

*República de Colombia  
Consejo Superior de la Judicatura  
Sala Administrativa*



Plan Nacional de Formación y Capacitación  
de la Rama Judicial

## **ACCIONES POPULARES, DE GRUPO Y DE CUMPLIMIENTO**

Módulo de Autoaprendizaje

**RAMA JUDICIAL COLOMBIANA**

*Por una Colombia  
Justa y en Paz*

*República de Colombia  
Consejo Superior de la Judicatura  
Sala Administrativa*

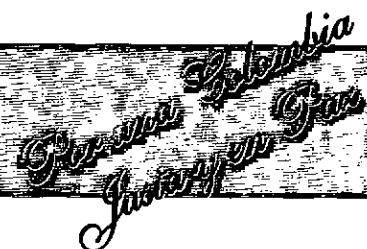


Plan Nacional de Formación y Capacitación  
de la Rama Judicial

**ACCIONES POPULARES,  
DE GRUPO Y  
DE CUMPLIMIENTO**

Documento Elaborado Por  
BEATRIZ LONDONO TORO

**RAMA JUDICIAL COLOMBIANA**



**CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
SALA ADMINISTRATIVA**

**CARLOS ENRIQUE MARÍN VÉLEZ**  
Presidente

**GUSTAVO CUELLO IRIARTE**  
Vicepresidente

Magistrados  
**LUCÍA ARBELÁEZ DE TOBÓN**  
**ALFONSO GUARÍN ARIZA**  
**GILBERTO OROZCO OROZCO**  
**JULIO CÉSAR ORTIZ GUTIÉRREZ**

**GLADYS VIRGINIA GUEVARA PUENTES**  
Directora  
Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”

**HERNANDO ROMERO ARENIZ**  
Profesional Universitario - Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”  
Coordinador del Proyecto

La elaboración de este documento fue posible gracias al apoyo del Proyecto de Reforma del Sector Justicia en Colombia, a través de la firma Management Sciences for Development Inc., bajo contrato con la oficina del representante de USAID para Colombia (Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos) bajo los términos del contrato No. 527-C-00-98-00084-00. Las opiniones expresadas en el documento son responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Agencia para el Desarrollo Internacional, USAID.

# PRESENTACION

Nos complace darle la bienvenida al módulo sobre Acciones Populares, de Grupo y de Cumplimiento elaborado por un grupo interdisciplinario de especialistas en la materia con el fin primordial de que usted pueda profundizar en el estudio y aplicación de este compendio, que abarca aspectos fundamentales de orden teórico, normativo y jurisprudencial.

Al final de las cuatro unidades didácticas en que se divide el núcleo de desarrollo temático que va nutrido de ejemplos ilustrativos, ejercicios y casos prácticos, usted encontrará un anexo en CD ROM denominado *Manual de Derechos Colectivos* como parte integral del módulo. Esta útil herramienta de trabajo le va a permitir tener a mano, para su permanente consulta y análisis, el texto de la Constitución Política de Colombia, de la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional sobre Acciones Populares, de Grupo y de Cumplimiento. También encontrará usted en este archivo electrónico, los antecedentes de la Ley 472 de 1998, su texto y concordancias, la normatividad nacional e internacional sobre derechos colectivos, bibliografía especializada y varios artículos recientes de análisis jurisprudencial sobre el tema que hemos denominado observatorio de derechos colectivos.

La Constitución Política y las leyes que regulan las instituciones que vamos a estudiar son la fuente de los principales insumos y fuerzas para el recorrido que emprendemos. Téngalas siempre a mano. No importa que usted haya criticado severamente la ley o la valore como un instrumento de protección de los Derechos Humanos; en este viaje las vamos a utilizar frecuentemente.

Los ejercicios que usted debe realizar en cada una de las unidades del módulo de autoaprendizaje le darán la oportunidad de evaluarse por su propia cuenta, lo cual le permitirá también estar preparado para constituir con otros jueces y magistrados, pequeños grupos de estudio participativo. Las reflexiones, comentarios y sugerencias que allí surjan sobre los ejercicios propuestos, deberán llevarse a los debates y discusiones que sobre este módulo se desarrollen en los talleres presenciales de trabajo en grupos más grandes, bajo la conducción del facilitador.

Si desea utilizar los nuevos recursos virtuales, lo invitamos a desarrollar el módulo en multimedia interactiva que se encuentra igualmente en el CD ROM adjunto, donde podrá diligenciar un cuaderno electrónico e incluir sus anotaciones, ejercicios y reflexiones sobre las unidades del módulo.

**El desarrollo de este módulo es de su responsabilidad.** Todas las actividades académicas en que usted toma parte de manera individual y grupal, tendrán que reflejarse en su trabajo diario, en sus decisiones judiciales y en su participación en los eventos que sobre el tema programe la Escuela Judicial, entre las cuales está prevista la evaluación formal de conocimientos.

Dentro de la metodología integral unificada que constituye parte fundamental del sistema de formación de facilitadores, aparecen muy claros los compromisos de los formadores judiciales en el sentido de aportar sus conocimientos teóricos, su experiencia práctica y su espíritu de creatividad para promover el proceso de autoformación de sus pares en todos los distritos judiciales del país.

Además de sus comentarios, le solicitamos el envío de las decisiones que usted o sus compañeros produzcan en los Tribunales o Juzgados y que puedan servir para enriquecer este módulo con jurisprudencia de las diversas regiones del país. Nuestra dirección es [escujud@dobaiba.ramajudicial.gov.co](mailto:escujud@dobaiba.ramajudicial.gov.co).

Finalmente, deseamos expresarle que con nuestros planteamientos pretendemos proponerle un reto, y reafirmarle que estamos abiertos a la diferencia o a la contradicción. Este módulo busca dar inicio a un debate que continué por muchos años al interior de la Rama Judicial.

# Tabla de Contenido

Acciones Colectivas .....	7
Introducción .....	11
El impacto social y jurídico de los nuevos instrumentos de protección de derechos colectivos.	
Unidad 1 .....	15
Los Derechos Colectivos	
Unidad 2 .....	41
Acciones Populares	
Unidad 3 .....	79
Acciones de Grupo	
Unidad 4 .....	103
Acciones de Cumplimiento	
Anexos .....	137

Dispongámonos entonces a iniciar este viaje y como recomendaciones para el equipaje simbólico que necesitaremos hacemos las siguientes:

- Coloque cerca de Usted la Constitución Política. La necesitaremos con mucha frecuencia y es allí donde tomaremos los principales insumos y fuerzas para el recorrido. En el disco que le adjuntamos se encuentra la Constitución.
- Tenga a mano las normas legales que regulan las instituciones que vamos a estudiar. No importa que Usted las haya criticado severamente o las valore como un instrumento de protección de derechos humanos, en este viaje las vamos a utilizar frecuentemente y por esta razón en el disco que le adjuntamos se encuentran dichas normas y otras referidas a algunos derechos colectivos .
- Hemos preparado especialmente para Usted un CD que denominamos "Manual de derechos colectivos" y que constituye un complemento importante de este módulo. En el CD podrá consultar la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional sobre Acciones Populares y de Grupo, los antecedentes de la ley 472 de 1998, su texto y concordancias, la normatividad nacional e internacional sobre derechos colectivos, bibliografía especializada y varios artículos recientes de análisis jurisprudencial sobre el tema que hemos denominado observatorio de derechos colectivos.
- Necesitamos que Usted se sienta con deseos de escribir. Queremos que a mano tenga papel y lápiz porque no debemos perder su gran aporte y reflexión al examinar las propuestas de este módulo. Si desea cambiar los medios físicos por los nuevos recursos virtuales, lo invitamos a desarrollar el módulo que se encuentra igualmente en el disco adjunto, donde podrá diligenciar un cuaderno electrónico e incluir sus anotaciones, ejercicios y reflexiones sobre las unidades del módulo.
- Para nosotros es muy importante conocer sus reflexiones sobre los ejercicios propuestos, las nuevas concordancias que en su diario ejercicio construya y puedan enriquecer a otros y sobre todo nos encantaría conocer directamente sus comentarios. El cuaderno, virtual o real que usted desarrolle será el material para los debates y discusiones presenciales que sobre este módulo se desarrollen, por eso es importante que Usted realice los ejercicios, allí estará su propia evaluación de conocimientos y esto le permitirá estar preparado para las reuniones con otros jueces y magistrados. No olvide que la Escuela tendrá en cuenta estos módulos para las futuras evaluaciones de conocimientos.
- Debe saber que el desarrollo de este módulo es su responsabilidad pero que los resultados del mismo tendrán que reflejarse en su trabajo diario, en sus decisiones judiciales y en su participación en las actividades que sobre el tema programe la Escuela Judicial. Queremos solicitarle el envío de las decisiones que usted o sus compañeros produzcan en los Tribunales o Juzgados y que puedan servir para enriquecer con jurisprudencia de las diversas regiones del país este módulo. La dirección electrónica para enviar estos materiales es la siguiente: [blondono@claustro.urosario.edu.co](mailto:blondono@claustro.urosario.edu.co)
- Finalmente, queremos que sepa que no pretendemos convencerlo y seducirlo, por el contrario, deseamos retarlo, no le tenemos miedo a la diferencia, a la contradicción, por el contrario, este texto lo que busca es abrir un debate que se continúe al interior de la rama por muchos años.

## LA HISTORIA

El caso comenzó en noviembre de 1994 cuando 154 familias de escasos recursos invirtieron sus ahorros para comprar unas casas a la empresa Transequipo. Las viviendas estaban valuadas en 28 millones de pesos. Las familias le dieron a la constructora una cuota inicial de 19 millones y quedaron con un crédito hipotecario de otros 19 millones con una corporación de ahorro, que financió la obra.

Sin embargo, a los tres meses de haber recibido las casas, estas comenzaron a agrietarse en las paredes, los pisos y en el techo porque el terreno había sido catalogado como alto riesgo por presentar deslizamiento y hundimientos, a raíz de una falla geológica detectada hace más de 45 años, según un estudio de Ingeominas hecho en 1955. "El movimiento es de tipo activo y retrogresivo. Por lo tanto la zona inestable seguirá extendiéndose", explicó Ingeominas.

Los terrenos corresponden a una antigua zona de botadero de basuras, explotaciones de arcilla por parte de ladrilleros y vertedero de aguas lluvias y negras, provenientes de los barrios Montebello y Granada Sur, ubicados en la parte alta donde se edificó la Urbanización San Luís.

## ¡EL FALLO NOS SALVARÁ LA VIDA!

María Vargas Torres, una ama de casa de 29 años, que compró una vivienda en la urbanización San Luís con sus ahorros de tres años de trabajo, como vendedora en un almacén de discos; afirma que tuvo que dejar su propiedad porque está a punto de caerse.

"Ahora vivo con mis cuatro niñas en una pequeña pieza alquilada por una amiga a la que le pago 180 mil pesos de arriendo", relata María.

"Primero –afirma- se agrietaron las paredes del primer piso, luego ... se nos vino el techo.

Cuando las familias acudieron ante el representante legal de la constructora, Luis Arturo Galeano, para que les solucionara el problema, éste no respondió por los perjuicios causados y unos meses después la empresa entró en proceso de liquidación. Esto los llevó a interponer la acción de grupo en septiembre del año pasado ante el Tribunal. El objetivo: recuperar su inversión.

El Tribunal encontró responsables al Distrito y a la constructora de lesionar el patrimonio económico de las familias y poner en peligro sus vidas.

El Distrito y la constructora deberán devolverles a esas personas el valor de las cuotas iniciales pagadas a la firma, más sus respectivos intereses actualizados. El Tribunal ordenó, a su vez, entregarles las sumas pagadas a las corporaciones financieras por sus créditos hipotecarios.

Las indemnizaciones deben ser consignadas en el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, creado para estos casos, dentro de la ley que reglamentó las acciones de grupo. Los dineros serán distribuidos por el Defensor del Pueblo.

Lo que compré fue una casa no una tumba".

"Por haber comprado esta casa me disgusté con mi marido y me abandonó. Ahora estoy desempleada", asegura.

Sin embargo, al conocer la decisión del Tribunal de Cundinamarca, la señora Vargas manifiesta que tienen esperanzas de arreglar su situación.

"Este fallo ha llegado para salvarnos la vida", exclama emocionada.

## Actividad 1

- ¿Qué percepción social se deriva de la anterior información de prensa?
- ¿Considera Usted que un fallo en acciones colectivas pueda tener tal incidencia en la vida de la gente?
- ¿Pueden servir las acciones colectivas para ganar mayor legitimidad social y respeto hacia la justicia?

### REFLEXIONEMOS

Es evidente que necesitamos jueces con conocimiento de los derechos colectivos (ambientales, servicios públicos, moralidad administrativa...) conocedores de los problemas cotidianos del país donde es indudable que estas nuevas acciones pueden ser las alternativas que nunca han reconocido nuestros administradores de lo público.

Necesitamos jueces capaces de abordar las acciones para buscar soluciones prácticas, jueces actuantes y defensores de los derechos colectivos y no simples árbitros neutrales frente al deterioro de los recursos y de la calidad de vida de los colombianos; requerimos jueces que interpreten en sus sentencias los principios internacionales, constitucionales y legales, con la nueva visión del desarrollo humano sostenible .

La comunidad reconoce el papel que tiene el poder judicial para la implementación de los principios y normas colectivas, y para arbitrar los enormes conflictos de intereses y de poderes en cada caso que deban resolver. La comunidad tiene fe en sus jueces y espera de ellos la respuesta que no ha conseguido en otras instancias.

El país requiere de operadores jurídicos conocedores de la nueva generación de derechos. Este proceso reclama con urgencia el apoyo en materia educativa, acceso a la información legal y jurisprudencial, y posibilidad de auxiliares de la justicia especializados en las temáticas objeto de las decisiones judiciales.

La Justicia tiene que realizar un notable esfuerzo para estar en condiciones de seguir el acelerado ritmo que imponen las transformaciones sociales y económicas. "No se restablece el equilibrio en la vida social si no hay equidad y esta requiere de una administración de justicia eficaz."<sup>2</sup>

Estamos convencidos que son finalmente los jueces quienes traducen la normatividad a través de la interpretación de sus principios y valores, en protección eficaz para cada caso particular, y quienes llenan los vacíos, lagunas y contradicciones de nuestro sistema jurídico.

Los colombianos y colombianas requerimos de una pronta y cumplida administración de justicia en materia de derechos colectivos, por su trascendencia en la vida social y en la paz de nuestro país.

<sup>2</sup> CEPEDA ULLOA, Fernando. La Justicia y el Congreso instituciones claves para la gobernabilidad. Revista Política Colombiana Vol IV No 1 1994.p. 30.

# Unidad 1

## LOS DERECHOS COLECTIVOS

### PROPÓSITO

El beneficio que Usted obtendrá al desarrollar esta unidad, tiene que ver con la ampliación de sus conocimientos y capacidad de interpretación de las normas constitucionales sobre derechos humanos, en especial, podrá diferenciar entre derechos colectivos, derechos de grupo y derechos individuales.

Usted podrá verificar las siguientes hipótesis:

- Los derechos humanos son interdependientes y se complementan entre sí.
- Los derechos colectivos constituyen una nueva categoría de derechos humanos
- Puede realizarse una diferenciación práctica entre derechos colectivos y derechos de grupo
- Los derechos colectivos pueden coexistir con derechos fundamentales y derechos prestacionales
- Los derechos colectivos pueden estar en conflicto con otros derechos individuales, prestacionales o colectivos.
- La construcción de un criterio de interpretación de los derechos colectivos, debe tener en cuenta la consagración constitucional y legal de los mismos, su reconocimiento internacional y las nuevas realidades sociales que les dan origen.

### OBJETIVO

Desarrollar la capacidad de interpretación y armonización de las normas internacionales e internas sobre derechos colectivos, a fin de conocer el bloque de constitucionalidad al respecto e integrar dichos conceptos en la aplicación de la ley de acciones populares y de grupo.

## LOGROS

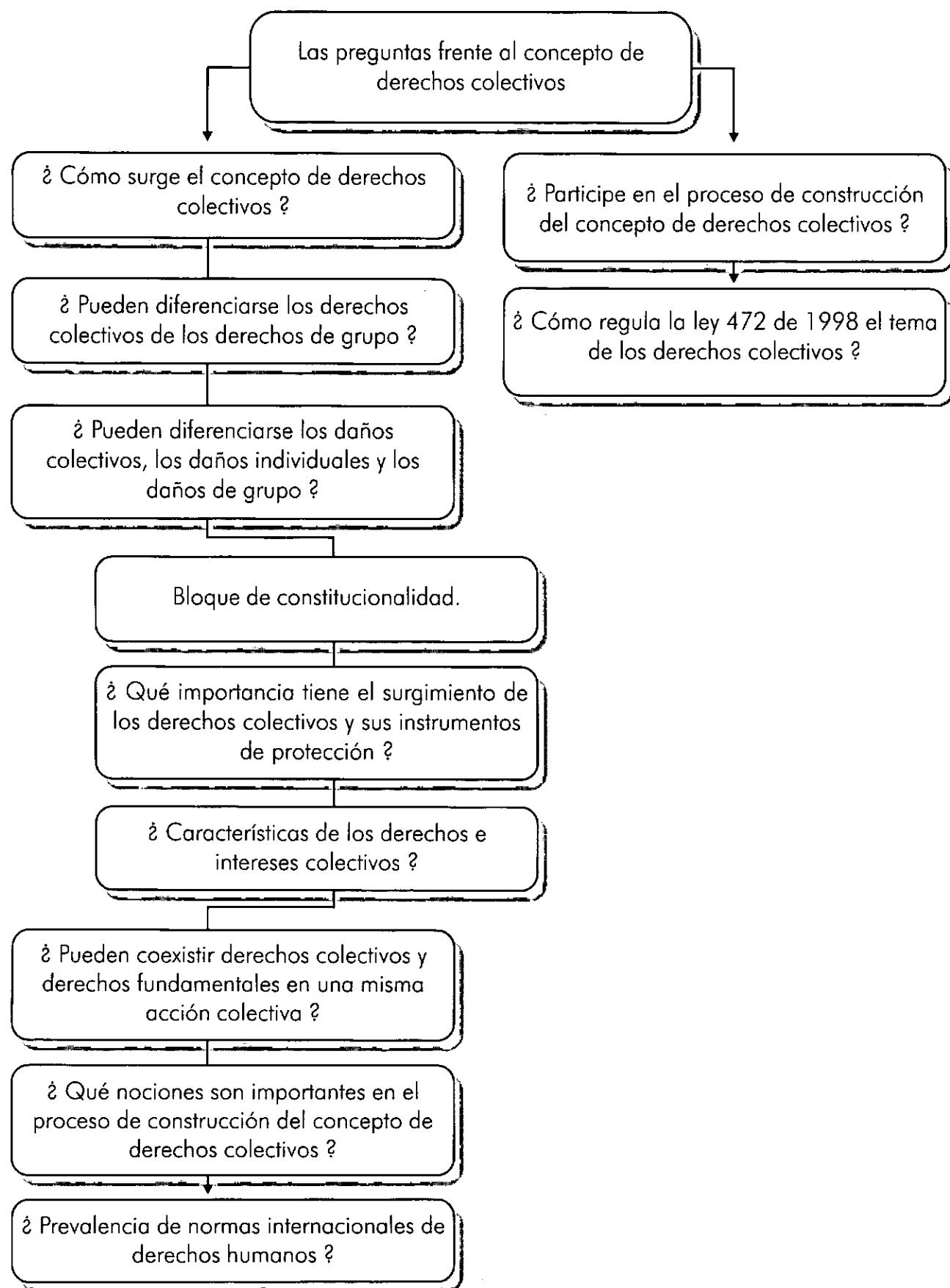
Quienes trabajen en forma participativa o individual esta unidad, podrán al finalizar la misma:

- Comprender el concepto de derechos colectivos y acercarse a su diversidad y complejidad a fin de aplicarlo en casos concretos
- Diferenciar los derechos colectivos, los derechos de grupos y los derechos individuales en casos concretos de aplicación de conocimiento.
- Conocer las características de los derechos colectivos y determinar unos modelos propios para el examen de nuevos derechos colectivos a partir de nuevas realidades y la evolución del derecho internacional.

