’ que deberá desarrollar con la asesoría del Consejo Nacional Paz.

La Ley 434 de 1998, se encargó de definir los miembros que integrarían el Consejo, sus funciones, entre ellas, la de ser un órgano consultor y asesor del Gobierno Nacional, y cuyo cometido será ‘propender por el logro y mantenimiento de la paz, y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente’.

Respecto del funcionamiento del Consejo Nacional de Paz, la mencionada legislación le otorgó el carácter de organismo consulti-

vo permanente, al disponer que: ‘El Consejo Nacional de Paz se reunirá cada dos (2) meses, sin perjuicio de que el Presidente de la República lo convoque a reuniones extraordinarias, cuando las circunstancias lo aconsejen, o la conveniencia pública lo exija’.

Determinado lo anterior, para la Sala es evidente que el artículo 5.º de la Ley 434 de 1998, ha sido incumplido, toda vez que la parte accionada no demuestra que el Consejo Nacional de Paz, a partir del 20 de junio de 2001 en adelante, se haya reunido o sesionado con la periodicidad que esta norma dispone, ni menos aún, que haya cumplido con las atribuciones que le fueron asignadas legalmente.

A juicio de la Sala, el Consejo Nacional de Paz no puede tornarse en un organismo inoperante e inane, so pretexto de no haberse indicado en la ley de su creación cuál era el funcionario que debía propender por su desarrollo y convocatoria para que aquel pudiera ejercer las funciones que le fueron asignadas [...]

Conforme al artículo 2.º de la Constitución Política, son fines esenciales del Estado, entre otros, asegurar la convivencia pacífica y proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, derechos y libertades; y según el artículo 189-4 corresponde al Presidente de la República, como Jefe de Estado, conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere perturbado.

Tal como se indicó anteriormente, es a cada gobierno al que se le asignó la responsabilidad del Estado en materia de paz, atribución que es reiterada en el literal d) del artículo 2.º de la mencionada Ley 434 de 1998 [...]

El artículo 4.º de la citada ley, al establecer la conformación del Consejo Nacional de Paz, determinó que el Presidente de la Re-

pública es quien lo preside, y quien, según lo prevé el artículo 5.º *ibídem*, puede convocarlo a reuniones extraordinarias, cuando las circunstancias lo aconsejen.

Del análisis sistemático de las anteriores disposiciones, y de la contenida en el artículo 189 de la Constitución Política, la Sala arriba a la conclusión que siendo el Primer Mandatario el responsable de la política de paz y quien ocupa el lugar más importante y de mayor autoridad en el Consejo Nacional de Paz, no puede sustraerse a la obligación que le ha sido impuesta, y es entonces a él a quien le corresponde convocar al Consejo para que sesione dentro de los plazos previstos en el artículo 5.º antes citado, a fin de que aquel organismo pueda ejercer las funciones que le fueron asignadas¹⁰⁷.

La misma Sección confirmó la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que ordenó al Municipio de Santiago de Cali dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 769 de 2002, actual Código de Tránsito Terrestre, que prevé la revisión de gases de los vehículos automotores para vehículos de servicio público¹⁰⁸.

Particular interés reviste otra importante providencia, también de la Sección Quinta, que ordenó al representante legal de la Financiera de Desarrollo Territorial, FINDETER S. A., cumplir lo dispuesto en el artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo y, en consecuencia, proceda a recibir a los delegados del Sindicato de esa entidad dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de este fallo, para iniciar la negociación del pliego de peticiones presentado el 8 de octubre de 2003¹⁰⁹.

Igualmente la Sección Quinta, al confirmar la decisión adoptada por Tribunal Administrativo de Cundinamarca, ordenó

al Comité de Conciliación y Repetición de la Fiscalía General de la Nación que, en ejercicio de sus propias competencias, dar cumplimiento a la Ley 678 de 2001 en el sentido de iniciar una acción de repetición ante la jurisdicción contencioso administrativa contra ALFONSO VALDIVIESO SARMIENTO, ex Fiscal General de la Nación, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 1.º, 4.º, 6.º y 8.º de la Ley 678 de 2001 y el artículo 90 Constitucional. En este evento la Sala sin lugar a dudas incidió en la política de defensa judicial de una entidad pública al indicar:

"Ahora bien, para la Sala es claro que el mandato a que se refiere el artículo 4.º de la Ley 678 de 2001 se traduce en el ejercicio de la acción de repetición con la pretensión de obtener el reembolso de lo pagado, con el fin de resarcir el detrimento patrimonial de la entidad pública, de modo que, quien dio origen, con dolo o culpa grave a la condena patrimonial del Estado reintegre a las arcas públicas lo que de ellas fue desembolsado. Todo ello con miras a *"garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública, sin perjuicio de los fines retributivo y preventivo inherentes a ella"*, que, de conformidad con el artículo 3.º de dicha ley, constituye la finalidad de la acción de repetición.

No obstante, ocurre que, según diferentes disposiciones de esa misma ley, tal obligación es exigible de las entidades públicas siempre que se advierta, en el caso concreto, la existencia de determinados supuestos que la misma ley señala y cuya exigencia busca racionalizar el ejercicio de la acción de repetición, de modo que no siempre que el Estado efectúe un reconocimiento indemnizatorio, la respectiva entidad pública esté obligada a promover la acción resarcitoria para recuperar lo pagado. En otras palabras, el deber que aquí se reclama no surge de manera automá-

tica para la entidad pública que se ha visto compelida a efectuar un reconocimiento indemnizatorio y a realizar el pago correspondiente, pues la constitución y la ley exigen la presencia de determinados supuestos sustanciales para el ejercicio de la acción de repetición.

En ese sentido, el ejercicio de la acción supone la existencia de *"un reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto"*, en los términos del artículo 2.º de dicha ley. En otras palabras, se requiere que la entidad pública haya efectuado un reconocimiento indemnizatorio, que no siempre será fruto de una condena judicial, pues la ley también prevé que el mismo provenga de cualquier otra forma de terminación de un conflicto.

Así mismo, exige que ese reconocimiento indemnizatorio se haya hecho efectivo, pues no de otra manera se explica el fin resarcitorio de la acción de repetición.

Finalmente, reproduciendo el contenido del artículo 90 de la Carta Política, el artículo 4.º de la Ley 678 de 2001 hace exigible el deber que se analiza siempre que *"el daño causado por el Estado haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes"*. Es necesario, entonces, el análisis de la conducta del servidor público o del particular que cumple funciones públicas con el fin de determinar la conducta dolosa o gravemente culposa que dio lugar al daño antijurídico que la administración fue obligada a reparar. Precisamente, para la satisfacción de esa exigencia, la Ley 678 de 2001 dice en qué consisten las conductas dolosas y gravemente culposas y señala en qué eventos tales conductas se presumen.