## NÚCLEO TEMÁTICO

- ¿Cómo surge el concepto de derechos colectivos o derechos de tercera generación?
- ¿Qué caracteriza a estos derechos?
- ¿Cómo integrar el bloque de constitucionalidad en materia de derechos colectivos?
- ¿Cuál es el procedimiento para determinar en un caso concreto la existencia o no de derechos colectivos?

# Derechos Colectivos



# LAS PREGUNTAS FRENTE AL CONCEPTO DE DERECHOS COLECTIVOS

En un reciente libro con un título bastante sugerente, el profesor español Nicolás López Calera aborda el tema de los derechos y sujetos colectivos a partir de una serie de dudas que a los doctrinantes europeos les suscitan las nuevas realidades del derecho:

## DERECHOS COLECTIVOS

«(¿)si hay sujetos colectivos, si los sujetos colectivos son sujetos, si hay una voluntad colectiva, si hay razones colectivas, si los entes colectivos pueden ser titulares de derechos, si hay derechos humanos o morales de los entes colectivos, cómo actúan y ejercen sus derechos colectivos, cómo se relacionan y se condicionan mutuamente los derechos individuales y los derechos colectivos, cómo se puede reconocer la existencia de los derechos colectivos(?)».<sup>3</sup>

Todas estas preguntas tienen ya una respuesta en el derecho colombiano y aunque no fuimos formados en la dinámica de derechos diferentes a los derechos subjetivos debemos reconocer el avance legislativo y jurisprudencial que nuestro país tiene y contribuir con nuestros debates internos y decisiones a enriquecer este panorama y a aclarar las dudas que día a

día impiden una real defensa del interés público.

Nuestra capacidad de mirar el presente y el futuro en materia de derechos colectivos, está directamente relacionada con el amor que tengamos por la causa de la justicia. La invitación que queremos hacerle a nuestros lectores es a despojarnos de los prejuicios y los dogmas con los que fuimos formados y empezar este viaje por el nuevo derecho .

Sabemos que el camino es doloroso, sobre todo porque implica romper con lo que creímos firmemente durante tantos años, poner a temblar las bases de nuestra formación procesal y jurídica, pero el reto vale la pena. Al terminar este viaje esperamos llegar renovados, rejuvenecidos ideológicamente y sobre todo, con mucho deseo de participar en este proceso de construcción de nuevas formas de ver al derecho y a los jueces.

## ¿ COMO SURGE EL CONCEPTO DE DERECHOS COLECTIVOS ?

La denominada tercera generación de derechos humanos surge frente a nuevas necesidades de protección y garantía derivadas de situaciones que exigen pronunciamientos de organismos internacionales e internos ser esos nuevos derechos colectivos.

<sup>3</sup> LOPEZ CALERA, Nicolás. ¿ Hay derechos colectivos? Barcelona, Ariel. 2000. P. 11-12.

*Cuáles son esos fenómenos que dan lugar al surgimiento de la categoría de derechos colectivos?*

- «1. El problema de las armas, el problema de las guerras y el problema que después de la segunda guerra, por primera vez el hombre tiene la diabólica posibilidad de destruirse a sí mismo, con el surgimiento de las armas nucleares.
- 2. La persistencia de la opresión colonial: durante los años 60 y 70, con las guerras de liberación nacional; el hecho de que exista opresión colonial es percibido como uno de los obstáculos más grandes para la vigencia de los derechos humanos.
- 3. La persistencia y en determinados aspectos la agravación de los fenómenos de pobreza que se desarrollan en países del tercer mundo y que se acentúa en esa época con todas las teorías de la dependencia y de los modelos de desarrollo existentes.
- 4. El problema del deterioro ambiental creciente, fenómenos que antes eran tangenciales se vuelven fenómenos cada vez más amenazantes y cada vez con mayor impacto»<sup>4</sup>

## Actividad 2

Si examinamos nuevas realidades sociales cotidianas podríamos agregar a la lista que trae el Dr. Uprimny nuevos problemas que exigen la consagración de derechos colectivos. Enumeremos dos que correspondan a situaciones que se viven en nuestro país:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_

*Pasemos ahora a examinar brevemente las connotaciones jurídicas de este concepto y los problemas procesales que genera:*

«La concepción jurídica de los derechos ha tenido por siglos su centro de gravedad en la idea de derecho subjetivo, esto es, en una facultad o prerrogativa otorgada por el derecho y que responde a la naturaleza misma del hombre. Una de las implicaciones más complejas de las nuevas relaciones impuestas por el Estado social de derecho, tiene que ver con el surgimiento de otro tipo de derechos construidos bajo categorías diferentes a la de los derechos subjetivos.

Estos nuevos derechos son el resultado del surgimiento de nuevas condiciones sociales

y económicas que afectan gravemente la vida de los ciudadanos y el goce de sus derechos y para las cuales los mecanismos jurídicos clásicos de protección de derechos resultan insuficientes.

Los últimos decenios han puesto en evidencia el hecho de que los grandes riesgos que afectan a las comunidades -e incluso pueden poner en peligro su supervivencia- ya no se

---

<sup>4</sup> UPRIMNY, Rodrigo. *Protección de los derechos de tercera generación*. En: Defensoría del Pueblo. Documentos para el Debate. 1994.P.203-204'

limitan a la confrontación bélica o a la dominación tiránica por parte de los gobernantes. La dinámica misma del comercio, de la industria y en general de la actividad económica capitalista, puede convertirse en la causa de males tan graves o peores que los derivados de la violación de derechos subjetivos. Es el caso de la protección del medio ambiente, del espacio público, de los productos que reciben los consumidores, etc.. Estos nuevos ámbitos han generado intereses cuya protección resulta hoy indispensable. La doctrina ha agrupado este tipo de intereses bajo el título de intereses colectivos o difusos.<sup>5</sup>

En el Estado liberal clásico los derechos violados eran siempre derechos del individuo; todo lo relacionado con intereses colectivos tenía trámite en el proceso político que finalmente conducía a la elección de representantes y a la expedición de leyes. En la democracia participativa, se plantea la posibilidad de que el ciudadano, sin la intermediación de sus representantes, se convierta en vocero efectivo de intereses generales o comunitarios. Esta posibilidad representa una ventaja democrática en relación con el sistema anterior, en la medida en que el trámite del derecho se encuentra al alcance de los ciudadanos. Sin embargo, su misma vinculación con los intereses colectivos y por ello mismo, su similitud con cuestiones políticas hace difícil su tratamiento jurídico. En todo caso, de esta dificultad no se puede derivar una falta de importancia, o el desconocimiento de la necesidad de protección. La existencia de esos nuevos intereses y de los derechos que de allí surgen plantea serios problemas procesales para su protección.

<sup>5</sup> Algunos autores distinguen entre intereses colectivos e intereses difusos, diciendo que los primeros se refieren a aquellos que pertenecen a un grupo de personas organizado e identificable, mientras que los segundos se predicen de un grupo indeterminado de personas. Renato FEDERECI, *Gli interessi della collettività e L'azione collettiva*, en Revista di Diritto Processuale, 1983, N.1 p.25-26.

La naturaleza especial de estos derechos hace que la idea de extender los mecanismos clásicos de protección jurídica a estos nuevos ámbitos resulte inoperante.

Las siguientes son algunas de las razones que explican la insuficiencia del procedimiento tradicional:

#### a) *La Legitimación*

La legitimación hace referencia a la relación sustancial que debe existir entre las partes del proceso y el interés sustancial del litigio. En el caso de los derechos colectivos o intereses difusos no se puede predicar una titularidad subjetiva del derecho y por lo tanto es necesario modificar el concepto tradicional para dar lugar a la efectiva protección del derecho.

#### b) *Las Garantías Procesales*

Las personas vinculadas a un proceso y que, en consecuencia se verán afectadas por la sentencia tiene derecho a participar y a ser oídas. Uno de las garantías del debido proceso es el de la notificación. En el caso de los derechos difusos resultan dificultades prácticas considerables para llevar a cabo esta garantía. Mientras más difuso es el interés más difícil resulta la identificación de las personas afectadas y la notificación de las actuaciones judiciales.

#### c) *Los Efectos de la Sentencia*

El principio procesal tradicional afirma que la cosa juzgada debe ser aplicada solamente a las partes del proceso. En el caso de los derechos colectivos o difusos es indispensable que la decisión final sea aplicable a todas las personas interesadas en el proceso, así no hayan sido partes en el mismo.

Los doctrinantes italianos y alemanes idearon hacia los años setenta una categoría procesal para referirse a estos nuevos derechos que no se asemejaban a los derechos subjetivos

y frente a los cuales tenían enorme cantidad de preguntas: los denominaron DERECHOS DIFUSOS.

Sobre este debate, la Corte Constitucional plantea que no existe en nuestro sistema una diferenciación entre derechos colectivos e intereses difusos y que nuestro constituyente sólo utiliza la categoría de colectivos.

«Cabe anotar, que la Constitución de 1991 no distingue como lo hace la doctrina, entre intereses colectivos e 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”. Las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos colectivos y por lo mismo, pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra un daño a un derecho o interés común, sin más requisitos que los que establezca el procedimiento regulado por la ley.

El interés colectivo se configura en este caso, como un interés que pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección.»<sup>6</sup>

### Actividad 3

¿Esta usted de acuerdo o en desacuerdo con el anterior planteamiento?

Del texto anterior surge igualmente una pregunta: ¿En Colombia se diferencia entre derechos e intereses colectivos?

Es necesario recordar que este debate se presentó cuando se presentó por la Defensoría del Pueblo el primer proyecto al Congreso y entonces se intentó desarrollar

una diferenciación que luego se concluyó, no tenía ningún sentido práctico y además en lugar de clarificar confundía. En los proyectos de ley que se acumularon y en las ponencias se omite hacer esta diferenciación y se usan indistintamente los términos derechos e intereses colectivos.

### Actividad 4

¿Qué opina Usted al respecto?

<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-215 de 1.999. M.P. Martha Sánchez.

## ¿PUEDEN DIFERENCIARSE LOS DERECHOS COLECTIVOS DE LOS DERECHOS DE GRUPO?

Para intentar realizar esta diferenciación es necesario utilizar una categoría adicional: la de los sujetos legitimados para la defensa de los derechos.

En el mundo moderno pueden distinguirse cada vez con mayor fuerza social y política, ciertos grupos como las minorías étnicas, nacionales o migratorias y otros grupos con intereses específicos como las mujeres, los discapacitados, los consumidores y usuarios, las minorías sexuales, políticas, religiosas..., de los cuales se predicen "special rights"<sup>6A</sup>.

Uno de los problemas teóricos y prácticos que tiene el Juez frente a dichos sujetos y sus pretensiones es la determinación de qué derechos se defienden, si se trata de derechos fundamentales, prestacionales o colectivos.

Analicemos dos casos para observar estos interrelaciones:

### CASO 1 COMUNIDADES INDÍGENAS

Kymlicka señala en su obra<sup>7</sup> que existen varios tipos de diversidad cultural que se manifiestan con mayor frecuencia en el mundo actual y en dicha clasificación nos interesa especialmente la categoría que este estudioso del multiculturalismo denomina "minorías étnicas", las cuales, según este autor reivindican los denominados "derechos poliétnicos", entre los cuales se destacan las exigencias de respeto de la herencia étnica, formas de expresión, territorios tradicionales, lengua propia, prácticas religiosas, derecho propio, entre otras.

<sup>6A</sup> FREEMAN, M. ¿Are there Collective Human Rights? En: Political Studies, 1995, XLII.p.26.

<sup>7</sup> KYMLICKA, W., Ciudadanía multicultural, Barcelona, Paidos, 1996. P. 46-55

Examinemos los problemas prácticos que surgen frente al tratamiento de los derechos de un grupo específico que tiene amplia protección de sus derechos en la Constitución: Los indígenas.

#### Derechos fundamentales de los indígenas:

Sobre la titularidad de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas la Sentencia T380/93 señala la regla:

Regla: las comunidades indígenas son sujetos colectivos autónomos que están legitimados por la Constitución para defender sus derechos fundamentales. "son sujetos colectivos y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos.

"La razón de ser de esta regla se explica con mucho detalle en la sentencia mencionada donde se destaca la interrelación entre esa posibilidad de legitimación colectiva y la defensa del derecho a la vida, la supervivencia y la diversidad.

"no puede hablarse de protección de la diversidad étnica y cultural y de su reconocimiento, si no se otorga, en el plano constitucional, personería sustantiva a las diferentes comunidades indígenas que es lo único que les confiere estatus para gozar de los derechos fundamentales y exigir, por sí mismas, su protección cada vez que ellos les sean conculcados."<sup>8</sup>

En esta misma sentencia se plantea: "para que la protección a la diversidad étnica y cultural sea realmente efectiva, el Estado

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-380 de 1993. M.P. Ciro Angarita

reconoce a los miembros de las comunidades indígenas todos los derechos que se reconocen a los demás ciudadanos, prohibiendo toda forma de discriminación en su contra, pero además, y en aras de proteger la diversidad cultural, otorga ciertos derechos radicados en la comunidad como ente colectivo. En otras palabras, coexisten los derechos del individuo como tal, y el derecho de la colectividad a ser diferente y a tener el soporte del Estado para proteger tal diferencia.”<sup>9</sup>

En el caso de la defensa de estos derechos debemos precisar que debe ser realizada por la comunidad afectada, sus representantes, el Ministerio Público o por un agente oficioso.

#### **Derechos prestacionales de los indígenas:**

Podríamos hablar del derecho a la salud o el derecho a la seguridad social, por ejemplo.

#### **Derechos colectivos de los indígenas:**

La pregunta que nos hacemos exige un mayor grado de complejidad en el análisis. Si revisamos el artículo 4 de la Ley 472 de 1998 no encontramos estos derechos en el listado exemplificativo que trae la norma. Si acudimos a las normas internacionales, encontramos que en la materia existe una amplia regulación de los derechos colectivos de estos pueblos en el Convenio 169 de 1991 ratificado por la ley 21 de 1991.

¿Qué derechos colectivos podrían señalarse para estos grupos?

El derecho al territorio, el derecho a la identidad colectiva, el derecho a la objeción cultural, el derecho a la no discriminación, el derecho a la participación en la planeación y en las decisiones que puedan afectarlos, por ejemplo.

En el caso de la defensa de estos derechos es necesario recordar que puede iniciarla cualquier persona natural o jurídica o autoridad, sin necesidad de demostrar ningún interés o afectación al actor.

## **CASO 2**

### **LOS CONSUMIDORES**

Los consumidores constituyen uno de los grupos más interesantes para el estudio de la dinámica de los derechos y además con ejemplos prácticos se puede observar las diferencias entre derechos individuales, derechos de grupo y derechos colectivos:

#### **Derechos individuales:**

Podrían considerarse como derechos individuales o subjetivos de los consumidores aquellos derivados por ejemplo de los contratos que suscriben o de los actos que realizan en el comercio de bienes y servicios. Un ejemplo concreto sería el derecho a la garantía de un producto, el cual se ejerce por los mecanismos que señala el estatuto de protección del consumidor.

Podríamos encontrar igualmente derechos fundamentales de los consumidores como el derecho a la salud y a la vida que podrían ser protegidos por la vía de tutela.

#### **Derechos de grupo:**

Cuando la vulneración de derechos individuales se presenta en una pluralidad de personas y se deriva de una misma causa estamos en presencia de un derecho de grupo. Un ejemplo concreto sería si un laboratorio farmacéutico produce un producto cosmético para mujeres el cual genera alergias y serios problemas dermatológicos. Es un derecho del grupo de mujeres que adquirieron el producto a dicho laboratorio reclamar la indemnización de los perjuicios respectivos.

<sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sujetos de Especial Protección en la Constitución Política de Colombia. CD. Bogotá: Corte Constitucional, 2000.

### Derechos colectivos.

En el caso anterior serían derechos colectivos de los consumidores las exigencias de seguridad, vigilancia y calidad de los productos y para garantizar ese derecho colectivo se podría solicitar su retiro del mercado.

### Actividad 5

¿Podría Usted realizar un examen similar con otro grupo?

Grupo seleccionado:

Derechos individuales:

Derechos de grupo:

Derechos colectivos:

## PUEDEN DIFERENCIARSE LOS DAÑOS COLECTIVOS, DE LOS DAÑOS INDIVIDUALES Y DE LOS DAÑOS DE GRUPO?

En un reciente libro, el doctor Javier Tamayo Jaramillo resume en forma excelente las diferencias entre estos daños:

“...mientras los daños colectivos son aquellos que no afectan a personas en particular, sino a una comunidad entera, los daños individuales son aquellos que afectan los bienes patrimoniales y extrapatrimoniales de personas determinadas<sup>10</sup>. 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. Ahora, nada impide que una misma actuación dañina produzca al

mismo tiempo daños colectivos y daños individuales, sean grupales o no, pero en tal caso, los mecanismos procesales y la legitimación para reclamar la indemnización son diferentes..”<sup>11</sup>

Otra forma de establecer estas categorías, la presenta el llamado “Libro Blanco de la Responsabilidad ambiental”, donde se habla de daños a la naturaleza y daños tradicionales. Aunque en este texto solo se examinan la responsabilidad frente al derecho al ambiente, estas categorías son muy valiosas para establecer la diferenciación que requerimos:

### Daños al medio ambiente:

“En el presente Libro Blanco, la categoría de daños al medio ambiente recoge dos tipos de daños diferentes que deberían estar cubiertos por un régimen comunitario, a saber:

- a) daños causados a la biodiversidad
- b) contaminación de lugares

La mayoría de los Estados miembros todavía no han comenzado a otorgar una cobertura

explícita a los daños causados a la biodiversidad en el marco de sus regímenes de responsabilidad ambiental. Sin embargo, todos los Estados miembros disponen de leyes o programas para tratar los casos de responsabilidad por la contaminación de lugares. Se trata, por lo general, de normas administrativas que regulan la descontaminación de los lugares contaminados por cuenta del contaminador (y/o de otras partes).

<sup>10</sup> En ese sentido, Corte Constitucional, Ref C-215, Abril 14 de 1999.

<sup>11</sup> TAMAYO JARAMILLO, Javier. Las acciones populares y de grupo en la responsabilidad civil. Medellín: Dike, 2001. P. 30.

La responsabilidad por los daños provocados a la naturaleza constituye una condición sine qua non para lograr que los agentes económicos asuman las repercusiones negativas que pueden derivarse de sus actividades para el propio medio ambiente. Hasta la fecha, los operadores parecen experimentar ese sentimiento de responsabilidad de cara a la salud o a la propiedad ajena (aspectos para los cuales ya existen diversas formas de responsabilidad ambiental de alcance nacional), pero no en relación con el medio ambiente. De hecho,

suelen considerar el medio ambiente como un "bien público" del que tiene que hacerse responsable el conjunto de la sociedad, en lugar de hacerlo causante de los daños que se le hayan infligido. No cabe duda de que la aplicación de un régimen de responsabilidad permitirá crear una conciencia de que también los individuos han de responder de las consecuencias que puedan tener sus actos para el entorno natural. Una vez logrado, este cambio de actitud deberá traer consigo mayores niveles de prevención y precaución.

## Daños tradicionales

Por razones de coherencia es importante abarcar también los daños tradicionales, como los daños a la salud y los daños materiales, cuando sean causados por una actividad definida como peligrosa en el ámbito de aplicación del régimen, pues en muchos casos el mismo provoca daños tradicionales y dejará la responsabilidad por los daños económicos enteramente en manos de los Estados miembros, podrían darse resultados injustos, como que se pagaran menos indemnizaciones, o ninguna, por los daños causados al entorno por el mismo incidente. Además, el interés por la salud humana –que constituye por derecho propio un importante objetivo político- está estrechamente relacionado con la protección del medio ambiente: el apartado 1 del artículo 174 de Tratado CE afirma que la política de medio ambiente de la Comunidad debe contribuir a alcanzar, entre otros, el objetivo de proteger la salud de las personas.”<sup>12</sup>

Igualmente en materia ambiental, pero con la posibilidad de ampliarse a los demás derechos colectivos, el Doctor Juan Carlos Henao establece dos categorías: Daño

ambiental puro y daño ambiental consecutivo:

“ Esta definición de daño ambiental puro como afrenta a los bienes ambientales se relaciona sin duda alguna con otro concepto que bien podríamos denominar daño ambiental consecutivo, bajo el cual se estudian las repercusiones de una afrenta al medio ambiente pero respecto de una persona determinada: es decir, las repercusiones que la contaminación o el deterioro ecológico generan en la persona o bienes apropiables e intercambiables de los particulares. Es esta una de las características del derecho ambiental, porque el daño ambiental se causa siempre a la colectividad, pero con repercusiones, en ocasiones, sobre bienes individuales. En efecto, la persona tiene la posibilidad de accionar en su nombre para pedir una indemnización propia (daño ambiental consecutivo), como de accionar en nombre de una colectividad para pedir una indemnización de la cual no se puede apropiar pero de la cual sí puede gozar, que es realmente la que constituye la reparación del daño ambiental en su estado puro.

Si se logra hacer la distinción entre daño ambiental puro y daño ambiental consecutivo logramos la claridad de saber qué es lo que se está indemnizando por una u otra vía,

<sup>12</sup> Libro Blanco sobre Responsabilidad ambiental. Revista Derecho y Medio Ambiente. Volumen I. Número 2. Abril / junio 2.000

porque determinamos con anterioridad aquello que se dañó. La distinción entre daño ambiental puro y daño ambiental consecutivo marcará no sólo la forma de reparación del daño sino la finalidad de cada acción que busca proteger el medio ambiente.

Se concluye, entonces, que daño ambiental puro es la aminoración de los bienes colectivos que forman el medio ambiente, y que daño ambiental consecutivo es la repercusión del daño ambiental puro sobre el patrimonio exclusivamente individual del ser humano.”<sup>13</sup>

## Actividad 6

Tratemos de aplicar estos conceptos en el siguiente caso:

En el municipio de Laverde se presenta un grave caso de contaminación del río las Flores por parte de un grupo de empresas de curtidores, actividad tradicional de la región. La grave contaminación del río ha generado serios problemas de salud en la población del municipio, cuyo acueducto se surte de dichas aguas contaminadas. Encontramos también que cerca de 50 fincas de ganado ubicadas en la ribera del río, han sufrido notorias pérdidas pues un número aproximado de 200 animales se han enfermado y cerca de 50 han muerto como consecuencia de ingerir dichas aguas.

Examine en este caso los siguientes conceptos:

Daño colectivo:

Daño individual:

Daño de grupo:

Daño ambiental puro o daño al ambiente:

Daños tradicionales:

## ¿ QUÉ IMPORTANCIA TIENE EL SURGIMIENTO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS Y SUS INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN ?

Los tratadistas y jueces coinciden en señalar el surgimiento de estos derechos como un proceso de luchas históricas por reconocimientos frente a nuevas necesidades y además como una respuesta del derecho a graves afrentas cuya impunidad era cada vez más frecuente.

“La constitucionalización de estas acciones obedeció entonces, 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.

<sup>13</sup> HENAO, Juan Carlos. “Responsabilidad del Estado Colombiano por daño ambiental” En: AMAYA; Oscar et al. Responsabilidad por daños al medio ambiente. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000, p. 144 y 147.

Al igual que ocurre con muchos de los derechos subjetivos, individuales - aún los de rango constitucional - el desconocimiento y olvido de que han sido objeto los derechos colectivos, los cuales afectan bienes esenciales del ser humano como la vida, salud, integridad, tranquilidad, entre otros,

puso de manifiesto la necesidad de darle la relevancia que exige la protección y defensa de bienes tan valiosos no sólo para los miembros de la comunidad individualmente considerados, sino para la existencia y desarrollo de la colectividad misma.”<sup>14</sup>

## CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

El Consejo de Estado en Sentencia AP-19 de Marzo 17 de 2000, Sección Primera, con Ponencia de la Dra. Olga Navarrete realiza un análisis interesante y concluye al igual que la Corte Constitucional que nuestra Carta no distingue entre los derechos colectivos y los intereses difusos y que ambos están

incluidos en el término “colectivos”. Recoge esta sentencia las características de los derechos e intereses colectivos establecidas en el Proyecto de Ley que presentó el Defensor del Pueblo (024/95) y luego trascritas en la ponencia del Senador Héctor Helí Rojas:

*Pueden señalarse como características de los derechos e intereses colectivos o difusos, las siguientes:*

- “1. Son derechos de solidaridad.
2. Existe una doble titularidad en su ejercicio individual y colectiva.
3. Exigen una labor anticipada de protección ya que no es dable esperar a que se produzca el daño.
4. Son derechos puente entre lo público y lo privado.
5. Exigen nuevos mecanismos de implementación y nuevos sujetos de tal implementación.
6. Son de carácter participativo, pues exigen la definición de los niveles de riesgo permitido dentro de los cuáles pueden ejercerse actividades productivas socialmente peligrosas.
7. Tienen carácter de abiertos y conflictivos, pues corresponden a la evolución política

y social e implican transformaciones y limitaciones a la libertad de mercado.”<sup>15</sup>

Es interesante observar la referencia que esta providencia hace a las normas internacionales ambientales, especialmente a los Principios de Río (1992) y la indicación de los siguientes factores básicos para la interpretación de la normatividad ambiental:

- a) El hombre como centro de estas decisiones.
- b) Conceptos como calidad de vida, patrimonio ambiental, desarrollo sustentable, daño ambiental, patrimonio ambiental y paisaje.

---

<sup>14</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-215 de 1999. M.P. Marta Sáchica.

<sup>15</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sentencia AP-19. Marzo 17 de 2000. C.P. Olga Navarrete.

# ¿PUEDEN COEXISTIR DERECHOS COLECTIVOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES EN UNA MISMA ACCIÓN COLECTIVA?

No debemos sentir temor frente a realidades permanentes como las de coexistencia e incluso conflicto de derechos en las acciones colectivas.

Lo realmente importante es la identificación de esos derechos y el examen de las pretensiones que frente a cada uno de ellos plantean los actores. De esta manera se puede tener claridad sobre el camino a seguir, sin eludir el examen de los derechos ni irse por la vía fácil de la inadmisión y luego rechazo de la acción. Una metodología sencilla pero útil puede intentar siempre hacer un esquema de los derechos cuya garantía o prevención solicita el actor, las pretensiones y finalmente la propia valoración del juez sobre la naturaleza del derecho invocado.

En la sentencia AP-043 se plantea una excelente regla que vale la pena tener en cuenta en el examen de los casos de acciones populares, pues es una de las mayores

confusiones que se presenta: la coexistencia entre derechos colectivos y derechos fundamentales es posible y no desvirtúa la posibilidad de interponer acciones populares.

" La Sala anota que, por lo menos en el derecho colombiano, la existencia de un interés colectivo determinado no excluye la posibilidad de que cada miembro de la colectividad, titular del mismo, sea a la vez titular de un derecho fundamental que se afecte por la misma situación que vulnera o amenaza el interés colectivo; un ejemplo perfecto es el de la educación. Es claro que éste es, a la vez, un servicio público cuya prestación real y eficiente constituye un interés colectivo en cabeza de los usuarios , y un Derecho Constitucional Fundamental".<sup>16</sup>

plantea con gran frecuencia la situación del conflicto de derechos y que ya existen algunas reglas que podrían ser útiles al juez de acción popular. A manera de ejemplo veamos la regla que establece la sentencia SU-067/93:

## Criterios de Interpretación

1. En la protección jurídica de los intereses y valores en conflicto, aquellos valores que tengan rango constitucional prevalecen sobre los valores o intereses que carecen de él.
2. Cuando no sea posible solucionar el conflicto de intereses por medio de una norma constitucional de aplicación directa, se debe recurrir a los principios y valores constitucionales.
3. Cuando se trate de conflictos entre dos o más intereses comunitarios de igual categoría constitucional, debe prevalecer

aquel interés encarnado en los sujetos que se encuentren en una situación de inferioridad respecto de los demás intereses y sujetos en pugna.

4. El principio de equidad en las cargas puede servir para encontrar un equilibrio razonable entre los intereses en pugna.
5. El factor tiempo debe ser tenido en cuenta como elemento esencial. La

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. M.P. Dr.Alier E. Hernández Enriquez. Sentencia Junio 1 de 2.000. Expediente N. AP – 043.

afectación del derecho fundamental de aplicación inmediata no necesariamente debe estar reducido al corto o al mediano

plazo. Debe haber una ponderación de la afectación de la cual resulte una solución razonable.<sup>17</sup>

## ¿ QUÉ NOCIONES SON IMPORTANTES EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL CONCEPTO DE DERECHOS COLECTIVOS ?

Vamos a examinar las nociones de prevalencia de normas internacionales de derechos humanos y bloque de constitucionalidad a fin de valorar su importancia en la interpretación de los derechos colectivos.

### 1. PREVALENCIA DE NORMAS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia». (Constitución Artículo 93).

### 2. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

El bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas

en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional stricto sensu. (CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-225/95).

El bloque de constitucionalidad, estaría compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias.(CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-191/98).

El artículo 93 de la Constitución le confiere a los tratados internacionales sobre Derechos Humanos el carácter de norma prevalente en el ordenamiento interno, si se ajustan al orden constitucional, y les otorga la condición de criterio de interpretación constitucional para buscar el sentido de los derechos y deberes consagrados en la Carta Fundamental.

La Corte Constitucional ha desarrollado el concepto de Bloque de Constitucionalidad y señala claramente como los tratados y

<sup>17</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-067 de 1993. M.P. Fabio Morón y Ciro Angarita Barón

convenios internacionales de derechos humanos se integran a nuestra Carta Política. La pregunta que surge entonces se refiere a la forma como el Juez de Acción Popular debe realizar este proceso de integración y qué instrumentos internacionales de derechos humanos colectivos debe tener en cuenta al examinar estas acciones.

No podemos olvidar que los derechos colectivos definidos en la Constitución, en las normas internacionales y en las leyes nacionales son derechos humanos y por tanto

debemos aplicar en forma clara el concepto de bloque de constitucionalidad.

El debate sobre el bloque de constitucionalidad se presenta además porque la ley 472 de 1998 remite especialmente a las normas internacionales para integrar el concepto de derechos e intereses colectivos, en una referencia implícita al concepto de bloque de constitucionalidad, no solo para los derechos que en la ley se exemplifican, sino para reconocer y garantizar nuevos derechos colectivos que no estén en la ley de acciones populares.

## ¿ CÓMO REGULA LA LEY 472 DE 1998 EL TEMA DE LOS DERECHOS COLECTIVOS ?

Examinemos con detenimiento el artículo 4 de la Ley 472 de 1998:

### ARTICULO 4. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.

Son Derechos, e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

- a. El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la Ley y las disposiciones reglamentarias.
- b. La moralidad administrativa.
- c. La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.
- d. El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.
- e. La defensa del patrimonio público.
- f. La defensa del patrimonio cultural de la Nación.\*
- g. La seguridad y salubridad públicas.\*
- h. El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.
- i. La libre competencia económica.
- j. El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.
- k. La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos.
- l. El Derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

\* Derechos de tercera generación.

- m. La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.
- n. Los derechos de los consumidores y usuarios.

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la

Constitución, las Leyes Ordinarias y los Tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

**PARAGRAFO :** Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente Ley.

## ¿ QUÉ PREGUNTAS NOS SURGEN DE ESTA LECTURA ?

### Actividad 6

1. ¿Cuáles son los criterios para determinar si un derecho es colectivo?
2. ¿Cómo construir el bloque de constitucionalidad en materia de derechos colectivos?
3. ¿Qué normas nacionales e internacionales están vigentes sobre cada uno de estos derechos colectivos?
4. ¿Cómo identificar nuevos derechos colectivos?

Sobre estas preguntas vamos a detenernos en las dos primeras a continuación. En relación con las normas nacionales e internacionales, Ustedes encontrarán en el anexo de esta unidad unos cuadros de apoyo en la materia donde podrán igualmente agregar nuevas normas producto de sus investigaciones.

Sobre la identificación de nuevos derechos colectivos haremos un ejercicio al final de esta unidad.

## PARTICIPEMOS EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL CONCEPTO DE DERECHOS COLECTIVOS

Todavía es muy incipiente en la Jurisprudencia la estructuración de este concepto y por tal razón tiene un mayor valor participar en su construcción.

Recordemos que la Corte Constitucional en sus primeras sentencias al analizar el concepto de derecho fundamental, tuvo el mismo problema que hoy tenemos frente al concepto de derecho e interés colectivo. En el año de 1992, la Corte lo abordó

intentando construir unas reglas para identificar los derechos fundamentales. A continuación trascibimos las reglas más importantes que se dieron en ese inicio y les sugerimos hacer el ejercicio de construir las reglas de identificación de los derechos colectivos. En primer lugar se recomienda la lectura del extracto de la Sentencia T-002 de 1992 Magistrado Ponente: Alejandro Martínez.

# CRITERIOS PARA DETERMINAR LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES FUNDAMENTALES

## “2.1 Criterios principales

Los criterios principales para determinar los derechos constitucionales fundamentales son dos: la persona humana y el reconocimiento expreso. El primero contiene una base material y el segundo una formal.

### 2.1.1 Los derechos esenciales de la persona

El primer y más importante criterio para determinar los derechos constitucionales fundamentales por parte del Juez de Tutela consiste en establecer si se trata, o no, de un derecho esencial de la persona humana.

El sujeto, razón y fin de la Constitución de 1991 es la persona humana. No es pues el individuo en abstracto, aisladamente considerado, sino precisamente el ser humano en su dimensión social, visto en la tensión individuo-comunidad, la razón última de la nueva Carta Política. Los derechos constitucionales fundamentales no deben ser analizados aisladamente, sino a través de todo el sistema de derechos que tiene como sujeto a la persona. Es a partir del ser humano, su dignidad, su personalidad jurídica y su desarrollo (artículos 14 y 16 de la Constitución), que adquieren sentido los derechos, garantías y los deberes, la organización y funcionamiento de las ramas y poderes públicos.

### 2.1.2 El reconocimiento expreso del Constituyente

La Constitución en un único caso, concretamente en el artículo 44, determinó en forma expresa unos derechos fundamentales, al referirse a los niños, así:

«Son derechos fundamentos de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social....».

En ningún otro artículo se encuentra tal referencia tan precisa y por lo mismo no ofrece dificultad en su interpretación, como se observará en el punto 2.2 ordinal d), denominado «los derechos fundamentales por su ubicación y denominación.»

## 2.2 Criterios auxiliares

Si bien los criterios principales son suficientes y vinculantes para efectos de definir los derechos constitucionales fundamentales, se reseñan a continuación algunos criterios auxiliares cuyo fin primordial es servir de apoyo a la labor de interpretación del Juez de Tutela, pero que por sí solos no bastan.

### a) Los Tratados internacionales sobre derechos humanos

El artículo 93 de la Carta es el único criterio interpretativo con rango constitucional expreso. Dicho artículo dice: «Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia». Así se reitera en el artículo 4o. del Decreto 2591 de 1991.

### b) Los derechos de aplicación inmediata

Nos ocupan ahora el estudio de los derechos establecidos en el artículo 85 de la Constitución.

Este artículo enumera los derechos que no requieren de previo desarrollo legislativo o de algún tipo de reglamentación legal o administrativa para su eficacia directa y que no contemplan condiciones para su ejercicio en el tiempo, de modo que son exigibles en

forma directa e inmediata. En realidad la especificidad de estos derechos es un fenómeno de tiempo: el hombre llega a ellos de manera directa, sin necesidad de la mediación de un desarrollo legislativo. Es pues, un criterio residual para los efectos que nos ocupan.

Para que el artículo 85 de la Constitución no sea inocuo debe leerse como una norma que no condiciona a la mediatización de una ley, la aplicación de los derechos allí enumerados.

c) Derechos que poseen un plus para su modificación.

El artículo 377 de la Constitución es una guía para el Juez de Tutela; en él se establece que unos derechos poseen más fuerza que otros, otorgándoles un plus, cuando dice: «Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran éstas a los derechos reconocidos en el Capítulo I, Título II y sus garantías..., si así lo solicitan dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo un cinco por ciento de los ciudadanos que integran el censo electoral...».

Este capítulo de derechos tiene una «supergarantía» que le permite condicionar eventualmente su reforma, lo que hace pensar en la naturaleza especial de tales derechos, siguiendo en esto la orientación de la Constitución Española de 1978 en su artículo 168 (a su vez inspirado en el artículo 79-3 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949).

d) Los derechos fundamentales por su ubicación y denominación

Otro criterio auxiliar de interpretación es la ubicación y denominación del texto para determinar su significado. Es lo que se denomina por la doctrina, para efectos de la

interpretación sistemática, los argumentos «*sede materiae*» y «*a rúbrica*».

Como se podrá observar, el Constituyente no determinó en forma taxativa cuáles eran los derechos constitucionales fundamentales, a diferencia de algunos textos constitucionales de otros países, como es el caso de la Constitución española de 1978 -artículos 14 a 29 y 30.2- y de la Constitución alemana -artículos 2o. al 17 de conformidad con el apartado 3 del artículo 1o.-

De conformidad con los criterios expuestos se concluye que cobra gran importancia la labor de interpretación del Juez, al asumir un serio compromiso impuesto por la filosofía que orienta la nueva Constitución, pues solamente mediante el análisis crítico y razonable se pueden encontrar los parámetros justos en la comparación entre los hechos expuestos y la norma constitucional.<sup>18</sup>

Al examinar esta regla y su evolución jurisprudencial podemos darnos cuenta que en muchos de los aspectos que en ella se mencionan la Corte Constitucional ha cambiado su posición, sin embargo, debemos ubicarnos en el momento histórico en que se hizo esta sentencia y resaltar el valor metodológico de la construcción que propone su ponente.

Tratemos de hacer una comparación y una integración de todos los conceptos analizados en esta unidad para ver si estos criterios nos son útiles en la determinación de los derechos colectivos.

Favor colocar en la columna de la derecha sus propias reglas:

Si Usted no comparte la propuesta de la Corte Constitucional estructure su propio cuadro.

<sup>18</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-002 de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez.

## **DERECHOS FUNDAMENTALES.**

Qué determina que un derecho sea considerado como fundamental?

## **DERECHOS COLECTIVOS**

Qué determina que un derecho sea considerado como colectivo?

### **1. CRITERIOS PRINCIPALES**

- A. Los derechos esenciales de la persona.
- B. El reconocimiento expreso por la Constitución.

### **2. CRITERIOS AUXILIARES**

- A. Los tratados internacionales
- B. Los derechos de aplicación inmediata.
- C. Los derechos que tienen un plus para su modificación.
- D. Los derechos fundamentales por su ubicación y denominación.



## ¿ QUÉ HE APRENDIDO ?

A través de los siguientes ejercicios vamos a dar aplicación a los conceptos aprendidos en esta Unidad. Instrucciones: Favor leer las normas o casos planteados y dar respuesta a las preguntas que se formulan a continuación del recuadro.

### EJERCICIO 1

CONVENIO 169 DE LA OIT. 1989. Ratificado por Ley 21 de 1991.

Artículo 13.

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.»

La utilización del término «tierras» en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 14.

1. Deberán reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia.

A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

Artículo 15.

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados

deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

#### Artículo 16.

1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.
2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.
3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.
4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización con las garantías apropiadas.
5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

#### Actividad 7

1. ¿Qué derecho o derechos colectivos se consagran en esta norma ?
2. ¿Qué criterios de interpretación de derechos colectivos aplicó ?  
Explíquelo.

## EJERCICIO 2

TRANSGÉNICOS. "Europa. Sí condicional a transgénicos. El Tiempo. Febrero 15 de 2001. P. 2-14.