En esta forma, como acertadamente lo señaló el Tribunal, los presupuestos para el

ejercicio de la acción de repetición son (i) que la entidad pública haya sido condenada a reparar un daño antijurídico causado a un particular, (ii) que la entidad condenada haya pagado la suma de dinero determinada por el juez en la sentencia y (iii) que se haya establecido que el daño antijurídico fue consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del servidor o ex servidor público¹¹⁰.

Finalmente, aunque se trata de decisiones de carácter individual, no debe pasarse por alto que en los últimos años la Sección Quinta del Consejo de Estado, en defensa de los usuarios de servicios públicos, ha venido sistemática y reiteradamente ordenando reconocer los efectos positivos del silencio administrativo previsto en el artículo 158 de la Ley 142 en consonancia con el artículo 123 del Decreto 2150 de 1994 y el artículo 9.º del Decreto 2223 de 1996, como sanción a los prestadores que se abstengan de responder las peticiones, quejas o recursos de los consumidores de los servicios públicos domiciliarios:

"En relación con la interpretación de esas normas la jurisprudencia de esta Corporación ha sido reiterativa y clara en señalar que se configura el silencio administrativo positivo cuando las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios no resuelven las peticiones, quejas y recursos propuestos dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de su presentación, salvo que el usuario o suscriptor hubiese auspiciado la demora o se hubiese requerido la práctica de pruebas¹¹¹.

De consiguiente, la ausencia de resolución de una petición produce un acto administrativo presunto que genera derechos subjetivos, en la medida en que ese acto no contradiga la ley o la Constitución¹¹².

[...] En este orden de ideas se concluye que la acción de cumplimiento es procedente para exigir la operancia del silencio administrativo positivo cuando la empresa prestadora del servicio público domiciliario no hubiere resuelto las peticiones, quejas y recursos dentro del término y en las condiciones señaladas en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994. Es decir que si la empresa de servicios públicos no resuelve la petición dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de su presentación, está obligada a reconocer, dentro de las 72 horas siguientes al vencimiento del anterior término, el silencio administrativo positivo respecto de lo solicitado, a menos que demuestre que su demora fue auspiciada por el peticionario o que obedeció a la práctica de alguna prueba relacionada con tal petición.

Sin embargo, debe precisarse que el término que consagra esa disposición está referido a la fecha máxima en la que se debe resolver el recurso, petición o queja. Es evidente que ese término no incluye el tiempo necesario para notificar al destinatario del acto empresarial, pues está previsto como el término máximo para resolver, que obviamente es una etapa procesal anterior a la notificación. Así lo entendió la Sala en sentencia del 4 de septiembre de 2003 (exp. 2003-00575)¹¹³.

La proliferación de acciones de cumplimiento por este motivo, podría ser indicativa de que la autoridad administrativa encargada de este tema no está adelantando sus funciones en forma efectiva. En efecto, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 79.25 y 80.4 de la Ley 142, en armonía con el numeral 4 del artículo 7.º del Decreto 990 de 2002 y el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995 corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sancionar a las empresas que no respondan en forma oportuna

y adecuada las quejas de los usuarios y adoptar las medidas correspondientes para que hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo presunto, de modo que el reiterado incumplimiento por parte de los prestadores de servicios públicos domiciliarios de ese imperativo legal que ha forzado la interposición recurrente de acciones de cumplimiento, debería servir de señal para un reformulación de las políticas públicas que como autoridad de policía administrativa atañen a ese ente de control.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ESTÉVEZ, JOSÉ B. *Tutela procesal de los consumidores*, Barcelona, J. M. Bosch, 1995.
- Asamblea Nacional Constituyente. *Gaceta Constitucional*.
- BORÉ, LOUIS. *La défense des intérêts collectifs par les associations devant les juridictions administratives et judiciaires*, Paris, LGDJ, 1997.
- BUJOSA VADELL, LORENZO-MATEO. *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, Barcelona, J. M. Bosch, 1995.
- CAPPELLETTI, MAURO. "La protection d'intérêts collectifs et de groupe dans le procès civile –Métamorphoses de la procédure civile–", *Revue Internationale de Droit Comparé*, RICD, janvier-mars, 1975, pp. 596 y ss.; conferencia pronunciada el 14 de marzo de 1975 ante la Asamblea General de la Sociedad de Legislación Comparada.
- CARRILLO BALLESTEROS, JESÚS MARÍA. "Las acciones populares y de grupo y la protección de los usuarios de los servicios públicos", en AA. VV. *Regulación Eléctrica. Estudio jurídico*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.
- CASABANE DE LUNA, SANDRA ELIZABETH. *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*, t. 1, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.
- Congreso de la República de Colombia, *Gaceta del Congreso*, en [www.secretariasenado.gov.co].

- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, jurisprudencia en [www.ramajudicial.gov.co].
- CORREA PALACIO, RUTH STELLA. Comentarios a la ponencia presentada por ALIER HERNÁNDEZ E.: "Regulación de las acciones de grupo formuladas en contra de las entidades públicas en el derecho colombiano", en XXVI Congreso Colombiano de Derecho Procesal, Bogotá, septiembre de 2005.
- CORREA PALACIO, RUTH STELLA. "Los poderes del juez frente al acto administrativo ilegal dentro de la acción popular", en XI Encuentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, San Andres, septiembre de 2005.
- CORTE CONSTITUCIONAL, Jurisprudencia en [www.constitucional.gov.co].
Diario Oficial en [www.banrep.gov.co].
- ESGUERRA PORTOCARRERO, JUAN CARLOS. *La protección constitucional del ciudadano*, Bogotá, Legis, 2004.
- FIX-ZAMUDIO, HÉCTOR. *La protección procesal de los derechos humanos*, Madrid, 1982.
- GARRIDO CORDOBERA, LIDIA. *Los daños colectivos y la reparación*, Buenos Aires, Universidad, 1993.
- HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, MARÍA DEL PILAR. *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
- HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, ALIER. "Las acciones de grupo en el derecho colombiano", en XXVI Congreso Colombiano de Derecho Procesal, Bogotá, Universidad Libre, agosto de 2005, pp. 19 y ss.
- LÓPEZ CALERA, NICOLÁS. *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y socialidad en la teoría de los derechos*, Barcelona, Ariel Derecho, 2000.
- LOZANO CORBI, ENRIQUE. *La legitimación popular en el proceso romano clásico*, Madrid, Bosch, 1992.
- NICOTRA, NORBERTO. "La Defensoría del Pueblo y las acciones populares: experiencia argentina", en AA. VV. *Acciones populares y de grupo, nuevas herramientas para ejercer los derechos colectivos*, Memorias del Seminario Internacional de Acciones Populares y de Grupo, BEATRIZ LONDOÑO TORO (ed.), Bogotá, Defensoría del Pueblo-Delegada para los Derechos Colectivos, Biblioteca de Derechos Colectivo, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1996.
- ORDÓÑEZ MALDONADO, ALEJANDRO. "La acción popular, aspectos sustanciales y procesales", en Consejo de Estado. *Memorias. VIII Encuentro de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, 2001.
- PÉREZ LUÑO, ANTONIO-ENRIQUE. "Las generaciones de derechos humanos", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 10, Madrid, septiembre-diciembre de 1991.
- PISCIOTTI CUBILLOS, DOMÉNICO. *Los derechos de la tercera generación, los intereses difusos o colectivos y sus modos de protección*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.
Revista Con-texto, Revista de derecho y economía, n.º 18, "Legislador y juez: ¿garantías o amenazas al modelo de prestación de los servicios públicos domiciliarios?", Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004, pp. 77 y ss.
- RODAS, JULIO CÉSAR. "Marco constitucional de los derechos colectivos", en *Acciones populares: documentos para debate*, Bogotá, Defensoría del Pueblo, 1994.
- SARMIENTO PALACIO, GERMÁN. *Las acciones populares en el derecho privado colombiano*, Bogotá, Banco de la República, 1988.
- SUÁREZ HERNÁNDEZ, DANIEL y RUTH STELLA CORREA PALACIO. "Acciones Populares y de Grupo, Ley 472 de 1998", en AA. VV. *XX Congreso Colombiano de Derecho Procesal*, Bogotá, Instituto Colombiano de Derecho Procesal y Universidad Externado de Colombia, 1999.
- SUÁREZ HERNÁNDEZ, DANIEL. "La acción de cumplimiento", en *XIII Congreso Colombiano de Derecho Procesal*, Bogotá, Instituto Colombiano de Derecho Procesal, 1991.
- TAMAYO JARAMILLO, JAVIER. *Acciones populares y de grupo en la responsabilidad civil*, Medellín, Diké, 2001.

- * Conferencia dictada en el II Seminario Internacional de Gerencia Jurídica Pública Alcaldía Mayor de Bogotá, diciembre de 2005.
- 1 'Constitucionalización' que, a juicio de la Corte Constitucional, obedece "... a la necesidad de protección de los derechos derivados de la aparición de nuevas realidades o situaciones socio-económicas, en las que el interés afectado no es ya particular, sino que es compartido por una pluralidad mas 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, se cuente con la protección que la Constitución le ha atribuido a las acciones populares, como derecho de defensa de la comunidad.": Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999, M. P.: MARTHA SÁCHICA.
 - 2 Cfr. JOSÉ B. ACOSTA ESTÉVEZ. *Tutela procesal de los consumidores*, Barcelona, J. M. Bosch Editor, 1995; LIDIA GARRIDO CORDOBERA. *Los daños colectivos y la reparación*, Buenos Aires, Universidad, 1993; MARÍA DEL PILAR HERNÁNDEZ MARTÍNEZ. *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997 y NORBERTO NICOTRA. "La Defensoría del Pueblo y las acciones populares: experiencia argentina", en AA. VV. *Acciones populares y de grupo, nuevas herramientas para ejercer los derechos colectivos*, Memorias del Seminario Internacional de Acciones populares y de grupo, BEATRIZ LONDOÑO TORO (ed.), Bogotá, septiembre 7, 8 y 9 de 1994, Defensoría del Pueblo-Delegada para los derechos colectivos, Biblioteca de Derechos Colectivo y Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1996, p. 74.
Para CAPPELLETTI "... [n]uestra época, ya lo hemos visto, empuja violentamente al primer plano de nuevos intereses 'difusos', de nuevos derechos y deberes que, sin ser públicos en el sentido tradicional de la palabra, son 'colectivos'; sin embargo, nadie es titular de ellos al mismo tiempo que todos, o todos los miembros de un grupo dado, de una clase o de una categoría, son los titulares de ellos. ¿A quién pertenece el aire que respiro? El antiguo ideal de la iniciativa procesal centralizada a la manera de un monopolio entre las manos del solo sujeto al cual 'pertenece' el derecho subjetivo, se revela impotente ante derechos que pertenecen al mismo tiempo a todos y a nadie": MAURO CAPPELLETTI. "La protection d'intérêts collectifs et de groupe dans le procès civile –Métamorphoses de la procédure civile–", *Revue Internationale de Droit Comparé- RICD*, janvier-mars, 1975, conferencia pronunciada el 14 de marzo de 1975 ante la Asamblea General de la Sociedad de Legislación Comparada, pp. 596 y ss.
 - 3 NICOLÁS LÓPEZ CALERA. *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y socialidad en la teoría de los derechos*, Barcelona, Ariel Derecho, 2000, y DOMÉNICO PISCIOTTI CUBILLOS. *Los derechos de la tercera generación, los intereses difusos o colectivos y sus modos de protección*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.
 - 4 LORENZO-MATEO BUJOSA VADELL. *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*, Barcelona, J. M. Bosch, 1995.
 - 5 Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 17 de marzo de 2000, AP 0019, C. P.: OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO, y Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999, M. P.: MARTHA SÁCHICA.
 - 6 ANTONIO-ENRIQUE PÉREZ LUÑO. "Las generaciones de derechos humanos", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* n.º 10, Madrid, septiembre-diciembre de 1991, p. 215.
 - 7 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 17 de marzo de 2000, AP 0019, C. P.: OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO.
 - 8 Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999 M. P.: MARTHA SÁCHICA.
 - 9 DANIEL SUÁREZ HERNÁNDEZ, y RUTH STELLA CORREA PALACIO. "Acciones populares y de Grupo, Ley 472 de 1998", en AA. VV. *XX Congreso Colombiano de Derecho Procesal*, Bogotá, Instituto Colombiano de Derecho Procesal y Universidad Externado de Colombia, 1999, p. 554.
 - 10 Asamblea Nacional Constituyente, "Informe de ponencia sobre derechos colectivos", ponentes: IVÁN MARULANDA, GUILLERMO PERRY, JAIME BENÍTEZ, ANGELINO GARZÓN, TULIO CUEVAS y GUILLERMO GUERRERO, en *Gaceta Constitucional* n.º 46, Bogotá, lunes 15 de abril de 1991, p. 21.
 - 11 El presente trabajo sólo se ocupará de algunos de ellos, pues no debe perderse de vista que el artículo 89 Constitucional entregó al legislador un muy amplio poder de configuración legislativa para definir y regular otros instrumentos jurídicos necesarios para la protección de los derechos al disponer que la ley establecerá "los demás recursos, las acciones y los procedimientos necesarios para que puedan propugnar por (sic) la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus

- derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas".
- 12 Cfr. "Legislador y juez: ¿garantías o amenazas al modelo de prestación de los servicios públicos domiciliarios?" en *Revista Contexto* n.º 18, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, agosto de 2004, pp. 77 y ss.
 - 13 LÓPEZ CALERA. Ob. cit., pp. 34 y 35.
 - 14 BUJOSA VADELL. Ob. cit., p. 81.
 - 15 Exposición de motivos al Proyecto de ley 084 de 1995 Cámara, presentado por el Defensor del Pueblo en *Gaceta del Congreso* n.º 277, 5 de septiembre de 1995, pp. 11 y ss.
 - 16 Exposición de motivos Proyecto de ley 005 de 1995 Cámara, presentado por la Representante a la Cámara VIVIANNE MORALES HOYOS en *Gaceta del Congreso*, n.º 207, 27 de julio de 1995, pp. 14 y 15.
 - 17 Idem.
 - 18 Sobre sus antecedentes puede consultarse a nivel foráneo el magnífico estudio de ENRIQUE LOZANO CORBI. *La legitimación popular en el proceso romano clásico*, Madrid, Bosch, 1992; y entre nosotros, el ya clásico texto de GERMÁN SARMIENTO PALACIO. *Las acciones populares en el derecho privado colombiano*, Bogotá, Banco de la República, 1988, pp. 16 y ss.
 - 19 LOUIS BORÉ. *La défense des intérêts collectifs par les associations devant les juridictions administratives et judiciaires*, Paris, LGDJ, 1997, p. 145.
 - 20 *Gaceta del Congreso*, n.º 207, 27 de julio de 1995, pp. 14 y 15.
 - 21 En esto hay que coincidir con el profesor ORDÓÑEZ cuando asegura que "[e]se carácter público, implica que el ejercicio de las acciones populares supone la protección de un derecho colectivo, es decir, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares. No obstante, suponen la posibilidad de que cualquier persona perteneciente a esa comunidad, pueda acudir ante el juez para defender a la colectividad afectada, con lo cual se obtiene de manera simultánea, la protección de su propio interés". ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO. "La acción popular, aspectos sustanciales y procesales", en Consejo de Estado, *Memorias VIII Encuentro de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, 2001, p. 148.
 - 22 Como anota CASABANE estas acciones "[r]eposan, además, en la noción de solidaridad social, provocando la unión de los individuos con fines de defensa sin descartar la congregación grupal o espontánea u ocasional, para hacer valer sus derechos respecto de la afección que sufre cada individuo como miembro de la colectividad o como titular de un interés no particular o determinado, sino difuso, pero entrañablemente ligado a su esfera de desarrollo vital y a su libertad": SANDRA ELIZABETH CASABANE DE LUNA. *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*, t. 1, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000, p. 34.
 - 23 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 6 de diciembre de 2001, exp. AP 221, C. P.: ALIER E. HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ: Tales derechos "intrínsecamente, deben poseer la virtualidad de comprometer en su ejercicio a toda la sociedad" (Sentencia del 16 de marzo de 2000, exp. AP 021), pues "responden a la urgencia de satisfacer necesidades colectivas y sociales, y son ejercidos por los miembros de los grupos humanos de una manera idéntica, uniforme y compartida" (Sentencia AP-043 del 1.º de junio de 2000).
 - 24 JULIO CÉSAR RODAS. "Marco constitucional de los derechos colectivos", en *Acciones populares: documentos para debate*, Bogotá, Defensoría del Pueblo, 1994, p. 175.
 - 25 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 11 de marzo de 2003, exp. AP 11001031500020021011-01.
 - 26 JAVIER TAMAYO JARAMILLO. *Acciones populares y de grupo en la responsabilidad civil*, Medellín, Dík, 2001, pp. 31 y 32.
 - 27 Según las voces del artículo 1.º de la Ley 472 de 1998 "[e]stas acciones están orientadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos".
 - 28 Conforme al artículo 2.º de la Ley 472 de 1998 estas acciones son "los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos" y añade que 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".
 - 29 Según lo imperado por el artículo 9.º de la Ley 472 de 1998 las acciones populares "proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenazado violar los derechos e intereses colectivos".
 - 30 *Diario Oficial*, año CXXXIV, n.º 43357, 6 de agosto de 1998, p. 9. La Ley 472 entró a regir un año después de su promulgación al tenor de su artículo 86.

- 31 Asamblea Nacional Constituyente, "Informe de ponencia para primer debate sobre derechos colectivos", ponentes: IVÁN MARULANDA, GUILLERMO PERRY, JAIME BENÍTEZ, ANGELINO GARZÓN, TULIO CUEVAS y GUILLERMO GUERRERO, en *Gaceta Constitucional* n.º 46, Bogotá, 15 de abril de 1991, pp. 21 y 25. Cfr. igualmente *Gaceta Constitucional* n.º 58, Bogotá, 24 de abril de 1991, p. 6.
- 32 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 10 de febrero de 2005, rad.: 25000-23-25-000-2003-00254-01, Actor: EXENOBÉR HERNÁNDEZ ROMERO, ref.: AP - 00254 Acción Popular, C. P.: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ. En el mismo sentido Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto de 24 de mayo de 2001, exp. AP 076, C. P.: OLGA INÉS NAVARRETE y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 9 de septiembre de 2004, rad. 25000-23-27-000-2003-00571-01, AP 571, Actor: MARIO EFRÉN SARMIENTO RIVEROS y otros contra la Superintendencia de Economía Solidaria. En el mismo sentido Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 17 de junio de 2001, exp. AP-166, C. P.: ALIER E. HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 5 de octubre de 2005, Actor: Procuraduría General de la Nación, Demandada: AMADEO TAMAYO MORÓN, rad.: 2001-23-31-000-2001 (AP-01588)-01, C. P.: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA.
- 33 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia de 22 de enero de 1971, Actor: BENIGNO ANTONIO RÍOS OSORIO, Demandado: ROSA BERENICE BURBANO IBARRA DE SANTACRUZ y otra, proyectó ALBERTO OSPINA BOTERO, abogado asistente.
- 34 Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, 22.ª ed., t. II, Madrid, 2001, pp. 1627 y 1628.
- 35 *Diccionario Jurídico Espasa*, Madrid, Espasa Calpe, 1997, p. 702.
- 36 GUILLERMO CABANELLAS DE TORRES. *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, t. V, 20.ª ed., Buenos Aires, Edit. Heliasta, 1986, p. 690, en el mismo sentido, ÍD. *Diccionario jurídico elemental*, Buenos Aires, Edit. Heliasta, 1994, pp. 282 y 283.
- 37 EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA. "Estudios sobre los límites del poder de policía general y del poder reglamentario", *REDA*, n.º 5, pp. 203 y ss.
- 38 MARÍA MOLINER. *Diccionario de uso del español*, t. II, Madrid, Gredos, 1988, p. 577.
- 39 EDUARDO PALLARES. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, México, Porrúa, 1952, p. 369.
- 40 Asociación Henri Capitant, *Vocabulario jurídico*, GÉRARD CORNU (dir.), Bogotá, Temis, 1995, p. 612.
- 41 *Enciclopedia jurídica básica*, vol. III, Madrid, Civitas, 1995, p. 4621. Igualmente puede consultarse EMILIO FERNÁNDEZ VÁZQUEZ. *Diccionario de Derecho Público*, Buenos Aires, Astrea, 1981, pp. 538 y ss.; MANUEL OSSORIO. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*, 27.ª ed., Buenos Aires, Heliasta, 2000, p. 683: "/Mandato de un superior que ha de ser obedecido [...] / Mandamiento expedido por un Tribunal".
- 42 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 6 de octubre de 2005, rad.: AP-13001-23-31-000-2002-00135-01, Actor: Personería Distrital de Cartagena de Indias, Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, C. P.: RUTH STELLA CORREA PALACIO.
- 43 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 9 de diciembre de 2004, exp.: 50001-23-31-000-2003-00065-01, Actor: MARIO ALBEIRO MORENO CARRIÓN, C. P.: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE.
- 44 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 9 de diciembre de 2004, exp.: 13001-23-31-000-2002-00092-01, Actor: MANUEL JULIO TORRES, C. P.: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE. En el mismo sentido Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 6 de diciembre de 2001, exp: 63001-23-31-000-2001-0231-01, Actor: NÉSTOR GREGORY DÍAZ RODRÍGUEZ, C. P.: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO: "Ahora, la prueba documental recaudada da cuenta de los malos olores que dimanar de las Quebradas en mención y de las picaduras de zancudos y enfermedades que padecen las personas que se encuentran en cercanía de las mismas, y los demandados admiten como cierto el hecho de que existe problema en cuanto al vertimiento de líquidos, que se presenta en todos los municipios del país; pero que se están tomado las medidas para implementar el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado [...] Así mismo, como se consignó en el resumen precedente, en la contestación de la demanda se explica cómo ha sido el proceso que se ha llevado a cabo para poner en marcha el Plan

- Maestro de Acueducto y Alcantarillado; las cifras concretas del proyecto y qué se ha ejecutado hasta el momento (cinco mil millones de pesos). De lo que ha quedado reseñado deduce la Sala que si bien es cierto que es indiscutible que el goce a un ambiente sano y a la salubridad pública se pueden ver afectados, por cuanto la ejecución total e inmediata del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado demanda tiempo y recursos, no lo es menos que está acreditado que la Administración Municipal ha hecho uso de los recursos destinados para ese fin, lo que descarta que esté incurriendo en la omisión que se le endilga. Ahora, en casos como el sub examine, no puede perderse de vista, como lo sostuvo la Sección Tercera de esta Corporación en la sentencia citada ab initio de las consideraciones, 'la capacidad de los entes territoriales frente a la realidad del país, su desarrollo, la amplitud y cobertura de los servicios públicos...'; amén de que éstos también deben procurar 'la concreción de obras y proyectos orientados a la protección de otros derechos de naturaleza colectiva...'. Sin embargo, lo anterior no obsta para que se inste a la Administración Municipal de Calarcá, a fin de que continúe gestionando la consecución de recursos presupuestales encaminados a poner en plena marcha el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado y las obras necesarias para descontaminar las Quebradas Naranjal y el Pescador, para que se pueda dar una solución más efectiva al problema ambiental".
- 45 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 25 de septiembre de 2003, exp. 54001-23-31-000-2002-0481-01, Actor: JAINER ENRIQUE RODRÍGUEZ y otro, C. P.: MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA.
- 46 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 4 de agosto de 2005, exp. AP 1300123310002003 00018 01, Actor: CARLOS JAVIER JULIO ROMERO, C. P.: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO.
- 47 JESÚS MARÍA CARRILLO BALLESTEROS. "Las acciones populares y de grupo y la protección de los usuarios de los servicios públicos", en AA. VV. *Regulación Eléctrica. Estudio jurídico*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, pp. 115 y ss.
- 48 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 22 de septiembre 2005, exp.: 68001-23-15-000-2002-00416-01, Actor: CARLOS ALFREDO URIBE CARVAJAL, C. P.: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE.
- 49 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 22 de septiembre de 2005, exp.: 54001-23-31-000-2003-00447-01, Actor: MARÍA DOCNY CRISTANCHO GÓMEZ, C. P.: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE.
- 50 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 25 de octubre de 2001, exp.: 0512, C. P.: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO. En el mismo sentido sentencia de 5 de septiembre de 2002, rad.: 0303, Actor: ADALBERTO CASTRO MELÉNDEZ.
- 51 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 10 de marzo de 2005, exp.: 25000-23-27-0002002-00975-01, Actor: JUAN CARLOS QUINTERO CASTRO, C. P.: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE.
- 52 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 10 de marzo de 2005, exp.: 25000-23-27-0002002-00975-01, Actor: JUAN CARLOS QUINTERO CASTRO, C. P.: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE.
- 53 Cfr. entre otras providencias de la misma sección: Sentencia de 9 de octubre de 2003, exp.: AP-0950, C. P.: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO; Sentencia de 5 de septiembre 2002, exp.: 0303; Actor: ADALBERTO CASTRO MELÉNDEZ, en esta última advirtió: "... En respuesta a varios interrogantes sobre la importancia de la salud pública y su vinculación con el derecho a la vida, el Vicedecano de la Facultad Nacional de Salud Pública HÉCTOR ABAD GÓMEZ sostiene que entre las causas principales de enfermedades diarreico-agudas se encuentran, en primer lugar la carencia de agua potable, y en segundo lugar la falta de una adecuada disposición de excretas (alcantarillado, pozos sépticos, tazas sanitarias). En 1984 la primera causa inmediata de mortalidad en niños entre 1 y 4 años fueron las enfermedades infecciosas intestinales (en su mayoría enfermedades diarreicas). En la lista de las diez primeras causas también figura otra enfermedad asociada con el deficiente estado sanitario, la helmintiasis. La segunda enfermedad más importante que afecta a la población infantil son las infecciones intestinales. El hecho de que la comunidad no tenga servicio de agua potable o alcantarillado, o lo tenga pero no funcionando adecuadamente, se constituye en un factor de riesgo grande para la salud de la comunidad expuesta a dicha situación. Como se deduce claramente