Los alimentos genéticamente modificados (AGM), los denominados transgénicos, podrán comercializarse en Europa pero tendrán que someterse a normas estrictas para su etiquetado.

En los últimos meses, empezarán rigurosos controles para las semillas, los fertilizantes y los productos farmacéuticos utilizados en su elaboración....

Según la legislación aprobada ayer por el Parlamento Europeo, que debe ser ratificada

por el Consejo de Ministros de la UE y luego adoptada por los gobiernos nacionales, habrá un registro público que permitirá a los consumidores conocer exactamente qué productos llevan componentes genéticamente modificados.

En la práctica, entonces, se mantiene el veto que desde 1999 existe para la mayor parte de los alimentos transgénicos, debido a las dudas sobre su salubridad y la resistencia de los consumidores a utilizarlos.

### Actividad 8

1. En su criterio, qué derechos (individuales, de grupo o colectivos) se debería proteger frente a los problemas que se derivan de los transgénicos?
2. Qué criterios de interpretación de los derechos colectivos aplicó?

Explíquenos.

## EJERCICIO 3

CLONACIÓN. "Clonación con restricciones". En: El Espectador, 24 de Enero de 2001. P. 8B.

Con la condición de realizarse con fines terapéuticos y de investigación, el pasado lunes la Cámara de los Lores del Reino Unido aprobó el uso de la clonación para el desarrollo de embriones humanos, convirtiéndose en el primer país del mundo en legislar respecto a este procedimiento científico.

Dicha ley, aprobada por amplia mayoría parlamentaria en diciembre –366 votos a 174- revivió antier un apoyo mayor del

previsto en la Cámara alta de Westminster, al lograr 212 votos contra 92, y podría entrar a regir desde el 31 de enero próximo.

Sin embargo, esta ley está sujeta a límites como el tiempo de estudio, determinado en 14 días, después del cual los embriones deberán destruirse.

Además, no se permitiría, bajo ningún motivo, prolongar los plazos de investigación de los embriones , ni tampoco la creación de niños a través de la clonación.

## Actividad 9

1. ¿Qué derechos se deberían estructurar en el contexto internacional frente a los graves riesgos de la clonación de embriones humanos?
2. ¿Se podría hablar de nuevos derechos colectivos?
3. ¿Qué criterios de interpretación de los derechos colectivos aplicó? Expíquelo.

## EJERCICIO 4

GENOMA HUMANO. "El Genoma: todos somos iguales" En: El Tiempo, Febrero 13 de 2001. P. 2-7.

En junio pasado, la ciencia se revolucionó cuando los dos grupos de investigación (Celera Genomic y PGH) presentaron ante el mundo de manera independiente, el primer borrador del genoma (conjunto de genes que hace diferente a cada especie, al determinar sus características físicas), hecho considerado como un gran avance para la medicina pues supuso, en un futuro próximo, la identificación de los genes y su función específica para la prevención, el tratamiento y la cura de enfermedades catastróficas como el cancer y el mal de Alzheimer.

Craig Venter, director de Celera, dijo que el conocimiento de la secuencia del código publicada ayer acabará con todos los argumentos racistas que existen en el mundo.

"Este ambicioso proyecto revela que los seres humanos de cualquier raza comparten un mismo y antiguo código, y el color de la piel o las diferencias físicas apenas tienen relevancia en la complicada y determinante secuencia del ADN", explicó Venter.

"Es una mala noticia para los racistas y los xenófobos", comentó el ministro francés de Investigación, Roger-Gérard Schwartzenberg.

## Actividad 10

1. En su criterio, qué derecho o derechos colectivos podrían estructurarse con base en los avances de la investigación sobre genoma humano?
2. ¿Qué criterios de interpretación utilizó para determinar los derechos colectivos en este caso? Explique.

## **RESPUESTAS UNIDAD 1**

### **EJERCICIO 1**

1. Derechos a la propiedad colectiva de territorios indígenas, Derechos a la garantía de los recursos naturales en territorios indígenas, derecho a la consulta previa en proyectos que afecten sus territorios y sus recursos, derecho a no ser desplazados, derecho a la indemnización en caso de desplazamiento.

### **EJERCICIO 2**

1. Seguridad Alimentaria, Derechos de los consumidores, Salubridad Pública.

# Unidad 2

## ACCIONES POPULARES

### PROPÓSITO

Los beneficios que esta unidad puede aportar al juez, estudioso y dedicado, que ha llegado a realizarla, se podrán observar en las decisiones que tome, en su mayor capacidad de comprensión integral de la institución de las acciones populares y en la facilidad que adquirirá para examinar las diversas etapas procesales establecidas por la ley 472 de 1998.

### OBJETIVO GENERAL

El objetivo general de esta unidad es conocer y analizar la institución de las acciones populares, sus antecedentes históricos y de derecho comparado y adquirir las destrezas y habilidades críticas necesarias para examinar, interpretar y decidir dichas acciones en el marco de la Constitución, la normatividad colombiana y la jurisprudencia.

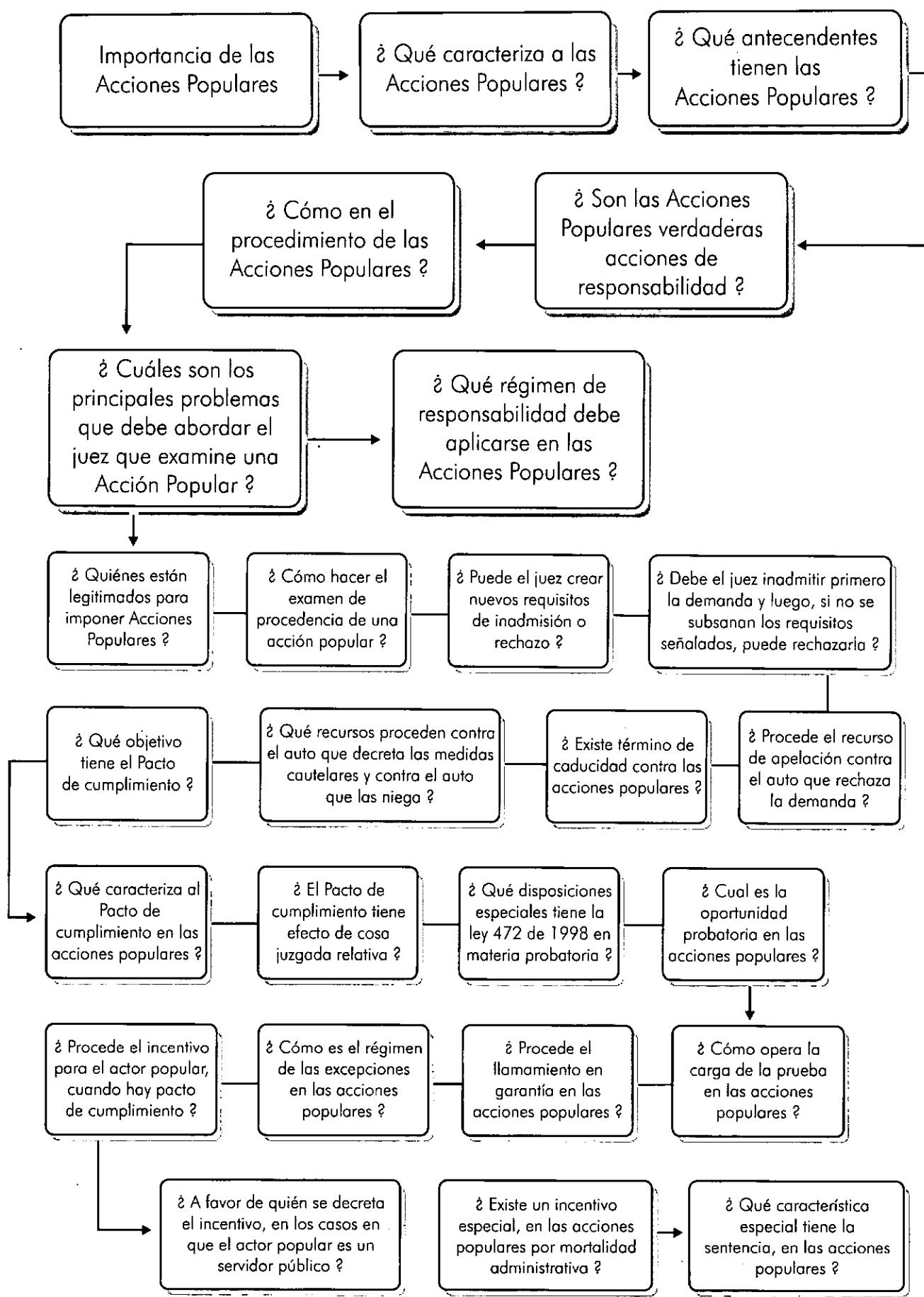
### LOGROS

Quienes trabajen en forma participativa o individual este módulo, podrán al final del mismo: Comprender los antecedentes e importancia de la institución de las acciones populares; tener capacidad para evaluar las diversas etapas procesales de las acciones populares , los problemas interpretativos que existen y tomar una posición frente a los mismos; desarrollar capacidad de análisis crítico frente a la jurisprudencia existente sobre acciones populares y capacidad de argumentación.

### NÚCLEO TEMÁTICO

Las preguntas que sirven de fundamento a este módulo son las siguientes: ¿cómo debemos interpretar y aplicar la institución de las acciones populares a la luz de la constitución y las normas vigentes? . ¿Estamos en presencia de las mismas acciones que regulaba el Código Civil o se trata de una nueva institución con raigambre en el derecho romano pero revitalizada por las exigencias del Siglo XXI?. ¿Cuáles son los problemas procesales y sustantivos de mayor trascendencia e importancia para examinar desde la óptica constitucional y normativa las acciones populares?

# ACCIONES POPULARES



# IMPORTANCIA DE LAS ACCIONES POPULARES

## ACCIONES POPULARES

La necesidad de protección jurídica responde en los últimos tiempos a nuevas exigencias. El ritmo de la tecnología, de la industria, las condiciones del país y del mundo, los avances científicos, industriales, comerciales, han superado definitivamente la previsión de los efectos nocivos que pueden ocasionar a grupos considerables de la población.

Una de las principales preocupaciones en la defensa de los derechos humanos, y entre ellos los derechos de tercera generación, es el acceso a la justicia; es urgente la posibilidad de contar con instrumentos ágiles, con énfasis en lo preventivo, donde las órdenes que dé el juez sean justas, conocidas y efectivas. No basta el acceso a los tribunales: se requiere también el acceso a los mecanismos alternativos.

Los derechos colectivos exigen mecanismos supraindividuales para la defensa de la colectividad y de los grupos. Las acciones populares son un buen desarrollo del principio establecido en el artículo 229 de la Constitución que establece : "Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado."

En la categoría de acciones colectivas incluimos las acciones populares y las acciones de grupo.

Las acciones populares consagradas en el artículo 88 de la Constitución, son el instrumento tutelar del interés público, donde radica el gran valor que tienen para la comunidad; su finalidad es la de ser un medio procesal de protección de derechos e intereses colectivos ante una autoridad judicial.

Por medio de las acciones populares, cualquier individuo que desee defender los intereses que le son comunes a una colectividad, puede hacerlo ante los jueces, obteniendo una pronta y efectiva protección judicial de sus derechos y los de la comunidad afectada, otorgándole una suma de dinero a título de incentivo con la cual se estimula su intervención en la protección del interés colectivo.<sup>20</sup>

*La mejor definición de las acciones populares sigue siendo la del tratadista, recientemente fallecido, Germán Sarmiento quien en su libro afirmaba:*

*"Las acciones populares son los remedios procesales colectivos frente a los agravios y perjuicios públicos. Mediante éstas cualquier persona perteneciente a un grupo de la comunidad está legitimada procesalmente para defender al grupo afectado por unos hechos o conductas comunes, con lo cual, simultáneamente, protege su propio interés, obteniendo en ciertos casos el beneficio adicional de la recompensa que, en determinados eventos, otorga la ley." <sup>21</sup>*

De conformidad con la nueva ley "Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible."

<sup>20</sup> LONDOÑO, Beatriz. "Algunas reflexiones sobre las acciones populares y de grupo como instrumento de protección de derechos colectivos. En: Revista Estudios Socio-Jurídicos Número 2 , 1999.

<sup>21</sup> SARMIENTO PALACIO, Germán. "Las acciones populares y la defensa del medio ambiente ". En: Derecho y medio ambiente, Bogotá, Cerec-Fescol, 1992, p. 231.

## ¿ QUÉ CARÁCTERIZA A LAS ACCIONES POPULARES ?

«El carácter público de las acciones populares, 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.

Otra característica esencial de las acciones populares es su naturaleza preventiva, lo que significa que no es ni puede ser requisito para su ejercicio, el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca, en razón de los fines públicos que las inspiran. Desde su remoto origen en el derecho romano, fueron concebidas para prevenir la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño.

La carencia de contenido subjetivo de las acciones populares implica que en principio, no se puede perseguir un resarcimiento de tipo pecuniario en favor de quien promueve

el reclamo judicial de un interés colectivo. Solamente, en algunos casos, el legislador ha previsto el reconocimiento de los gastos en que incurra la persona que actúa en defensa del interés público o de una recompensa, que de todas maneras no puede convertirse en el único incentivo que debe tener en mira quien debe obrar más por motivaciones de carácter altruista y solidario, en beneficio de la comunidad de la que forma parte. Ha afirmado la Corte "... su propia condición permite que puedan ser ejercidas contra las autoridades públicas por sus acciones y omisiones y por las mismas causas, contra los particulares; su tramitación es judicial y la ley debe proveer sobre ellas atendiendo a sus fines públicos y concretos, no subjetivos ni individuales". Dichos mecanismos buscan el restablecimiento del uso y goce de tales derechos e intereses colectivos, por lo que también tienen un carácter restitutorio. Estas acciones tienen una estructura especial que la diferencia de los demás procesos litigiosos, en cuanto no son en estricto sentido una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que se trata de un mecanismo de protección de los derechos colectivos preexistentes radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero que igualmente están en cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial.»<sup>22</sup>

<sup>22</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-215 de 1999. M.P. Marta Sáchica.

# ¿QUÉ ANTECEDENTES TIENEN LAS ACCIONES POPULARES?<sup>23</sup>

El origen de la acción popular se remonta al derecho romano y al viejo derecho inglés.

Tanto en Roma como en Inglaterra se crearon como expresión de equidad para defender los derechos de un gran número de personas afectadas por una misma causa.

En el Derecho Romano existieron dos vías de carácter popular, una denominada *Interdictos Populares* y la otra, la de las Acciones Populares propiamente dichas.

Los *Interdictos Populares* tenían como objeto el restablecimiento del interés común vulnerado, causado con la usurpación irresponsable de los bienes destinados a todos, desarrollándose así en torno a la defensa de la *res sacra* y la *res pública*, principalmente.

Por otro lado, las Acciones Populares fueron concedidas exclusivamente a los ciudadanos romanos, como parte integrante del *populus*, con el fin de proteger la *res publica* o patrimonio del *populus*. Es de resaltar que en éstas últimas se concedió, a quien asumiera su ejercicio, una especie de recompensa o participación en el producto de la condena correspondiente, la cual se convierte en un antecedente importante en

el ejercicio de las acciones populares modernas.

La diferencia entre estas dos vías radica, entonces, en que la primera procuraba un restablecimiento de interés común, mientras la segunda podía generar una indemnización adicional para su actor.

En el Derecho Inglés, las acciones populares han recibido el nombre de *Acciones Representativas* o de *Clase*, las cuales fueron aplicadas inicialmente en las *Equity Courts* o cortes de equidad.

Una vez desaparecidas dichas cortes, la facultad de fallar en equidad fue concedida a los jueces y fue entonces cuando se empezó a aplicar este tipo de en aquellos casos en los que estuviera involucrado el interés general.

En la actualidad, la Ley de Acciones de Clase, vigente en los Estados Unidos de América, es la Regla de Procedimiento Civil Número 23 (Federal Rule of Civil Procedure, number 23), expedida en 1966; regla que ha venido cumpliendo un papel preponderante, en defensa del interés público, principalmente en los campos social y económico.

<sup>23</sup> Se recomienda el examen de la siguiente bibliografía sobre el tema: PEÑA, David. *Acciones Populares*. Tesis de Grado . Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. GONZALEZ A, María José. *Acciones Populares en materia del medio ambiente*. Tesis de grado. 1999. GONZALEZ DE CANCINO, Emilsen. *Manual de Derecho Romano*. Universidad Externado de Colombia. 1996. SARMIENTO PALACIO, Germán. *Las Acciones Populares en el Derecho Privado Colombiano*. Colección Bibliográfica Banco de la República. Bogotá. 1988.

## ¿ Cuáles son los antecedentes normativos en el derecho colombiano ?

En síntesis, las principales normas que anteceden a la nueva ley de acciones populares son:

- La acción popular en defensa del concebido no nacido.(C.C. artículo 91).
- La acción popular en contra de las obras que contaminen el aire y lo hagan conocidamente dañoso. (C.C. Arts 994, 988 y 993).
- La acción popular en el caso de edificios que amenacen ruina, árboles mal arraigados, cambio de dirección de aguas (Art . 988 C.C . y ss).
- La acción popular en defensa de los bienes de uso público (Art. 1005 C.C.).
- La acción popular por daño contingente. (Art 2.359 C.C.).
- La acción de grupo en defensa del consumidor (decreto 3466 de 1982).
- La acción popular de protección del espacio público (ley 9 de 1989).
- La acción popular en defensa del medio ambiente agrario (Decreto 2303 de 1989).
- Acciones de clase para evitar competencia desleal y el uso de la información privilegiada en el sistema financiero y mercado público de valores. (Ley 45 de 1990, ley 35 de 1990, decretos 663 y 653 de 1993, Ley 256 de 1996).
- Procedimiento en acciones populares (Decreto 2651 de 1991 Art 49 y Ley 99 de 1993 Artículo 75. Ley 446 de 1998).
- Artículo 88 de la Constitución Política. Ley 472 de 1998.

## ¿ SON LAS ACCIONES POPULARES VERDADERAS ACCIONES DE RESPONSABILIDAD ?

Este debate tiene una enorme profundidad para comprender la verdadera esencia de las acciones populares. Sobre el mismo manifiesta el Dr. Juan Carlos Henao :

### Acción popular

"En su estructura, dicha acción es una acción de responsabilidad civil, puesto que requiere de la existencia de un daño, de la imputación del mismo y del deber de repararlo. A pesar de que, al igual que la acción de tutela, es una acción básicamente preventiva, con la diferencia de que protege derechos colectivos y no constitucionales fundamentales, lo importante en nuestro tema es observar que

trasciende la mera prevención para poder llegar a ser indemnizatoria. En efecto, para restituir las cosas a su estado anterior, a más de las medidas cautelares (art 25), la sentencia "podrá contener una orden de hacer o de no hacer" y, más importante aún bajo nuestra perspectiva,"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, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible" (art 34). En lo que toca

a los daños a los recursos naturales además de las facultades anteriores, "el juez procurará asegurar la restauración del área afectada destinando para ello una parte de la indemnización".

La regulación legislativa descrita supone que la acción popular tiene por objeto prevenir daños (evitar o hacer cesar el peligro de...), pero también repararlos intentando restituir las cosas a su estado anterior. Son las dos facetas de la acción, en donde ambas tienen en común la protección del derecho colectivo y por tanto su reparación.

Se excluye pues en el ejercicio de esta acción la posibilidad de pedir una indemnización particular que se pueda solicitar mediante otra acción. "Estimamos que no se debe permitir que la acción popular se contamine de peticiones a favor de particulares, porque con ello se beneficiaría a estos últimos con un procedimiento expedito y básicamente preventivo, que se justifica solo porque está en juego un derecho colectivo."<sup>24</sup>

Los estudiosos del tema han señalado algunos problemas prácticos en la determinación del régimen de responsabilidad, pero entre nosotros es claro que los elementos normativos y jurisprudenciales que tenemos en materia de responsabilidad, facilitan enormemente el trabajo del juez.