- de las estadísticas, la expresión 'factor de riesgo grande' utilizada por FLÓREZ, no se refiere a otra cosa que al riesgo de muerte[...]".
- 54 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 9 de diciembre de 2004, exp.: 54001-23-31-000-2002-00127-01, Actora: Defensoría del Pueblo Regional de Norte de Santander, C. P.: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE.
- 55 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 9 de junio de 2005, exp.: 20001-23-31-000-2003-01405-01, Actora: ONG Fundación Recuperar Ciénaga de Zapatoza (Fundarecza), C. P.: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE.
- 56 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 25 de octubre de 2001, exp.: 70001-23-31-000-2000-0512-01, Actor: EMIRO NAVARRO RODRIGUEZ, C. P.: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.
- 57 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 7 de abril de 2005, exp.: 54001-23-31-000-2003-01258-01, Actor: JORGE MORA PEÑARANDA, C. P. MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO.
- 58 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 24 de noviembre de 2005, exp.: AP - 25000-23-26-000-2002-90213-01, Actor: Asociación de Participación Ciudadana Anticorrupción Colombia Demócrata, C. P.: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO.
- 59 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 24 de noviembre de 2005, rad: 05001 2331 000 2003 02992 01, Actor: GILBERTO GRISALES ARANGO y otros, C. P.: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA.
- 60 Un completo estudio sobre el tema se encuentra en JORGE ENRIQUE IBAÑEZ NAJAR. "Los derechos de los consumidores y usuarios, fundamentos constitucionales y desarrollo legal", en *Política y Derecho de Consumo*, Bibliotheca Millennium, Colección Derecho Económico y de los Negocios, Bogotá, El Navegante, 1998, pp. 59 a 133.
- 61 Sobre la noción de Constitución económica Cfr. GASPAR ARIÑO ORTIZ y otros. *Principios de Derecho Público Económico*, Bogotá y Madrid, coedición Fundación de Estudios de Regulación y Universidad Externado de Colombia, 2003: Lección Cuarta: La constitución económica y ALLAN BREWER-CARÍAS. "Reflexiones sobre la constitución económica", en *Estudios sobre la Constitución Española*, t. V, Madrid, Civitas, 1991, pp. 3840 a 3854.
- 62 A juicio de la doctrina el derecho a la libertad económica tiene un doble contenido: la libertad de empresa y la libertad de competencia económica, cfr. CIRO ANGARITA BARÓN. "La libertad económica en la jurisprudencia de la Corte Constitucional: Aproximación fugaz", en *Constitución Económica Colombiana*, Bibliotheca Millennium, Colección Derecho Económico y de los Negocios, Bogotá, El Navegante, 1996, pp. 165 a 182.
- 63 Cfr. Asamblea Nacional Constituyente. "Informe de ponencia sobre el régimen económico, libertad de empresa, competencia económica, monopolios e intervención del Estado", cit., p. 7 a 12.
- 64 "... existe no solo un derecho a competir cuyo titular es el empresario, sino un derecho cuyos titulares son todos los consumidores de bienes y servicios": PALACIOS MEJÍA. Ob. cit., p. 168.
- 65 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-176 de 1996, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO y C-535 de 1997, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.
- 66 El reconocimiento de esa posición de inferioridad o subordinación en el mercado es un tema fuera de discusión entre los expertos en derecho del consumo. Cfr. NORBERT REICH. *Mercado y Derecho*, Barcelona, Ariel, 1985; HONORIO-CARLOS BANDO CASADO. *Plantamientos básicos sobre la defensa del consumidor*, 2.ª ed., Madrid, Instituto Nacional del Consumo, 1986. Criterio también asumido por nuestra Constitución (cfr. supra) y la jurisprudencia constitucional, cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1141 de 2000, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.
- 67 Corte Constitucional. Sentencia C-1141 de 2000, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.
- 68 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 10 de febrero de 2005, rad.: 25000-23-25-000-2003-00254-01, Actor: EXENOBER HERNÁNDEZ ROMERO, ref.: AP - 00254 Acción Popular, C. P.: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ.
- 69 El carácter imprescriptible también lo establece en el artículo 2519 del Código Civil. Sobre el tema cfr. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA. "Sobre la imprescriptibilidad del dominio público", *Revista de Administración Pública*, año V, n.º 13, enero-abril de 1954, pp. 11 y ss.
- 70 MIGUEL S. MARIENHOFF. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. v: "Dominio Público", Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1988, pp. 38 y ss
- 71 "El dominio público es inalienable y en consecuencia es imprescriptible.