"No todas las formas de daño ambiental puede remediararse a través de un régimen de responsabilidad". Para que éste sea efectivo:

- Tiene que haber uno o más actores identificables (contaminadores).
- El daño tiene que ser concreto y cuantificable, y
- Se tiene que poder establecer una relación de causa-efecto entre los daños y los presuntos contaminadores.

Por tanto, el régimen de responsabilidad se puede aplicar, por ejemplo, en los casos en que el daño ha sido provocado por accidentes industriales o por la contaminación gradual causada por sustancias peligrosas o residuos vertidos al medio ambiente por fuentes identificables.

Por el contrario, "la responsabilidad no es un instrumento adecuado para los casos de contaminación generalizada, de carácter difuso, en que es imposible vincular los efectos negativos sobre el medio ambiente con las actividades de determinados agentes. Así ocurre, por ejemplo, con los efectos sobre el cambio climático producido por la emisiones de CO<sub>2</sub> y otros contaminantes, la muerte del bosque como consecuencia de la lluvia ácida y la contaminación atmosférica causada por el tráfico."<sup>25</sup>

## Actividad 11

Analicemos el anterior aparte y propongamos dos casos en los cuales apliquemos lo estudiado:

Caso 1. Donde se reúnan los requisitos para la responsabilidad por el daño colectivo.

Caso 2. Donde se dificulte establecer los elementos de la responsabilidad.

<sup>24</sup> HENAO, Juan Carlos. Op. Cit. P. 193-194.

<sup>25</sup> UNION EUROPEA. Libro blanco de la Responsabilidad. Agosto de 2000.

## ¿ QUÉ REGIMEN DE RESPONSABILIDAD DEBE APLICARSE EN LAS ACCIONES POPULARES ?

El Libro Blanco de la Responsabilidad Ambiental, documento preparado en la Unión Europea para estudiar el tema, recomienda un sistema intermedio para aplicar en los eventos de amenaza o daño al ambiente y distingue entre ciertos casos en los cuales es aplicable la responsabilidad objetiva y otros en los que se sigue teniendo en cuenta la responsabilidad subjetiva en los siguientes términos:

"... Diversos regímenes nacionales e internacionales de responsabilidad ambiental recientemente adoptados tienen como base el principio de responsabilidad objetiva, pues parten del supuesto de que el mismo favorece la consecución de los objetivos medioambientales. Una de las razones para ello es la gran dificultad a la que se enfrentan los demandantes para probar la culpabilidad de la parte demandada en los juicios por responsabilidad ambiental. Otro motivo es el planteamiento según el cual la asunción del riesgo por posibles daños derivados de una actividad intrínsecamente peligrosa no corresponde a la víctima ni al conjunto de la sociedad, sino a los responsables de la misma.

Todos estos argumentos justifican la adopción de un régimen comunitario basado, como norma general en la responsabilidad objetiva. Sin embargo, en lugar de la responsabilidad objetiva se propone la aplicación de una responsabilidad basada en la culpa cuando los daños se deriven de actividades no peligrosas.... El Estado será responsable de la restauración o compensación de los daños

causados a la biodiversidad por los una actividad no peligrosa, en los casos en que resulte imposible probar la culpa o determinar el causante".

Revisemos el artículo 88 de nuestra Constitución:

ARTICULO 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

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

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

Interpretemos armónicamente este artículo con el artículo 90:

ARTICULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

## Actividad 12

Preguntas:

¿Es posible en Colombia hablar de la existencia de un régimen de responsabilidad objetiva en materia de derechos colectivos?

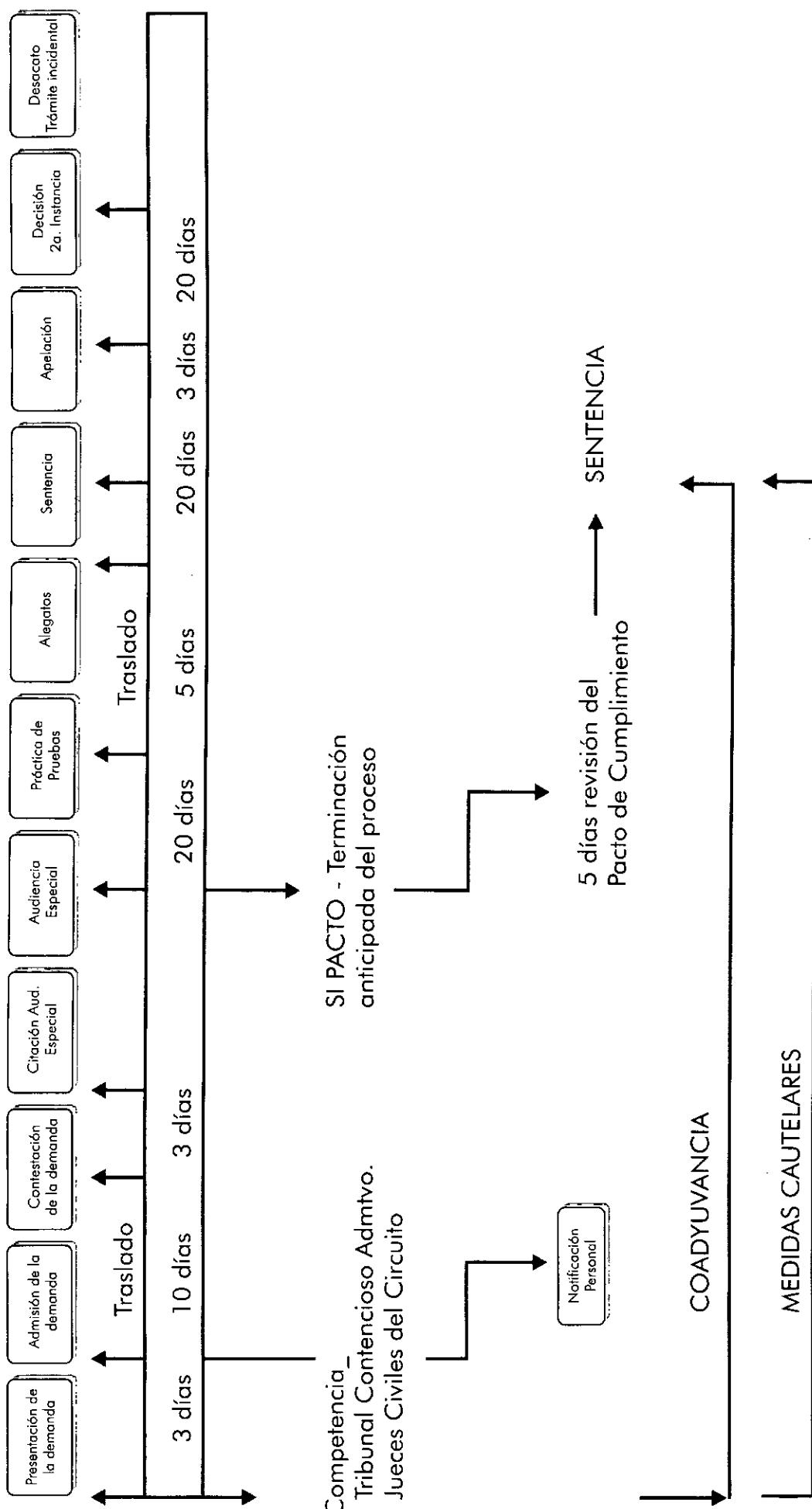
¿En qué casos se aplicaría dicho régimen?

¿Qué opinión le merece el sistema mixto que se está proponiendo en la Unión Europea?

## ¿CÓMO ES EL PROCEDIMIENTO DE LAS ACCIONES POPULARES?

A continuación presentaremos un gráfico que puede ser de gran utilidad para hacer el seguimiento de los contenidos procesales que vamos a analizar en esta Unidad:

## **PROCEDIMIENTO DE LAS ACCIONES POPULARES**



ELABORADO POR: GRUPO DE ACCIONES PÚBLICAS FACULTAD DE JURISPRUDENCIA. UNIVERSIDAD DEL ROSARIO.

# ¿ CUALES SON LOS PRINCIPALES PROBLEMAS PROCESALES QUE DEBE ABORDAR EL JUEZ QUE EXAMINA UNA ACCIÓN POPULAR ?

## ¿ Quiénes están legitimados para interponer acciones populares ?

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-215 de 1999. M.P. Marta Sáchica.

Estima la Corte en relación con el artículo 12 acusado, que la finalidad de este precepto es no sólo la de permitir a la persona afectada en un derecho colectivo ejercer las acciones populares para obtener la protección de su derecho, sino además, extender esa facultad a aquellos funcionarios públicos que, como el Procurador, el Defensor del Pueblo y los Personeros tienen a su cargo la defensa de los derechos e intereses públicos.

La Sala debe precisar en relación con esta disposición (Artículo 13), que la posibilidad que se concede para que una persona diferente al afectado, actúe en su nombre en

el ejercicio de una acción popular, debe entenderse referida a la actuación de un apoderado judicial y no a la actuación de un agente oficioso. No puede ser otro el sentido de la norma, cuando en el inciso segundo, al disponer la notificación al Defensor del Pueblo, establece que ésta procederá «cuando se interponga una acción popular sin la intermediación de un apoderado judicial»; es decir, la ley prevé dos situaciones: i) La instauración de una acción popular directamente por la persona afectada por la violación de derechos o intereses colectivos; ii) La presentación de dicha acción por medio de apoderado judicial que lo represente, en virtud del poder que le sea conferido por el interesado.

## ¿ Cómo hacer el examen de procedencia de una acción popular ?

Revisemos las normas que sobre el tema trae la ley 472 de 1998:

**ARTICULO 9. PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES POPULARES.** Las Acciones Populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

**ARTICULO 18. REQUISITOS DE LA DEMANDA O PETICIÓN.** Para promover una acción popular se presentará una demanda o petición con los siguientes requisitos:

- a. La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado.
- b. La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan su petición.
- c. La enunciación de las pretensiones.

- d. La indicación de la persona natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible.
- e. Las pruebas que pretenda hacer valer.
- f. Las direcciones para notificaciones.
- g. Nombre e identificación de quien ejerce la acción.

La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado.

De conformidad con las dos normas anteriores proponemos realizar el siguiente cuadro de chequeo de exigencias para la admisión o no de una acción popular:

## DERECHOS COLECTIVOS

- ¿Qué derecho o derechos colectivos se señalan como amenazados o vulnerados? Indicar frente a cada uno si en criterio del juez es o no derecho colectivo.
- ¿Es una acción popular preventiva o reparatoria?
- ¿Se indican los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan la petición?
- ¿Se enuncian las pretensiones?
- ¿Pueden adecuarse las peticiones a otra acción e impulsarla el juez directamente? (art 5 Ley 472 de 1998).

## LEGITIMACIÓN

- ¿Se indica el nombre e identificación de quien ejerce la acción?
- ¿Se indica su dirección para notificaciones?
- ¿Está legitimado el actor para interponer la acción popular?
- ¿Requiere adjuntar documentación?
- ¿Se indican los demandados (presuntos responsables del hecho u omisión que motiva la acción?).
- ¿Considera el Juez que existen otros posibles responsables que deben citarse? Señalarlos:
- ¿Se indican las direcciones para notificaciones?

## OTROS

- ¿Se señalan las pruebas que se pretende hacer valer?

## *¿ Puede el Juez crear nuevos requisitos de inadmisión o rechazo ?*

Esta situación se ha presentado con gran frecuencia pues los magistrados y jueces están habituados al procedimiento de las acciones de tutela y de cumplimiento en las cuales existen causales de improcedencia y se señala expresamente la residualidad de las acciones. En las acciones populares la ley no señala causales de improcedencia y no puede el juez crearlas motu proprio porque incurría en vía de hecho. Al respecto ha señalado el Consejo de Estado:

“..., en cuanto al argumento del Tribunal para rechazar la acción ante la existencia de otros instrumentos judiciales para obtener lo pretendido, se resalta que este aspecto hace referencia al fondo del asunto, el cual debe resolverse en el fallo y no en la

oportunidad procesal para decidir sobre la admisión de la demanda; además la norma especial que regula las acciones populares no consagra causales de improcedencia.

La Sala estima que de acuerdo con lo previsto en el citado artículo 20 de la Ley 472 de 1998, el aquo, si la demanda instaurada reúne los requisitos establecidos en el artículo 18 ib, debe admitirla y sólo si carece de alguno o algunos de aquellos, procede su rechazo si dentro del término legal (3 días) no es corregida.”<sup>26</sup>

<sup>26</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo contencioso Administrativo. Sección Cuarta. M.P. Dr. Daniel Manrique Guzmán Sentencia Marzo 13 de 2.000 Expediente N. AP -41

## ¿Debe el Juez inadmitir primero la demanda y luego, si no se subsanan los requisitos señalados puede rechazarla?

El Consejo de Estado hace una distinción importante derivada de la interpretación de la Ley 472 de 1998, artículo 20 y establece:

"De la norma transcrita se establece que uno es -el auto inadmisorio de la demanda- a través del cual el juez popular indicará al solicitante los defectos formales del memorial demandatorio con el fin de que éste los corrija dentro del término legal; y otro es el -auto que rechaza la demanda- que se proferirá si dentro del término dispuesto por la Ley, el accionante no subsana los errores precisados por el juez de conocimiento".<sup>27</sup>

## ¿Procede el recurso de apelación contra el auto que rechaza la demanda?

Para contestar a esta pregunta sugerimos en primer lugar leer cuidadosamente los artículos 44 de la ley 472 de 1998 y los artículos 181 numeral 1 y 129 del Código Contencioso Administrativo.

Miremos ahora las tesis que al respecto existen en el Consejo de Estado:

### TESIS 1

El auto de rechazo de la demanda es apelable de conformidad con el artículo 44 de la Ley 472/ 98 que remite al Código Contencioso Administrativo, y en este caso específico a los artículos 181 numeral 1 y 129.<sup>28</sup>,

... los principios constitucionales de acceso a la justicia y de prevalencia del derecho

En Sentencia de la Sala de lo contencioso Administrativo. Sección Cuarta. M.P. Dr. Daniel Manrique Guzmán Sentencia Marzo 13 de 2.000 Expediente N. AP –41 el Consejo de Estado presenta la regla de actuación del juez en esta materia:

"La Sala no comparte lo resuelto por el tribunal al rechazar la acción popular sin haber decidido previamente sobre la admisión de la demanda, ya que tal proceder no se ajustó al trámite previsto en la norma antes transcrita y determina por consiguiente el desconocimiento del debido proceso".

sustancial obligan al juez a examinar la demanda, para concluir si debe o no ser admitida."

### TESIS 2

"De acuerdo con las normas transcritas, solo procede el recurso de apelación contra el auto por el cual se decreten medidas previas –además del de reposición- y contra la sentencia que se dicte en primera instancia; contra los demás autos procede sólo el recurso de reposición. Significa lo anterior que no fue establecido recurso de apelación contra el auto inadmisorio de la demanda, razón por la cual el interpuesto resulta improcedente y por ello habrá de rechazarse."<sup>29</sup>

### Actividad 13

¿En su criterio qué tesis debe primar? Argumente.

<sup>27</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. M.P. Dr. Daniel Manrique Guzmán. Sentencia Julio 28 de 2.000. Expediente N. AP – 070"

<sup>28</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso administrativo. Sección Tercera. M.P. Dra María Elena Giraldo Gómez. Septiembre 30 de 1999. Expediente AP-002.

<sup>29</sup> CONSEJO DE ESTADO. Expediente AP-006 Ponente: Mario Alario Méndez

## Existe término de caducidad para las acciones populares?

Revisemos inicialmente el artículo 11 de la Ley 472 de 1998:

LEY 472 DE 1998. Artículo 11 (Declarado Inexequible el aparte subrayado)

Artículo 11. Caducidad. La Acción Popular podrá promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo. Cuando dicha acción esté dirigida a volver las cosas a su estado anterior, el término para interponerla será de cinco (5) años, contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración.

Dicha norma fue declarada inexequible por la Corte Constitucional por las siguientes razones:

«La acción popular puede promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo, sin límite de tiempo alguno. No obstante, encuentra la Corte, que la excepción que en la misma disposición se prevé cuando la

acción se dirige a -volver las cosas a su estado anterior- en cuanto establece un plazo de cinco (5) años para instaurarla, contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración, desconoce el debido proceso y el derecho de acceso a la administración de justicia, de los miembros de la comunidad que se ven afectados en sus derechos e intereses colectivos. Carece entonces de fundamento razonable y por lo mismo violatorio de derechos y principios constitucionales, el que a pesar de que exista la probabilidad de subsanar y hacer cesar una situación que afecta derechos esenciales de una comunidad presente o futura, se cierre la oportunidad para cualquiera de los sujetos afectados de actuar en su defensa, al establecer un término de caducidad cuando se demanda el restablecimiento de las cosas al estado anterior a la violación del derecho, mientras ello fuere físicamente posible».<sup>30</sup>

### Actividad 14

#### PREGUNTA.

¿Qué importancia tiene la regla establecida por la Corte Constitucional al declarar la inexequibilidad de la norma que establecía la caducidad en materia de acciones populares?

## ¿ Qué autoridad judicial es competente para conocer de las acciones populares ?

Examinemos los artículos 15 y 16 de la ley 472 de 1998.

### ARTICULO 15. JURISDICCION

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos,

acciones, u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones, administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia.

<sup>30</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-215 de 1999.M.P. María Sánchez

En los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil.

## ARTICULO 16. COMPETENCIA

De las Acciones Populares conocerán en primera instancia los Jueces Administrativos y los Jueces Civiles de Circuito. En segunda instancia la competencia corresponderá a la sección primera del Tribunal Contencioso Administrativo o a la Sala Civil del Tribunal de Distrito Judicial al que pertenezca el juez de primera instancia.

Será competente el Juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular. Cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conocerá a prevención el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda.

**PARAGRAFO:** Hasta tanto entren en funcionamiento, los juzgados administrativos, de las acciones populares interpuestas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa conocerán en primera instancia los Tribunales Contencioso-Administrativos y en segunda instancia el Consejo de Estado.

Sobre dicha división de competencias la Corte señaló:

«Resulta fundado y razonable que el legislador haya determinado que las jurisdicciones contencioso administrativa y civil ordinaria sean las competentes para conocer y tramitar tanto las acciones populares como las de grupo. En tal virtud, cuando la norma acusada señala cuales procesos son de competencia de una u otra jurisdicción, lo hace teniendo en cuenta la naturaleza de la función desarrollada por la persona o funcionario que produjo u ocasionó el daño al interés o derecho colectivo. Además, la distribución de competencias que el legislador hace entre las dos jurisdicciones tiene sustento en el factor subjetivo, ya que se violaría el debido proceso si se desconociera la naturaleza jurídica de los autores del perjuicio, pues en algunos casos éstos serán particulares, y en otros, personas públicas y privadas con funciones administrativas, las causantes de los hechos dañosos a los derechos e intereses colectivos». <sup>31</sup>

## Actividad 15

**Analicemos los siguientes casos:**

**Caso 1:**

Se demanda a Pedro González, Juan Maya, María Piedrahita, Sociedad Bavaria S.A. Hechos ocurridos en Medellín y Domicilio de los demandados: Bogotá.

Jurisdicción:

Competencia:

**Caso 2:**

Se demanda a ECOPETROL, Ministerio de Minas, Occidental de Colombia.

Hechos ocurridos en Saravena y Barrancabermeja y domicilio del demandado: Bogotá.

Jurisdicción:

Competencia:

**Caso 3:**

Redacte un caso que ofrezca en su criterio dificultad para determinar jurisdicción y/o competencia.

<sup>31</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-215 de 1999. M.P. Marta Sánchez

## ¿Qué características tienen las medidas cautelares en las acciones populares?

Analicemos inicialmente las normas sobre el tema que trae la ley 472 de 1998:

**ARTICULO 25. MEDIDAS CAUTELARES.** Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el Juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes :

- a. Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o la sigan ocasionando.
- b. Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado.
- c. Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas.
- d. Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.