- "Para algunos, esta regla exorbitante es la que hace inadmisibles las ideas de propiedad; pero se ha alegado que la inalienabilidad confirma, por el contrario, la propiedad, puesto que constituye una interdicción de vender, que sería inútil promulgar frente a un no propietario (BONNARD. *Précis de droit administratif*, 4.^a ed., p. 549).
- "La finalidad de la inalienabilidad del dominio público consiste en proteger la afectación del bien y en garantizar que se utilizará conforme a su destino; no existe entonces sino en la medida en que ella es necesaria para garantizar la afectación (citado por GUSTAVO PENAGOS, en *Los bienes de uso público*, Bogotá, Doctrina y Ley, 1998, p. 21).
- 72 FERNANDO GARRIDO FALLA. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, 10.^a ed., Madrid, Tecnos, 1992, pp. 409 y ss. En el mismo sentido LUCIANO PAREJO. "Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general", *RAP*, n.º 110-112, 1983; GARCÍA DE ENTERRÍA. *Sobre la...*, cit.; JOSÉ BERMEJO VER. *Derecho administrativo. Parte especial*, 4.^a ed., Madrid, Civitas, 1999, p. 343.
- 73 "La utilización colectiva, o uso común, es la que tiene lugar por el público en general y, por tanto, indiscriminadamente, en forma anónima, sin necesidad de título alguno. Este es el tipo de utilización que corresponde a las vías públicas terrestres (carreteras, calles, calles, plazas, paseos) [...] Normalmente, la utilización de los particulares se traducirá en una actividad de circulación o en una situación de breve estacionamiento, pudiendo, en ocasiones, llegar a aprovecharse de los frutos o productos de la dependencia demanial (pesa, caza). El uso común general, o régimen normal de las utilizaciones colectivas, se rige por los principios de libertad, igualdad y gratuidad, principios que deben respetar los actos administrativos o disposiciones que se dicten sobre la utilización de estos bienes". RAMÓN PARADA. *Derecho Administrativo*, III: Bienes públicos-derecho urbanístico, 9.^a ed., Madrid, Marcial Pons, 2002, p. 76.
- 74 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 6 de octubre de 2005, exp.: AP - 08001-23-31-000-2002-02214-01, Actor: JAIRO TORRES MORENO y otros, Demandado: Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, C. P.: RUTH STELLA CORREA PALACIO.
- 75 Asamblea Nacional Constituyente. "Informe de ponencia para primer debate", en *Gaceta constitucional* n.º 77, 20 de mayo de 1991, pp. 8 y ss.
- 76 Es innegable que le asiste razón a la Corte Constitucional cuando dice que estas acciones "i) No involucran derechos colectivos. El elemento común es la causa del daño y el interés cuya lesión debe ser reparada, que es lo que justifica una actuación conjunta de los afectados; ii) En principio, por tratarse de intereses individuales privados o particulares, los criterios de regulación deben ser los ordinarios; iii) Los mecanismos de formación del grupo y la manera de hacer efectiva la reparación a cada uno de sus miembros si deben ser regulados de manera especial, con fundamento en la norma constitucional, atendiendo las razones de economía procesal que inspiran su consagración en ese nivel". En el mismo sentido Corte Constitucional. Sentencia C-1062 de 2000 [...] la acción de clase o de grupo se configura a partir de la preexistencia de un daño que se busca reparar pecuniariamente y en forma individualizada, por todos aquellos que se han visto afectados...": Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999.
- 77 Lo ha sostenido el Consejo de Estado en forma reiterada "[s]e trata de una acción eminentemente reparatoria, a través de la cual se busca una mayor economía procesal y agilidad en la administración de justicia, pues se busca permitir a un grupo de personas que habiendo sufrido perjuicios individuales, quienes por supuesto pueden presentar acciones separadas, que demanden conjuntamente siempre que la causa generadora del daño y los demás elementos que configuran la responsabilidad sean comunes": Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto del 1.º de junio de 2000, exp.: AG-001.
- 78 Sobre su carácter autónomo o principal cfr.. Corte Constitucional. Sentencia C-1062-00, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto del 18 de octubre de 2001, exp.: AG 021, C. P.: RICARDO HOYOS DUQUE y Auto del 27 de noviembre de 2003, exp.: AG 0179, C. P.: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA.
- 79 Sobre su naturaleza indemnizatoria ver Exposición de motivos al proyecto de ley 05 de 1995, en *Gaceta del Congreso* n.º 207, p. 16. La Sección Tercera del Consejo de Estado en síntesis afortunada resumió los atributos distintivos de este instituto procesal: "-La acción de grupo es una acción indemnizatoria. Es decir, tiene por objeto la reparación de los perjuicios de "contenido subjetivo o individual de carácter económico", que provienen

- de un "daño ya consumado o que está produciéndose". Estas características permiten diferenciarla de la acción popular que tienen un objetivo fundamentalmente preventivo y persiguen la salvaguarda de derechos colectivos [...] Es una acción de carácter principal. Procede a pesar de la existencia de otros medios de defensa judicial para pretender la reparación de los perjuicios sufridos, pues precisamente el artículo 88 de la Constitución y la Ley 472 de 1998 señalan que la misma puede instaurarse "sin perjuicio de la acción individual que corresponda por la indemnización de perjuicios" (art. 47). En otros términos, queda al arbitrio del demandante ejercer en los casos en que ésta procede o bien la acción de grupo o la correspondiente acción ordinaria. Sólo están legitimados para interponerla quienes conforman un grupo o clase. De conformidad con lo establecido en el artículo 46 de la Ley 472 de 1998, la acción deberá interponerse al menos por 20 personas [...] Finalmente, se destaca que este tipo de acciones se distingue por los efectos del fallo. La sentencia que se profiera en una acción de grupo tiene efectos de cosa juzgada respecto de todos los afectados con la causa que dio origen a la acción, a cuyo nombre actúe el demandante o los demandantes que hayan sido identificados gracias a los criterios suministrados por éste y no hayan solicitado su exclusión y frente a quienes hayan solicitado su inclusión en las oportunidades procesales señaladas en la ley [...]: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto del 18 de octubre de 2001, exp.: AG-021.
- 80 Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999, M. P.: MARTHA SÁCHICA.
- 81 Corte Constitucional. Sentencia C-1062 de 2000, M. P.: ÁLVARO TAFUR, en el mismo sentido C-215 de 1999, M. P. MARTHA SÁCHICA.
- 82 Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999, M. P.: MARTHA SÁCHICA.
- 83 Idem.
- 84 Aunque se presente por un número inferior basta con que la demanda se señalen los criterios que permitan identificar el grupo a nombre del cual se interpone la acción de clase, cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto de 10 de febrero de 2005, exp.: AG-25000-23-06-000-2001-00213-01 fl. 1283, Actor: JESÚS EMEL JAIME VACCA y otros, Demandado: La Nación- Ministerio De Defensa- Ejército Nacional-Policía Nacional, C. P.: RUTH STELLA CORREA PALACIO.
- 85 Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999, M. P. MARTHA SÁCHICA.
- 86 Corte Constitucional. Sentencia C-1062 de 2000, M. P.: ÁLVARO TAFUR.
- 87 Idem.
- 88 Idem.
- 89 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 6 de octubre de 2005, rad.: AG-410012331000200100948-01, Actor: NATIVIDAD OYOLA y otros, Demandado: Nación, Ministerio De Defensa, C. P.: RUTH STELLA CORREA PALACIO.
- 90 "La acción de grupo se diferencia también de las demás acciones reparatorias por la repercusión social del daño, en consideración al número de los damnificados y al impacto generalizado que produzca": Providencia de la Sección del 18 de octubre de 2001, exp.: AG-25000232700020000023-01. Este criterio fue tenido en cuenta por la Sala al admitir la procedibilidad de la acción de grupo interpuesta por trabajadores del departamento de Boyacá que reclamaban la indemnización de perjuicios que les causó adquirir con sus propios recursos los uniformes y vestidos de labor, en razón del reiterado incumplimiento de la entidad obligada: Los demandantes "constituyen un sector específico de la población, cuyo modo de actuar y comportarse en la sociedad los identifica y distingue del resto de los miembros de la misma. Esa Circunstancia, permite concluir, que son socialmente relevantes, pues es precisamente, dicha sociedad quien los ha reconocido como tal [...] Adicionalmente, se trata de un número plural de personas con ingresos sustancialmente bajos [...], lo cual aumenta la relevancia social, de la cual gozaban por su condición de trabajadores [...] Las mencionadas circunstancias, le permiten a la Sala concluir que pueden considerarse como un grupo socialmente relevante, pues es evidente que al haber asumido el costo de las dotaciones vieron disminuidos sus ingresos, que por lo demás eran bastante bajo; por consiguiente, deben ser atendidas con prontitud, inmediatez, efectividad y sin mayores requisitos procesales que podrían dilatar la satisfacción de sus pretensiones": Providencia del 20 de noviembre de 2003, exp.: AG-15001233100020001618-021.
- 91 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 6 de octubre de 2005, rad.: AG-410012331000200100948-01, Actor: NATIVIDAD OYOLA y Otros, Demandado: Nación, Ministerio de Defensa, C. P.: RUTH STELLA