**PARAGRAFO 1.** El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.

**PARAGRAFO 2.** Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el Juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará término perentorio. Si el peligro es

inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado.

**ARTICULO 26. OPOSICION A LAS MEDIDAS CAUTELARES.** El auto que decrete las medidas previas será notificado al demandado simultáneamente con la admisión de la demanda y podrá ser objeto de los recursos de reposición y de apelación; los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en el término de cinco días. La oposición a las medidas previas sólo podrá fundamentarse en los siguientes casos :

- a. Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger.
- b. Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público.
- c. Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.

Corresponde a quien alegue estas causales demostrarlas.

### CASO 1

En sentencia del 15 de Septiembre de 1999, respecto de la acción popular interpuesta por el Defensor del Pueblo el Dr. José Fernando Castro, contra la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá S.A. (E.S.D) y sus filiales Emgesa S.A. (E.S.D) y Codensa S.A (E.S.D). el demandante solicitó como medida cautelar «la abstención por parte de las empresas demandadas de realizar todo giro o pago por concepto de las descapitalizaciones aprobadas en el evento

en que existan sumas pendientes por pagar a los socios de las empresas», frente al tema el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se pronuncio:

«El artículo 17 de la ley 472 de 1998 faculta al juez competente de la acción popular para adoptar las medidas cautelares necesarias con el objeto de impedir que se produzcan perjuicios irremediables e irreparables, o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos e intereses colectivos.

Esta facultad la reitera el artículo 25 del mismo ordenamiento legal, en cuanto señala que el juez, de oficio o a petición de parte, podrá decretar las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que hubiere causado.

De manera que para que proceda una medida cautelar como la solicitada, de conformidad con las referidas disposiciones, se requiere que concurran simultáneamente los siguientes requisitos:

1. Que exista amenaza o violación de un derecho colectivo.
2. Que el daño o perjuicio sea irremediable, irreparable o inminente<sup>32</sup>

Frente a este caso el Tribunal señaló «la medida cautelar deprecada en el caso sub-exámine, no se vislumbra como urgente e imposible, porque como se dijo no está demostrada plenamente la falta de solidez y estabilidad de las mencionadas empresas prestatarias del servicio público esencial de energía eléctrica, para cumplir en el futuro con la prestación del servicio a los usuarios de la capital de la República y los municipios vecinos que se benefician del mismo, pues no es suficiente la simple afirmación de la parte actora al respecto, por lo expuesto, se denegará la medida cautelar solicitada».

## CASO 2

En la decisión AP-005 de 1999, el Consejo de Estado resuelve el recurso de apelación interpuesto por la Señora Francia Banda y otros, contra la providencia que negó las medidas cautelares. Los actores invocaron acción popular contra CORELCA por considerar vulnerados los derechos colectivos al iniciarse por dicha entidad una obra de interconexión sin permiso de la Alcaldía, ni de CORPOGUAJIRA, ni radicación del Plan de Manejo ambiental. Solicitaron como medida cautelar la suspensión inmediata de los trabajos de montaje de la obra y la exigencia de caución a CORELCA.

El Tribunal consideró que los actores “no aportaron ni una sola prueba que demuestre el perjuicio inminente o que se estuviere causando y por tanto no se encuentran acreditados los presupuestos para la procedibilidad de la medida impetrada”.

### Actividad 16

¿Está Usted de acuerdo con la decisión del Tribunal?

Señale sus razones.

Responda separadamente para los casos 1 y 2.

<sup>32</sup> Conforme con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para que se configure el perjuicio irremediable se exige que concurran los siguientes elementos: que dicho perjuicio sea inminente, que las medidas que se requieran para conjurarla sean urgentes, que el daño o perjuicio sea grave, que la medida que se deba adoptar por la urgencia y la gravedad del perjuicio sea impostergable y adecuada para restablecer el derecho amenazado o conculado.

## ¿Qué recursos proceden contra el auto que decreta las medidas cautelares y contra el auto que las niega?

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca se ha pronunciado sobre el tema y señala:

«..en contra del auto que decrete las medidas previas solo proceden los recursos de reposición y apelación conforme al artículo 26 de la ley 472 de 1998; que el artículo 36 de la misma prevé el recurso de reposición contra los autos dictados durante el trámite de las acciones populares y que el artículo 37 señala que el recurso de apelación solo procede contra la sentencia que se dicte en primera instancia. Así, anota que el auto que niegue las medidas cautelares, como la ley guarda silencio, significa que sólo es objeto de recurso de reposición en los términos del artículo 36. Agrega que en cuanto a las medidas cautelares el único apelante es el que las decreta, mas no el que las niega, siendo la solución legal razonable porque el decreto de una medida cautelar puede irrogar ingentes daños al demandado, en tanto que el que la niega solo mantiene el statu quo.<sup>33</sup>

Sobre los recursos frente a las medidas cautelares señala el Consejo de Estado en la sentencia AP-005/99:

«En relación con las medidas cautelares dentro del trámite de las acciones populares, el artículo 26 de la ley 472 establece claramente que son procedentes los recursos de reposición y apelación, únicamente respecto del “auto que decrete las medidas previas”.

Respecto del auto que niegue el decreto de las medidas cautelares, la ley guarda silencio, lo que significa que sólo es objeto del recurso de reposición en los términos del citado artículo 36.

En consecuencia, se observa que en materia de medidas cautelares el único auto apelable es el que las decreta, mas no el que las niega.

La solución legal es razonable toda vez que el decreto de una medida cautelar puede irrogar ingentes daños al demandado, en tanto que el que la niega sólo mantiene el statu quo.

Con fundamento en lo anterior se rechaza por improcedente el recurso de apelación interpuesto».

En el mismo sentido se pronunció la Sección Primera de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado. M.P. Dr. Juan Alberto Polo Figueroa. Sentencia Mayo 12 del 2000. Expediente No. AP-032 al interpretar el artículo 26 de la ley 472 de 1998:

“Como se puede apreciar, el precitado canon que se ocupa de regular de forma especial lo que denomina oposición a las medidas cautelares, que no es sino lo relativo a los recursos contra la misma, establece como única decisión posible del recurso de apelación la que decreta tales medidas, pues no son contemplados dichos recursos para la que lo niega”.

“Esta apreciación resulta concordante con lo estipulado en el capítulo X de la misma Ley, en la medida que al regular los recursos, contempla el de reposición como el único procedente contra los autos dictados, durante trámite, y no incluye ninguno de estos como posible del recurso de apelación, el cual solo procede contra la sentencia”.

Se concluye que en esta materia la tendencia jurisprudencial señala la improcedencia del recurso de apelación frente al auto que niega las medidas cautelares.

<sup>33</sup> Sentencia Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección segunda, subsección C. Exp: 99-037

## EJERCICIO

MAL DE LAS VACAS LOCAS. "Las locas no son las vacas". CAIUS Apicius. En: El Tiempo, 21 de Enero de 2001, P. 2-7.

Corren malos tiempos para los consumidores europeos de carne de res, a causa de una enfermedad llamada encefalopatía espongiforme bovina que popularmente ha sido bautizada como "mal de las vacas locas" y que amenaza la salud corporal y mental.

Según parece, esta enfermedad, cuyo principal foco es el Reino Unido, ha sido causada al alimentar a las vacas con concentrados que contienen harinas de origen animal. El problema sería que puede

darse una forma humana de este mal, conocido entonces como variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakobs. Y esa posibilidad es la que tiene mal a los carnívoros europeos.

Es triste que, en el fondo de todo no se haya más que –como casi siempre– codicia. Animo de lucro rápido: es más rentable engordar el ganado rápido que dejar que vaya a su ritmo natural. Y así, a las vacas se les han dado no sólo harinas animales -llegando al absurdo de que un rumiante, herbívoro, se convierta en carnívoro-, sino todo tipo de drogas para conseguir el peso más comercial en el menor tiempo posible.

### Actividad 17

¿ Considera Usted, que frente al grave riesgo de esta enfermedad podrían dictarse medidas cautelares en una acción popular ?

¿ Qué medidas podrían ser las más adecuadas y en qué las fundamentaría. Usted como Juez?

## ¿Qué objetivo tiene el Pacto de Cumplimiento?

«El objetivo que persigue el pacto de cumplimiento es, previa la convocatoria del juez, que las partes puedan llegar a un acuerdo de voluntades para obtener el oportuno restablecimiento y reparación de los perjuicios ocasionados a los derechos e intereses colectivos, dando con ello una terminación anticipada al proceso y solución de un conflicto y por ende, un menor desgaste para el aparato judicial.

Además, cabe observar, que el acuerdo no sólo debe ser avalado por el juez, en el caso de encontrar que el proyecto de acuerdo no contiene vicios de ilegalidad, sino que ha de contar con la intervención del Ministerio

Público, cuyo papel es el de proteger los derechos colectivos en juego, dada su función de «defensor de los intereses colectivos». Ese acuerdo contribuye a obtener la pronta reparación de los perjuicios ocasionados por la vía de la concertación, reduciendo los términos del proceso y en consecuencia, de la decisión que debe adoptar el juez».<sup>34</sup>

<sup>34</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-215 de 1999. M.P. Marta Sáchica.

## ¿Qué caracteriza al Pacto de cumplimiento en las acciones populares?

En una síntesis que resume los aspectos centrales del pacto de cumplimiento, el Consejo de Estado establece:

“El Pacto de Cumplimiento es un acuerdo de naturaleza conciliatoria en el cual el Juez con citación de las personas interesadas, y de la autoridad que realiza el agravio o agresión al Derecho Colectivo, buscará un compromiso mediante el cual se suspenda la amenaza o agresión del Derecho Colectivo, y el restablecimiento de las cosas a su estado

anterior, obviamente de ser esto posible”.

“Mediante dicho pacto el demandado se allana a la demanda. Tiene por objeto determinar la forma de protección del derecho o interés colectivo y el restablecimiento de las cosas al estado anterior, incluyendo la indemnización que se debe cancelar por el daño causado a la comunidad y pueden intervenir las personas naturales o jurídicas que hayan registrado sus comentarios sobre el proyecto”.<sup>35</sup>

### Actividad 18

¿Está Usted de acuerdo con la asimilación del pacto de cumplimiento a la conciliación?

¿Qué diferencia al pacto de cumplimiento de la conciliación?<sup>36</sup>

Dentro del procedimiento de las Acciones Populares y de Grupo se encuentra una etapa procesal de vital importancia cual es la de la Audiencia Especial y la de la Audiencia de Conciliación respectivamente. Estas dos etapas procesales tienen como función principal que las partes intervenientes en el proceso puedan llegar a un acuerdo (llamado pacto de cumplimiento en el procedimiento de las Acciones Populares y acuerdo

conciliatorio en el procedimiento de las Acciones de Grupo), teniendo como consecuencia la terminación anticipada del proceso. Sin embargo, estas dos figuras jurídicas revisten diferencias importantes que deben ser tenidas en cuenta por los participantes en la respectiva audiencia, ya que de lo contrario puede llegarse a acuerdos poco satisfactorios o en el peor de los casos sin efectos jurídicos.

### Actividad 19

A continuación presentamos un cuadro que diferencia conciliación y pacto de cumplimiento, pero tiene algunos elementos para corregir, ampliar o mejorar, especialmente cuando hablamos de la conciliación en materia administrativa.

Favor escribir sus propuestas para mejorarlo:

<sup>35</sup> CONSEJO DE ESTADO.: Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. M.P. Dra. Olga Inés Navarrete Borrero. Sentencia Junio 15 de 2.000. Expediente N. AP – 052.

<sup>36</sup> CASTRO, Erika. Diferencias entre conciliación y pacto de cumplimiento. En: Observatorio de Derechos Colectivos, Universidad del Rosario, 2000.

# LA CONCILIACIÓN Y EL PACTO DE CUMPLIMIENTO EN LAS ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO

CONCILIACIÓN	PACTO DE CUMPLIMIENTO Audencia especial
<p>Concepto: Puede definirse como una función procesal o extraprocesal regulada por la ley que implica siempre un acto jurídico (transacción). Se desarrolla a través de un conjunto de actividades por medio de las cuales unas partes que están involucradas en un conflicto, logran, con la colaboración de un grupo imparcial o un juez, llegar a un acuerdo en sus diferencias.</p>	<p>La Audiencia especial es una diligencia judicial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada. En esa diligencia podrá celebrarse, a iniciativa del juez, un pacto de cumplimiento en el que se determine la forma de protección de los derechos e interés colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible.</p>
<p>La conciliación puede ser judicial o extrajudicial.</p>	<p>El pacto de cumplimiento solamente se puede dar dentro de una acción popular.</p>
<p>Asuntos conciliables: Todo lo transigible o disponible. La misma ley señalará cuando se puede o no.</p>	<p>Frente a los derechos de carácter colectivo NO podemos hablar de disponibilidad del derecho, ya que su denominación misma define la naturaleza de su titular (COLECTIVA). Por lo tanto una sola persona no puede disponer de un derecho del cual no es el único titular.</p>
<p>En materia civil, algunos acuerdos operan de manera inmediata, sin embargo, en determinados eventos se requiere una homologación posterior por parte del juez.</p>	<p>Los acuerdos no operan de manera inmediata, los pasos a seguir con el pacto de cumplimiento son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="736 1147 1419 1273">La revisión del pacto por parte del juez (el juez corregirá con el consentimiento de las partes interesadas, los vicios de ilegalidad en algunos de los contenidos del proyecto del pacto).</li> <li data-bbox="736 1273 1419 1339">La aprobación del pacto de cumplimiento mediante sentencia.</li> <li data-bbox="736 1339 1419 1405">La publicación de la parte resolutiva de la sentencia en un diario de amplia circulación nacional.</li> <li data-bbox="736 1405 1419 1471">Ejecución de la sentencia que contiene el pacto.</li> </ol>
<p>Efectos de la conciliación: El acta de conciliación presta mérito ejecutivo y hace tránsito a cosa juzgada. Surte efectos interpartes.</p>	<p>Una vez aprobado por el juez, el pacto de cumplimiento produce la terminación anticipada del proceso y tendrá efectos de cosa juzgada relativa (Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999).</p>
<p>Cuando se considera fallida: Si no se llega a un acuerdo. Si no comparecen las partes.</p>	<p>Cuando no comparezcan la totalidad de las partes interesadas. Cuando no se formule proyecto de pacto de cumplimiento. Cuando las partes no consientan en las correcciones que el juez proponga al proyecto de pacto de cumplimiento.</p>
<p>Intervinientes: Partes y conciliador.</p>	<p>Es obligatoria la presencia del juez, partes, Ministerio Público y la entidad responsable de velar por el derecho colectivo en estudio (si los dos últimos no asisten habrá sanción disciplinaria). Pueden acudir a ella e intervenir todos los que hayan presentado escritos como coadyuvantes antes de la audiencia.</p>

## ¿ El pacto de cumplimiento tiene efecto de cosa juzgada relativa ?

La Corte Constitucional examinó con mucho cuidado este tema , por los enormes riesgos que un pacto de cumplimiento puede tener para el interés público. Al respecto se planteó la siguiente pregunta:

«¿Puede el pacto celebrado por un solo demandante - legitimado para ello - conciliar sobre un derecho o interés colectivo que afecta a toda una comunidad, sin que después pueda volverse a presentar por otro afectado, una acción popular ante una nueva vulneración de los derechos sobre los cuales se concilió ?

....la Corte considera que se configura una situación diferente cuando ocurren hechos nuevos o causas distintas a las alegadas en el proceso que ya culminó, o surgen

informaciones especializadas desconocidas por el juez y las partes al momento de celebrar el acuerdo. Por consiguiente, en este evento, y en aras de garantizar el debido proceso, el acceso a la justicia y la efectividad de los derechos colectivos, habrá de condicionarse la exequibilidad del artículo 27 acusado, en cuanto debe entenderse que la sentencia que aprueba el pacto de cumplimiento hace tránsito a cosa juzgada, salvo que se presenten hechos nuevos y causas distintas a las alegadas en el respectivo proceso, así como informaciones técnicas que no fueron apreciadas por el juez y las partes al momento de celebrarse dicho pacto, caso en el cual, el fallo que lo prueba tendrá apenas el alcance de cosa juzgada relativa».<sup>37</sup>

### Examinemos un ejemplo de Pacto

“HUMEDAL LA CONEJERA: Después de siete años, con la ESPERANZA puesta en un PACTO.”  
En: Medio Ambiente Paz y Derecho Humanos. ECOFONDO. No 21. P. 37-38.

Luego de siete años de trabajo continuo, la Fundación Humedal la Conejera ha llegado a un Pacto de Cumplimiento con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, para la realización de las obras de intersección de las aguas residuales que actualmente contaminan el humedal La Conejera.

Afectado hasta entonces por los drenajes y vertimientos producto de la actividad rural, a principios de los noventa este cuerpo de agua empieza a verse aquejado por los problemas causados por el crecimiento desordenado de la ciudad. El surgimiento de barrios informales sobre el costado sur de la quebrada La Salitrosa que se constituye en su principal afluente, le significa para 1995 el vertimiento de 50 l/seg. de aguas

residuales, de acuerdo con el estudio de consultoría realizado por Deeb Asociados.

A un mismo tiempo, los nuevos habitantes del barrio Compartir, construido sobre un área antes rural en la parte baja de la microcuenca, y por tanto, los mas afectados con su deterioro; se dan a la tarea de rescatar este humedal que hasta ese momento ni siquiera figuraba dentro de la cartografía oficial. El que ahora se hayan logrado incluir las obras necesarias para la descontaminación de la quebrada y el humedal, entre los proyectos de corto plazo de la EAAB, con una solución provisional a

<sup>37</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-215 de 1999. M.P. Marta Sánchez.

septiembre del 2001 y una solución definitiva a marzo del 2002, es el resultado de la decisión tomada en ese momento y sobre su cumplimiento se centran actualmente las esperanzas de esta comunidad.

A las acciones adelantadas, entre otras, la interposición de una Acción Popular argumentando la vulneración de los siguientes derechos colectivos: a un ambiente sano de aproximadamente 60.000 personas que viven en el área de influencia de la quebrada y el humedal; a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible; al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; a la seguridad públicas y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; al derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

En la Audiencia Especial realizada el 6 de junio pasado como parte del proceso, donde se hicieron presentes representantes de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambiéntales, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Medioambiente, la CAR , el DAMA, el Distrito y la Procuradora 10<sup>a</sup>. Judicial ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, además de los presidentes de 14 juntas de Acción Comunal del sector, se sentaron las bases para la elaboración del Pacto de Cumplimiento firmado entre la Fundación Humedal La Conejera y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, que contempla los siguientes puntos:

○ Construcción del Interceptor Río Bogotá. Esta obra que se inició el 15 de julio del 2000, hace parte del macroproyecto Santafé I, tiene un costo aproximado de 70.000 millones de pesos y no estaba contemplada dentro de la propuesta

presentada por Deeb Asociados en 1995; sin embargo se constituye en la solución definitiva que drenará por gravedad las aguas residuales a la planta de tratamiento Juan Amarillo en marzo del 2002.

- Diseño y construcción de la estación de Bombeo provisional denominada "La Salitrosa". Esta estación permitirá el drenaje del interceptor La Conejera hacia el interceptor Las Mercedes.
- Proceso de apertura de la licitación para la construcción del Interceptor Conejera y de las redes locales de aguas negras. Con un valor aproximado de dos mil ochocientos millones de pesos.
- Proceso de apertura de la licitación para la adecuación de la quebrada Salitrosa y las redes locales de aguas lluvias. Con un valor aproximado de tres mil novecientos millones de pesos.
- Proceso de apertura de la licitación para la adecuación de la quebrada Salitrosa y las redes locales de aguas lluvias. Con un valor aproximado de tres mil novecientos millones de pesos, fue abierta en julio.
- Corrección de conexiones erradas. A fin de evitar el vertimiento al humedal de aguas residuales a través de los colectores de aguas lluvias, la EAAB se comprometió a corregir las conexiones erradas.
- Mantenimiento de las redes oficiales existentes. La EAAB verificará el estado del sistema oficial de aguas lluvias que incluye entradas y salidas de los colectores, con una periodicidad mínima de cada dos meses.
- Suministro de agua al humedal. La EAAB se compromete a suministrar 3 l/seg de agua limpia en época de verano a fin de evitar el posible déficit hídrico una vez retirados los vertimientos.
- Acotamiento y demarcación zona de ronda y zona de manejo y preservación

ambiental de la quebrada La Salitrosa. Dicha labor ha sido adelantada en los últimos días y significa la posibilidad de avanzar en la recuperación de la ronda de la quebrada, donde en un futuro se espera establecer el corredor biológico de interconexión entre el humedal y el cerro La Conejera.

- Dragado de la zona colmatada del humedal La Conejera. Del área colmatada a causa de los vertimientos realizados durante estos años, la EAA se compromete a retirar un volumen aproximado de 25.000 m<sup>3</sup> de sedimentos en el 2001, restableciendo de esta manera el cuerpo de agua perdido.

Pretensiones económicas. La FHLC renuncia a los incentivos económicos a que tiene derecho quien demanda en defensa de los intereses colectivos, en aras de llegar al pacto en los puntos anteriores.

Creación del comité de verificación . Conformado por organismos de control y comunidades, el cual hará el seguimiento del proyecto.

El que las autoridades ambientales, los organismos de control, la administración distrital y las comunidades afectadas y organizadas, se hayan sentado en una misma mesa con la empresa responsable del cuidado de los cuerpos hídricos de la ciudad, en torno a la búsqueda de un ambiente sano, es un intento de cerrar el círculo vicioso en el que la dinámica de crecimiento de la población, la falta de planificación, control y la corrupción, se suman para dejar de lado, en otros, el cuidado de los recursos naturales.

Los argumentos esgrimidos por la EAAB, desconociendo sus propias funciones, fueron confrontados con la legislación ambiental y administrativa y el punto de vista de los barrios aledaños a la quebrada, los cuales habiendo sido legalizados progresivamente entre 1994 y 1998 y con recibos de pago de

acueducto y alcantarillado de hasta cinco años, se reconocen como legítimos beneficiarios de la extensión del perímetro de servicios.

Al incluir compromisos como el de abastecer con 3 l/seg de aguas limpias la microcuenca, este pacto transciende la búsqueda de una solución a los problemas de salubridad, espacio público y seguridad humanas, para garantizar el hábitat de otras especies y una calidad de vida humana basada en la relación social armónica con los ecosistemas naturales, que esperamos ver consolidada con su cumplimiento.

La participación de las juntas de Acción Comunal de la Cuenca media y alta, junto a la Fundación Humedal La Conejera como representante de las comunidades de la cuenca baja, tanto en el proceso judicial, como en los Encuentros Ciudadanos planteados por el Distrito para ambos sectores, uniendo sus argumentos para la defensa del interés común, son fruto de un conflicto convertido en oportunidad. El comité de veeduría del Pacto de Cumplimiento, conformado por los organismos de control del estado y las comunidades mencionadas, aspira a consolidar en todos los sentidos este esfuerzo.

Por último, cabe mencionar que la culminación de este proceso ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, ha dejado frutos que trascienden el muy próximo mejoramiento de las condiciones de dicho cuerpo de agua. Nuestra Constitución Nacional de 1991 reconocida mundialmente por su carácter ecológico, consagra el Estado Social de Derecho, brindando además los mecanismos para hacerlo efectivo. La FHLC atendiendo a su objeto social, ha empleado uno de ellos, la ACCION POPULAR reglamentada mediante la Ley 472 de 1998, que entró en vigencia el 5 de agosto de 1999, aportando a la descontaminación de la cuenca del Río Bogotá y a la defensa de los derechos e intereses colectivos.

## Actividad 20

¿Cuál es en su criterio, el mecanismo más idóneo para hacer seguimiento a los pactos de cumplimiento en las Acciones Populares? Explique su respuesta.

## ¿Qué disposiciones especiales tiene la ley 472 de 1998 en materia probatoria?

El siguiente cuadro nos facilita hacer una revisión normativa sobre las disposiciones que en materia probatoria trae la ley 472 de 1998:

### LA PRUEBA EN LAS ACCIONES POPULARES

#### 1. PRINCIPIOS GENERALES (ART 5)

#### 2. PRINCIPIOS ESPECIALES (ART 28)

- AMPLIOS PODERES AL JUEZ PARA ORDENAR Y PRACTICAR CUALQUIER PRUEBA CONDUcente DENTRO O FUERA DEL TERRITORIO NACIONAL.
- APOYO EN LA PRUEBA.
- ORDENES A ENTIDADES PÚBLICAS.
- REQUERIMIENTO A PARTICULARS.
- COLABORACION EN LA PRÁCTICA DE LAS PRUEBAS (ARTS 75 Y 76).
- FONDO PARA LA DEFENSA DE DERECHOS INTERESES COLECTIVOS (ART 71 # C) - AMPARO DE POBREZA (ART 19)
- INMEDIACIÓN.

#### 3. CLASES Y MEDIOS DE PRUEBA (ART 29)

- LOS DEL CPC
- REGULACIÓN ESPECIAL: PRUEBA PERICIAL (ART 32, 74). PRUEBA TESTIMONIAL (ARTS 77 Y 78).

#### 4. CARGA DE LA PRUEBA (ART 30)

#### 5. APRECIACIÓN DE LA EFICACIA DE LA PRUEBA (ART 79).

## Actividad 21

Favor revisar estas normas y analizar las siguientes preguntas:

¿Cuáles son en su criterio las principales pruebas en materia de acciones populares?

¿Qué papel tiene el juez en materia probatoria en las acciones populares?

## ¿ Cuál es la oportunidad probatoria en las acciones populares ?

En la primera instancia la etapa probatoria, como observamos en el esquema, se inicia luego de considerarse fallida la audiencia especial para el pacto de cumplimiento.

En relación con las pruebas y su oportunidad en la segunda instancia, el Consejo de Estado en Sentencia correspondiente al expediente AP-005 señaló:

"La norma antes transcrita (Artículo 37 de la ley 472 de 1998) , consagra para la segunda instancia, no una nueva oportunidad probatoria para pedir, decretar

y practicar pruebas, sino sólo para practicarlas; es decir, que la prueba debió solicitarse en la oportunidad procesal, decretarse por el a quo, y no haberse practicado; entonces y sólo entonces procedería en la segunda instancia solicitar su práctica, como lo prevé la norma antes señalada. Además, de conformidad con lo previsto en el Código de Procedimiento Civil, este evento sólo sería posible cuando "se dejaron de practicar sin culpa de la parte que las pidió (art 361, num 2 C.de P.C.)"

## ¿ Cómo opera la carga de la prueba en las acciones populares ?<sup>38</sup>

«El demandante funda la inconstitucionalidad de la carga de la prueba, en conexión con los casos de responsabilidad objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos, eventos no regulados por la ley en mención. Si por razones económicas o técnicas el demandante no puede acreditar las pruebas, el juez deba impartir las órdenes necesarias para suplir la deficiencia probatoria, para lo cual puede solicitar a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate, dichos experticios probatorios y así obtener los elementos indispensables para adoptar un fallo de mérito. Además, el derecho

fundamental a la presunción de inocencia consagrado en el artículo 29 superior es aplicable a todos los poderes públicos y a las personas en general, razón por la cual trasladar la carga de la prueba al demandado como lo pretende el actor, equivaldría a presumir desde un comienzo, con la sola presentación de la demanda, su responsabilidad.»

Está Usted de acuerdo con el principio establecido en el artículo 30 de la ley 472 de 1998 o considera que debería establecerse el principio de la carga de la prueba para el demandado?<sup>38</sup>

<sup>38</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-215 de 1999. M.P. Marta Sáchica.

# ¿ Procede el llamamiento en garantía en las acciones populares ?

Para abordar esta pregunta examinemos inicialmente el concepto y las características del llamamiento en garantía:

## LLAMAMIENTO EN GARANTIA<sup>39</sup>

Consiste en informar a un tercero acerca de la existencia del proceso para que colabore en la defensa y en el mismo proceso sea condenado este tercero si la sentencia es adversa al llamante.<sup>40</sup>.

El presupuesto de esta figura es que, ya sea legal o contractualmente, exista un tercero obligado a indemnizar a la parte que eventualmente resulte vencida.

Es decir que exista un tercero garantizador que en virtud de la ley o el contrato éste obligado a indemnizar a una parte o a reembolsarle a esa parte total o parcialmente el pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia.

El llamamiento en garantía se justifica bajo el principio de economía procesal.

## CARACTERISTICAS ESENCIALES DEL LLAMAMIENTO EN GARANTIA

1. El llamado es un tercero que tiene idénticas prerrogativas procesales a las asignadas por las partes, y como tal todas las actuaciones en el proceso gozan de la más absoluta libertad, pues, no está supeditado a las peticiones que haga el llamante, dado que no es un coadyuvante<sup>40A</sup> del mismo.

2. La sentencia, cuando decide en forma definitiva sobre las relaciones jurídicas entre el llamante y el llamado, genera el efecto de cosa juzgada.
3. Realizado y notificado el llamamiento, el llamado queda jurídicamente vinculado al proceso.
4. El pronunciamiento del juez acerca de las eventuales obligaciones del llamado frente al llamante, están supeditadas a que en la sentencia y como conclusión y análisis de la situación jurídica entre las partes demandante y demandada surja obligación o perjuicio, cuyo resarcimiento le corresponda al llamado.
5. Se dicta una sola sentencia para resolver todas las relaciones jurídicas.
6. El llamado en garantía puede autónomamente interponer todos los recursos pertinentes.<sup>41</sup>

En nuestra legislación esta figura procesal se encuentra consagrada en el Código de Procedimiento Civil en el artículo 57 el cual expresa "quien tenga derecho legal o contractual de exigir a un tercero la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia, podrá pedir la citación de aquél, para que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación.

Esta figura procesal también se encuentra consagrada en el artículo 217 del Código Contencioso Administrativo.

<sup>39</sup> QUINTERO, Carolina. Llamamiento en garantía en las acciones populares. Bogotá: Universidad del Rosario, Marzo 22 de 2001.

<sup>40</sup> CANOSA ULISES, Procesal Civil General.

<sup>40A</sup> Es la persona que se adhiere al derecho que alega una de las partes.

<sup>41</sup> LOPEZ HERNAN FABIO, Instituciones del Derecho Procesal Civil Colombiano

## CASO

Examinemos el siguiente caso y tomemos posición frente al tema:

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencia del 22 de Febrero de 2000, denegó el recurso de Reposición, interpuesto por el Banco de la República, en el cual se argumentaba que el trámite del llamamiento en garantía no resulta incompatible con el de la acción popular, porque la norma procesal civil prevé un término máximo de suspensión de 90 días, y por lo tanto el Tribunal puede suspender el proceso por un término menor, de manera que en virtud del principio de celeridad, economía y eficacia se adecue a las necesidades de la acción popular y a su vez garantice la obligación de la entidad pública de defender su patrimonio. El Tribunal niega el recurso considerando que el término de suspensión de que trata la norma se constituye a su vez en una garantía del derecho de defensa del llamado, y por lo tanto, de aplicar la figura del llamamiento en garantía en la acción popular, el juzgador estaría obligado a conceder el término máximo que establece la norma para intentar la citación del tercero, si esta no se lograra de manera inmediata.

En dicha sentencia señala el Tribunal:

«De otra parte, es claro que la realización de las acciones populares se ejercen “para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere

possible”, por ello los ordenamientos de la sentencia van encaminados a una orden de hacer o no hacer, 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, y exigir la realización de conductas necesarias para volver a su estado anterior a la vulneración del interés colectivo, no es admisible entonces que la acción se utilice, para determinar relaciones del demandado con terceros, en este caso de carácter contractual como lo señala el llamante, pues ello implicaría adentrarse en un juicio de carácter ordinario, ajeno a la competencia del juez constitucional.

La remisión al Código de Procedimiento Civil debe entenderse en un sentido restringido, o sea referido a aquellas materias que no se hallen expresamente reguladas en dicha ley con el propósito de llenar sus vacíos siempre y cuando no se oponga a la naturaleza y finalidad de la acción, de donde puede colegirse que la norma rectora que posibilita la integración de institutos procesales previstos en el ordenamiento civil, no tiene desde luego carácter absoluto, ya que esto exigiría la existencia de un estatuto procesal único, dentro del cual se pudiera tramitar asuntos de diversa naturaleza, sin importar que resultará atentándose contra la propia naturaleza y estructura de la actuación popular».<sup>42</sup>

### Actividad 22

¿ En su criterio procedería el llamamiento en garantía en las acciones populares?

¿ Cómo armoniza Usted la interpretación de los artículos 57 del CPC y 217 del Código Contencioso Administrativo a la luz del artículo 44 de la ley 472 de 1998 ?

<sup>42</sup> TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA. Sección Primera –Subsección B. Sentencia Febrero 21 de 2000. M.P. Dra Ligia Olaya de Díaz. Expediente No AP-033.

# ¿ Cómo es el régimen de las excepciones en las acciones populares ?

## EXCEPCIONES EN ACCIONES POPULARES

Artículo 23 de la ley 472 de 1998 establece:» En la contestación de la demanda sólo podrá proponerse las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción<sup>43</sup> y cosa juzgada<sup>44</sup>, las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia.

En consecuencia las pruebas pertinentes se practicarán en el mismo plazo señalado para las pruebas solicitadas en la demanda y en la contestación de la misma.

## ANALISIS DE CASO

En sentencia del 6 de septiembre de 2000 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se pronunció frente a la excepción interpuesta por la parte demandada, respecto de «la falta de legitimación por pasiva», al respecto el Tribunal señaló que para el caso concreto dicha excepción no prosperaba, debido a que «... porque de una interpretación elemental de la norma no se necesita de ningún esfuerzo para entender que si se anota como demandada la alcaldía, debe comprenderse que su representante legal es el alcalde ...»

En una segunda oportunidad el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se pronunció frente al tema mediante sentencia del 10 de julio de 2000, señalando «la institución de cosa juzgada es uno de los principios fundamentales del proceso que se deduce del carácter absoluto de la administración de justicia, mediante el cual una vez decidido con las formalidades legales un conflicto de intereses, en virtud de una sentencia, a las partes les está vedado plantearlo posteriormente y al órgano judicial resolverlo de nuevo. En razón de dicho principio se predica que las sentencias son inmutables y definitivas entre las partes, a propósito de que una sentencia producida en un proceso no puede ser modificada por otro posterior, cuando ella recae sobre las mismas partes y sobre el mismo asunto o cuestión ya decididos.

Aquí la excepción propuesta por el demandado, está llamada a prosperar, teniendo en cuenta que el actor controvierte la legalidad de la conciliación surtida ente la Procuradora 12 Judicial, por considerarla lesiva de los derechos e intereses colectivos precitados ....»

<sup>43</sup> JURISDICCIÓN: Es la función pública de administrar justicia. Artículo 1 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

FALTA DE JURISDICCIÓN La falta de jurisdicción se presenta cuando un juez conoce de asuntos que no son de su rama. Tal situación trae como consecuencia:

- . Genera nulidad insanable.
- . Si se declara la falta de jurisdicción al rechazarse la demanda, declararse una excepción previa o una nulidad el proceso termina y no se envía a ninguna otra autoridad.

. Lo actuado ante el funcionario sin jurisdicción no tiene validez.

<sup>44</sup> COSA JUZGADA: es el carácter de definitiva e inmodificable que adquiere una sentencia ejecutoriada, de tal manera que entre las mismas partes, sobre el mismo objeto y con fundamento en la misma causa, no puede ventilarse un segundo proceso.

## ¿ Procede el incentivo para el actor popular cuando hay pacto de cumplimiento ?

Uno de los temas en que el Consejo de Estado ha marcado una jurisprudencia de avanzada y acorde con una interpretación histórica y sociológica de la ley 472 de 1998 es en materia de incentivos.

Sin embargo, la contradicción existe en su seno y en este breve aparte mostraremos las dos tesis

existentes: la garantista y la restrictiva de derechos.

No debe olvidarse que este fue uno de los principales debates en el Congreso de la República y que este aspecto se convirtió en una de las mayores dificultades para que el proyecto que luego se convirtió en ley, avanzara con prontitud.

### TESIS 1

Se debe decretar el incentivo para el actor popular aunque el proceso termine por pacto de cumplimiento aprobado en sentencia por el Juez.

#### CASO 1

En la acción popular interpuesta por el Señor Héctor Ignacio Casas, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca aprobó el pacto de cumplimiento y otorgó en la sentencia el incentivo al actor. Dicha sentencia fue impugnada por la representante del Ministerio Público, situación que por lo menos genera extrañeza en los analistas y el Consejo de Estado en sentencia del 2 de diciembre de 1999, expediente AP-007 resolvió el problema reconociendo la importancia del incentivo en estos casos:

"Estima la Sala que en el presente caso, hay lugar a reconocer dicho incentivo a favor del demandante, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

La ley 472 previó en su artículo 39 que "El demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales..."

- 1) Dicha disposición no condicionó ese reconocimiento a las circunstancias argumentadas por los apelantes.

Parece claro el propósito del legislador de crear este tipo de incentivo como reconocimiento a la labor desarrollada por las personas que demanden mediante la acción popular, como quiera que esta persigue la protección de la colectividad, y en este sentido alienta la actuación y celo del particular interesado.

El problema en nuestro caso radica en si dicho incentivo se debe sólo cuando haya sentencia favorable a las pretensiones de la demanda, o si también procede bajo otros presupuestos, como en el caso de pactos de cumplimiento que posteriormente deben ser revisados por el juez.

Los apelantes hacen una interpretación restrictiva del artículo 34 de la ley 472, pues en su criterio, el incentivo sólo podrá otorgarse cuando se profiera sentencia en la que "...se acojan las pretensiones del demandante."

Volviendo a la ley 472, su artículo 27 dispuso el procedimiento para llevar a cabo el pacto de cumplimiento, da al juez

la facultad de revisar el pacto de cumplimiento y determina que dicha revisión deberá adoptarse mediante sentencia.

No es atendible pensar que al otorgársele por la norma esa facultad revisora, se haya limitado la función del juez únicamente a ello, y que por tanto haya perdido las demás facultades que por ley tiene como funcionario judicial.

- 2) El pacto se equipara a una conciliación o arreglo directo; de cualquier manera, en él se manifiesta la voluntad de las partes respecto del objeto.

Pero judicialmente, a un acuerdo se llega respecto de pretensiones demandadas, y precisamente son éstas la base de aquél.

Esto es, no podría formalizarse un acuerdo si no hay una demanda en disputa, en la cual se debaten los intereses del demandante, quien puede llegar a conciliarlos o no, dependiendo de la satisfacción que de esos intereses reciba el acuerdo.

- 3) El incentivo implica un reconocimiento económico a una labor diligente, oportuna y permanente del demandante. En este caso, el procedimiento previsto por la ley no se cumplió en su totalidad, por cuanto en la audiencia especial se hizo un pacto entre las partes; pero eso no implica que la labor del demandante haya sido menos diligente, pues su actuación en esa audiencia fue necesaria para esa conciliación.”

## CASO 2

En la acción popular interpuesta por los señores LUIS SILVESTRE LEAL ORJUELA y otros donde se solicitaba ordenar al alcalde mayor la reconstrucción de los sardineles y andenes, el mejoramiento de la subestación de la vía y la pavimentación de la calzada en inmediaciones de la urbanización Velódromo de Bogotá, se logró un pacto de cumplimiento donde la alcaldía local se comprometió a asumir la construcción de la calle y los andenes. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca aprobó el pacto, ordenó la creación de un comité de seguimiento y negó el incentivo previsto en el artículo 39 de la ley 472 de 1998. La magistrada Beatriz Martínez salvó el voto señalando:

“eliminando por vía jurisprudencial el incentivo previsto por el legislador se contraría el propósito de la ley de hacer posible el acercamiento de la jurisdicción a los intereses de la comunidad y en su lugar se desestimula el trabajo que significa acopiar la información y activar el aparato judicial.”