- CORREA PALACIO.
- 92 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-511 de 1992, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.
- 93 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-530 de 1993, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ y C-022 de 1996, M. P.: CARLOS GAVIRIA.
- 94 RUTH STELLA CORREA PALACIO. Comentarios a la ponencia presentada por ALIER HERNÁNDEZ E., "Regulación de las acciones de grupo formuladas en contra de las entidades públicas en el derecho colombiano", en *XXVI Congreso Colombiano de Derecho Procesal*, Bogotá, septiembre de 2005.
- 95 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 6 de octubre de 2005, rad.: AG-410012331000200100948-01, Actor: NATIVIDAD OYOLA y otros, Demandado: Nación, Ministerio de Defensa, C. P.: RUTH STELLA CORREA PALACIO.
- 96 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 19 de mayo de 2005, rad.: 15001-23-31-000-2001-1541-03, Actor: LUIS ANTONIO CORREA LOZANO y otros, ref.: AG - 1541, C. P.: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ.
- 97 Un completo estudio sobre sus antecedentes en derecho comparado y figuras afines cfr. DANIEL SUÁREZ HERNÁNDEZ. "La acción de cumplimiento", en *XIII Congreso Colombiano de Derecho Procesal*, Bogotá, Instituto Colombiano de Derecho Procesal, 1991, pp. 551 y ss. A juicio de FIX-ZAMUDIO "implica la solicitud ante un tribunal para que expida un mandamiento que ordene a una autoridad que cumpla con las atribuciones que le confieren disposiciones legales". HÉCTOR FIX-ZAMUDIO. *La protección procesal de los derechos humanos*, Madrid, 1982, pp. 89 y ss.
- 98 Sobre sus antecedentes en la Asamblea Nacional Constituyente cfr. *Gaceta Constitucional*, n.º 19, 58, 132, 136 y 142. En la ponencia para segundo debate en la plenaria de la Constituyente se indicó: "la acción de cumplimiento tiene el propósito de combatir la falta de actividad de la administración. Son frecuentes los casos en los cuales pese a existir un clarísimo deber para que las autoridades desarrollen una determinada acción de beneficio particular o colectivo, las mismas se abstienen de hacerlo. El particular afectado podría entonces acudir a esta acción para exigir el cumplimiento del deber omitido" (*Gaceta Constitucional* n.º 57).
- 99 HÉCTOR FIX-ZAMUDIO. *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, p. 340.
- 100 ANAC. Ponencia para segundo debate en plenaria, en *Gaceta Constitucional* n.º 112, p. 7.
- 101 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 1.º de abril de 2004, exp.: ACU-1756. En el mismo sentido Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 21 de abril de 2005, rad.: 18001233100020040043901, Actor: HENRY SOTO y otros, Demandado: Municipio de Florencia y Ministerio de Transporte, C. P.: MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 3 de marzo de 2005, rad.: 25000232600020030180601, Actor: JOHN JAIRO IVÁN ROJAS ARIAS, Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales U. A. E, C. P.: MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 21 de abril de 2005, rad.: 76001233100020040349101, Actor: LUIS ANGEL PAZ, Demandado: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, C. P.: MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 19 de julio de 2005, rad.: 25000232400020040220301, Actor: SAÚL ROBAYO ORTEGA, Demandado: Secretaría de Hacienda de Bogotá D. C. – Subdirección de Obligaciones Pensionales, C. P.: MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN.
- 102 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 19 de agosto de 2004, rad.: 19001233100020040069401, Actor: EDGAR AMADO FLOREZ, Demandado: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Dirección Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán, C. P.: MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN. En el mismo sentido: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 13 de noviembre de 2003, rad.: 20001233100020030089301, Actor: CARMEN BERMÚDEZ, Demandado: Electricaribe S. A. E. S. P.; Auto de 13 de noviembre de 2003; Auto del 20 de noviembre de 2003, ACU-0802; y Auto del 13 de mayo de 2004, ACU-0111.
- 103 Corte Constitucional. Sentencia C-157 de 1998, M. P.: BARRERA y HERRERA.
- 104 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, exp.: ACU-4749.
- 105 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, exp.: ACU-1425 de 2003. En el mismo sentido Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo,

- vo Sección Quinta. Sentencia de 12 de febrero de 2004, rad.: 05001233100020030306401, Actor: REINALDO DE JESÚS LONDOÑO RESTREPO y otros, Demandado: Municipio de Medellín, C. P.: MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 23 de octubre de 2003, rad.: 73001233100020030114901, Actor: MARTHA SOFÍA ORDÓÑEZ DE TRIANA, Demandado: Instituto de Seguros Sociales, C. P.: MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 30 de octubre de 2003, rad.: 76001233100020030206101, Actor: SONIA MERCEDES CASTAÑO FRANCO, Demandado: Departamento del Valle del Cauca, C. P.: MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN.
- 106 Artículo 1.º Ley 434 de 1998.
- 107 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 24 de junio de 2004, rad.: 25000-23-27-000-2003-02492-01, Actor: RICARDO ESQUIVIA BALLESTAS, Demandados: Presidencia de la República y otro, C. P.: FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA.
- 108 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 19 de agosto de 2004, rad.: 76001-23-31-000-2003-04645-01, Actor: WILSON RUIZ OREJUELA, C. P.: FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA.
- 109 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 22 de abril de 2005, rad.: 25000-23-27-000-2004-01139-02, Actor: Sintrafindeter, C. P.: DARÍO QUIÑONES PINILLA.
- 110 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 22 de abril de 2005, rad.: 25000-23-26-000-2004-01655-01, Actor: CARLOS MARIO ISAZA SERRANO, C. P.: DARÍO QUIÑONES PINILLA.
- 111 Sentencias Sección Tercera del 28 de febrero de 2002, exp. ACU-1222; Sección Segunda, Subsección A del 14 de febrero de 2002, exp. ACU-1189; Sección Segunda, Subsección A del 30 de abril de 2003, exp. ACU-2487; y Sección Cuarta del 6 de marzo de 2003, exp. ACU-1579.
- 112 Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 15 de febrero de 2002, exp. ACU-1118.
- 113 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de 21 de octubre de 2005, rad.: 68001-23-15-000-2004-02931-01, Actor: FERNANDO SUÁREZ NIÑO, C. P.: DARÍO QUIÑONES PINILLA.