Los accionantes solicitaron la revocatoria de la sentencia en lo relacionado con la negación del incentivo. El Consejo de Estado en proceso AP-009 accedió a dicha revocatoria y señaló:

“Aunque es cierto que con las acciones populares no se persigue ningún beneficio pecuniario sino “la protección efectiva de derechos e intereses colectivos, de manera que se hagan cesar los efectos de su resquebrajamiento”<sup>45</sup> y que el interés de solidaridad es el que debe motivar a los ciudadanos a interponerlas, también lo es que la ley ha pretendido compensar la carga adicional que asumen las personas que ejercitan una acción en beneficio de la comunidad y no en el mero interés individual.

---

<sup>45</sup> Sentencia C-215 de 1999

El estímulo económico previsto en la ley para el actor popular no está concebido como un castigo para la entidad o persona renuente a cesar en la vulneración de los derechos e intereses colectivos, sino como una compensación por la labor altruista del actor, así dicha suma deba pagarse a costa de la entidad o persona responsable de la vulneración. Por lo tanto, no incide para su reconocimiento el hecho de que éstos se

hayan allanado a cumplir el deber demandado por el acto en la primera oportunidad procesal.

En síntesis, el hecho de que la acción haya culminado anticipadamente con un pacto de cumplimiento incide en la determinación de la cuantía del estímulo, que según la ley oscila entre 10 y 150 salarios mínimos mensuales, pero no en su reconocimiento.”<sup>46</sup>

## TESIS 2

El incentivo sólo procede cuando el proceso termina por sentencia, y no en los casos de pacto de cumplimiento.<sup>47</sup>

### CASO 1

En el análisis del problema jurídico referido a si procede decretar el incentivo de las acciones populares cuando el proceso ha terminado por pacto de cumplimiento , el Consejo de Estado señaló:

La conciliación judicial lograda entre las partes y aprobada por el juzgador comporta una decisión jurisdiccional con efectos de cosa juzgada; la conciliación es una institución en virtud de la cual se persigue un interés público mediante la solución negociada de un conflicto entre las partes; en otras palabras, es la forma de terminación anticipada de la controversia que pone fin al proceso. Al lograrse ella, los derechos y obligaciones en controversia, quedan definidos con el alcance y los efectos que allí se acuerden”.

En estas condiciones, aprobado el pacto de cumplimiento, que es una conciliación, solo las obligaciones y derechos allí consignados serán los que pueden ser objeto de la sentencia mediante la cual se imparte aprobación al pacto, sin perjuicio de que el juez conserve competencia para vigilar su ejecución..

Observa la Sala que mientras el contenido de la sentencia que se profiere como consecuencia de cumplimiento de un pacto se limita a su aprobación , el incentivo solo puede ser contemplado en la que se dicta como consecuencia de la terminación normal del proceso y al finalizar el incidente que liquida los perjuicios, procedimiento que no se adelantó en este caso.

Si el incentivo previsto en el art. 39 de la ley 472 de 1998 es parte de la indemnización que se establece a favor del demandante y la controversia se concilia mediante el pacto de cumplimiento sin contemplar el reconocimiento de incentivos en su favor a título de indemnización, no es viable ahora su reconocimiento.

<sup>46</sup> En el mismo sentido ver Sentencia CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. M.P. Dr. Julio Enrique Correa Restrepo. Sentencia Octubre 6 de 2000. Expediente AP-105.

<sup>47</sup> Ver igualmente la Sentencia AP-58 del Consejo de Estado Junio 29 de 2000; donde se plantea que es necesario que exista acuerdo en el pacto de cumplimiento sobre el incentivo porque de lo contrario el juez no lo puede ordenar. No compartimos esta argumentación pero es igualmente una tendencia jurisprudencia. En igual sentido se pronuncia la sentencia AP-061 de Julio 27 de 2000.

Si bien la ley 472 de 1998 en su art. 39 prevé que el demandante en Acción Popular tendrá derecho a un incentivo que fijará el Juez como parte de la indemnización, debe entenderse que cuando el proceso se ha terminado anormalmente

mediante un “pacto de Cumplimiento” no hay lugar a ello, puesto que todos los derechos derivados de la acción se entienden satisfechos en los términos en que queden conciliados y posteriormente aprobados.

### Actividad 23

Qué posición asume Usted? Argumente.

## ¿ A favor de quién se decreta el incentivo en los casos en que el actor popular es un servidor público ?

De conformidad con la ley, en los casos en que la acción sea interpuesta por un servidor público, el incentivo corresponde al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos. En un caso fallado a favor y donde se ordenó destinar los recursos del presupuesto departamental necesarios para la reconstrucción del Colegio Oficial Liceo Nuestra Señora de Chiquinquirá, en el Valle del Cauca, cuyo edificio se encontraba gravemente afectado con ocasión del sismo de 1995, estableció el Consejo de Estado:

“Finalmente, respecto del incentivo al que tendría derecho la hermana María Luzmila Gaviria , se decretará a favor del Fondo de Defensa de intereses Colectivos, teniendo en cuenta que ella es la Representante Legal del colegio beneficiario con la acción incoada , las pretensiones buscan la protección de los intereses de las alumnas de dicho colegio y el Colegio Liceo Femenino Nuestra Señora de Chiquinquirá, es un colegio oficial y por tanto una Entidad Pública”.<sup>48</sup>

## ¿ Existe un incentivo especial en las acciones populares por moralidad administrativa ?

### ARTICULO 40 INCENTIVO ECONOMICO EN ACCIONES POPULARES SOBRE MORAL ADMINISTRATIVA.

En las Acciones Populares que se generen en la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, el demandante o demandantes tendrán derecho a recibir el quince por ciento (15%) del valor que recupere la entidad pública en razón a la Acción Popular.

Para los fines de este artículo y cuando se trate de sobrecostos o de otras irregularidades provenientes de la contratación, responderá patrimonialmente

el representante legal del respectivo organismo o entidad contratante y contratista, en forma solidaria con quienes concurran al hecho, hasta la recuperación total de lo pagado en exceso.

Para hacer viable esta acción, en materia probatoria los ciudadanos tendrán derecho a solicitar y obtener se les expida copia auténtica de los documentos referidos a la contratación, en cualquier momento. No habrá reserva sobre tales documentos.

<sup>48</sup> CONSEJO DE ESTADO.: Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. M.P. Dr. Alier E. Hernández Enriquez. Sentencia Junio 1 de 2.000. Expediente N. AP – 043.

## Actividad 24

¿ Cuál es la razón de este incentivo especial ?

Imagínese un caso hipotético en el cual procedería este incentivo y escríbalo.

### ¿ Qué características especiales tiene la sentencia en las acciones populares ?

El carácter restitutorio de las acciones populares justifica de manera suficiente, la orden judicial de restablecer cuando ello fuere físicamente posible, la situación afectada al estado anterior a la violación del derecho. El objetivo esencial de una acción popular es la protección efectiva de derechos intereses colectivos, de manera que se hagan cesar los efectos de su quebrantamiento, de manera obvia, si ello es posible. Por tal motivo, es al juez a quien corresponde determinar si ese restablecimiento es factible o si al no serlo, debe decretarse una indemnización, más aún, cuando la acción popular no persigue esencialmente un beneficio de tipo pecuniario.

En cuanto hace relación a la condena «*in genere*» prevista por la misma disposición, que a juicio del actor desconoce también el debido proceso, al requerir de un trámite incidental adicional se reitera lo señalado por esta Corporación, con ocasión del examen del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991.

Es evidente que la brevedad de los términos establecidos por el legislador para dar trámite a las acciones populares, no permite la determinación concreta de los perjuicios causados por la violación de un derecho colectivo, por lo que resulta razonable remitir al trámite incidental, la fijación del monto de tal indemnización.<sup>49</sup>

## RESUMEN DE LA UNIDAD

En esta unidad hemos conocido los antecedentes e importancia de la institución de las acciones populares. Al evaluar las diversas etapas procesales de las acciones populares encontramos que debemos guiarlos por los principios constitucionales y legales de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia, economía.

Al examinar los problemas interpretativos que existen en las diversas etapas procesales hemos visto las diversas tesis y pensamos que al finalizar esta Unidad cada uno de ustedes debe tener una posición frente a los mismos, con lo cual hemos ganado en capacidad de análisis crítico frente a la jurisprudencia existente sobre acciones populares y capacidad de argumentación.

<sup>49</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-215 de 1999. M.P. Marta Sáchica

## ¿ QUÉ HE APRENDIDO ?

Para evaluar esta unidad sugerimos realizar la lectura del artículo del Dr. Carlos Ossa

### ¿ Se están muriendo las acciones populares ?<sup>50</sup>

Carlos Ossa Escobar  
Contralor General de la República

«La realidad ha sido esta: mientras que con las acciones de tutela parece poder hacerse de todo, con las acciones populares no se ha logrado hacer nada.»

Parte considerable del éxito de las normas jurídicas depende de los operadores jurídicos. Comprobado está que su mera promulgación no basta para que adquieran la dinámica necesaria para adquirir aplicabilidad. Incluso las disposiciones reunidas en un mismo cuerpo jurídico no tienen una misma efectividad. Uno de los casos que es importante señalar en esta ocasión es el de las acciones populares.

En su corta vida práctica, desde su reglamentación en agosto de 1998 y entrada en vigencia en el mismo mes de 1999, su futuro pinta menos que promisorio. Cuando el panorama de las acciones de tutela ha sido exitoso, demasiado dirían algunos, las acciones populares parecen destinadas a caer en el olvido y en la futilidad jurídica. Un número considerable de las acciones están aún en mora de producir fallos que reflejen la realidad nacional en los temas tratados; medio ambiente, salubridad pública, moralidad administrativa y patrimonio público, por mencionar algunos.

Un número mayor se ha estancado en los ritualismos que desmotivan al más altruista y obligan a desistir en aspiraciones que ni el mismo Estado, a través de sus jueces, parece

interesado en amparar. Los costos de transacción son menores cuando se pretende proteger un derecho individual que uno colectivo. Preferible es, por ejemplo, tutelar un derecho al medio ambiente por conexidad al derecho individual a la vida, como lo ha admitido la Corte Constitucional, que someterse a la idea de abogar por los derechos comunitarios. Como siempre, lo individual sobre lo colectivo. La realidad ha sido esta: mientras que con las acciones de tutela parece poder hacerse de todo, con las acciones populares no se ha logrado hacer nada.

Se podría decir que las primeras llevan ya un tiempo de vida considerable frente a las segundas. Aunque es esto precisamente lo que le debería conferir un valor agregado a la aplicación de las acciones populares. Si hay algo que se le debe reconocer a las acciones de tutela es que han recuperado la confianza de la ciudadanía en la administración de justicia; y este aspecto debería ser la principal preocupación de quienes la administran. Gran parte de ello, debe reconocerse, es el fruto de la labor de la Corte Constitucional que en su corta existencia ha logrado recuperar porción considerable de la legitimidad que hoy ostenta la rama judicial del poder público.

Sin embargo, pueden también las acciones de tutela ser responsables en buena medida de lo que se anticipa como la muerte de las acciones populares. Para la fecha en que estas últimas se reglamentaron era evidente que no deberían reproducir los males de las anteriores; congestionando despachos

<sup>50</sup> OSSA ESCOBAR, Carlos. "Se están muriendo las acciones populares? En: Ambito Jurídico. Bogotá, Legis, 24 de Julio al 6 de Agosto del año 2000. P.3.

judiciales e instituciones públicas por ejemplo. Así, a diferencia de un esquema que se había presentado exitoso, ante la ciudadanía por lo menos, las acciones populares fueron despojadas de trámite preferencial ante los despachos judiciales o de una revisión última por una corporación que para esa época ya era señalada de exceder el alcance de sus competencias.

No obstante, parece que, como reza el adagio, la medicina ha resultado peor que la enfermedad. Sobre todo si se considera que el paciente es distinto. Al restarle un carácter prevalente y sumario, las acciones populares parecen haber caído al mismo nivel de cualquier acción ordinaria ante los tribunales administrativos.

Independientemente de si la intención era ésa o no, el resultado no guarda la consecuencia debida. Cuando se trata de derechos colectivos de interés público, un tratamiento similar a las reclamaciones individuales de interés particular ante el Estado no es ni mucho menos justificado.

Son precisamente los males que aquejan a la justicia ordinaria administrativa y ordinaria propiamente dicha, los que corroen la confianza ciudadana en el Estado y la legitimidad pública institucional y en este caso a las acciones populares. Entonces que la justicia tarde, tres, cinco o más años, probablemente, en solucionar una reclamación laboral ante el Estado no es ideal aunque comprensible hasta cierto grado (congestión, carga laboral, etc.). Sin embargo, que un derecho colectivo al medio ambiente sano o a la salubridad pública tarde un período similar es inaceptable pues los derechos involucrados no son los mismos; la jerarquía es disímil y aún mayor el compromiso de los intereses comunitarios.

Es probable que estrictamente la Ley 472 de 1998, reglamentación respectiva, no prevea un tratamiento o manejo especial,

procesalmente hablando. Sin embargo, de la conducta de los administradores de justicia debería advertirse aun cuando las normas no los obliguen. Existiendo un consenso social, básico al menos, alrededor de qué valores o aspectos constituyen los mínimos de la vida en comunidad, y reflejados éstos en normas de obligatorio cumplimiento, sería necesario un especial esfuerzo de todos los miembros de la misma por hacerlos efectivos.

Esto generaría compromisos compartidos en que cada quien de acuerdo con las medidas a su alcance haga lo propio. En el caso de los administradores de justicia esto exigiría el entendimiento que las acciones populares pueden involucrar más derechos que los de los accionantes, incluso aquellos propios de la comunidad. Obligaría, además, a darles alcance y desarrollo a las mismas valiéndose de los recursos a su alcance para indagar la vulneración efectiva del interés colectivo, sin detenerse en que el impulso estricto del proceso recaiga sobre los accionantes; en especial cuando los derechos involucrados son fines del Estado y es deber de todos los servidores públicos procurarlos aun a falta de solicitud ciudadana expresa para ello.

La Corte Constitucional le dio vida a las acciones de tutela. Resta ver qué destino le espera a las acciones populares. Parecería ser que el elevarlas a jerarquía constitucional no les ampara futuro más promisorio que sus antecesoras en nuestro ordenamiento jurídico. Con ello ya completaríamos un nada envidiable portafolio de normas que sólo adquieren vida en el papel. En promulgación de normas vamos bien, en aplicación vamos como siempre.

Tanto los particulares como los servidores públicos debemos ponernos a la tarea de recuperar las múltiples herramientas que la normatividad pone a nuestro recurso. En épocas cuando el patrimonio público y la moralidad administrativa exigen nuestra mayor atención, debemos responder ante

ello, protegiendo aquellos derechos que convocan un interés común. Solo así lograremos los avances que nos hemos trazado anteponiendo los intereses generales sobre los particulares como regla de

conducta a seguir. Las acciones populares no son más que eso: mecanismos que nos permiten poner en práctica la máxima anotada cuando ésta parece quedar en el olvido.

## PREGUNTAS:

¿Estima Usted que las acciones populares están destinadas a caer en el olvido o la futilidad jurídica?

¿Estima Usted que los ritualismos excesivos están ahogando a las acciones populares?

¿Considera Usted que el balance de las acciones populares es totalmente negativo?

¿En su criterio qué papel entran a jugar las nuevas acciones populares frente a las acciones de tutela?

¿Qué errores o inconsistencias encuentra Usted en la argumentación del Dr. Ossa?

¿Qué aspectos positivos destaca de la argumentación del Dr. Ossa?

¿Qué conclusiones personales tiene sobre el tema de debate propuesto y cómo relaciona lo analizado en esta unidad con el problema que propone el artículo del Dr. Ossa?

# Unidad 3

## ACCIONES DE GRUPO

### PROPOSITO

Los beneficios que esta unidad puede aportar al juez, estudiioso y dedicado, que ha llegado a realizarla, se podrán observar en las decisiones que tome, en su mayor capacidad de comprensión integral de la institución de las acciones de grupo o class action y en la facilidad que adquirirá para examinar las diversas etapas procesales establecidas por la ley 472 de 1998.

### OBJETIVO GENERAL

Conocer y analizar la institución de las acciones de grupo, sus concepto, antecedentes, experiencias en el derecho comparado y adquirir las destrezas y habilidades críticas necesarias para examinar, interpretar y decidir dichas acciones en el marco de la Constitución, la normatividad colombiana y la jurisprudencia.

### LOGROS

Quienes trabajen en forma participativa o individual este módulo podrán al final del mismo:

- Comprender los antecedentes e importancia de la institución de las acciones de grupo.
- Tener capacidad para evaluar las diversas etapas procesales de las acciones de grupo, los problemas interpretativos que existen y tomar una posición frente a los mismos.
- Desarrollar capacidad de análisis crítico frente a la jurisprudencia existente sobre acciones de grupo y capacidad de argumentación.

## NÚCLEO TEMÁTICO

Las preguntas que sirven de fundamento a este módulo son las siguientes:

¿Cómo debemos interpretar y aplicar la institución de las acciones de grupo a la luz de la constitución y las normas vigentes?

¿Cuáles son los problemas procesales y sustantivos de mayor trascendencia e importancia para examinar desde la óptica constitucional y normativa las acciones de grupo?

# ACCIONES DE GRUPO

¿Qué antecedentes tienen las acciones de grupo ?

¿Qué importancia tienen las acciones de clase ?

¿Cuáles son las principales características de las acciones de grupo ?

¿Las acciones de grupo suponen que el demandado sea responsable ?

¿Cómo examinar el tema de la responsabilidad en las acciones de grupo ?

¿Quienes están legitimados para imponer acciones de grupo ?

¿En las acciones de clase los daños individuales deben derivarse de un daño colectivo ?

¿Cuál es el procedimiento de las acciones de grupo ?

¿Cómo examinar el tema de la caducidad en las acciones de grupo ?

¿Cómo identificar el daño individual, el de grupo y como valorar la pretensión en una acción de grupo ?

¿Cuáles son los principales problemas procedimentales que se le presentan al juez en las acciones de grupo ?

¿En qué momento pueden hacerse parte del proceso los miembros del grupo ?

Jurisprudencia Internacional sobre acciones de grupo

¿Qué derechos protegen las acciones de grupo ?

¿Cómo se deben interpretar las condiciones uniformes del grupo como requisito de procedencia de la acción ?

¿Qué régimen de excepciones se aplica a las acciones de grupo ?

¿Qué problemas prácticos se le presentan al juez al momento de dictar la sentencia en acciones de grupo ?

## ¿ QUÉ ANTECEDENTES TIENEN LAS ACCIONES DE GRUPO ?<sup>51</sup>

Las acciones de clase tienen su origen en las Cortes Inglesas de Equidad, donde el principio en el cual se basan establece "All persons materially interested, either legally or beneficially, in the subject matter of a suit, are to be partners to it, either as plaintiffs or defendants, however numerous, so that there may be a decree which shall bind all"<sup>52</sup>

A mediados del siglo XVI se hizo evidente que muchos problemas procesales se podrían solucionar mediante una acción de clase en la que una persona representara al conjunto de interesados. A pesar de su necesidad, estas acciones sólo fueron permitidas en Cortes de Equidad, no en Cortes de Ley<sup>53</sup>. Sólo hasta 1873, con la sanción legislativa de un acto de la corte suprema de justicia, se permitieron en ambas cortes.

En 1938, con la adopción de la regla federal 23 del proceso civil, se comenzó en los Estados Unidos la era moderna de estas acciones. Esta regla es aplicable a cortes de derecho y equidad, y busca dar una guía

con respecto a los casos que se deben llevar mediante una acción de clase y la aplicación de dicha norma.

De acuerdo con esta regulación, en un principio sólo podían conocer de las acciones de clase las Cortes federales; luego, se establecieron estas acciones en las cortes estatales y se restringió a las federales lo relativo a la ley federal.

Un punto que ha hecho incrementar la popularidad de las acciones de clase cuando se permitió el estudio de estas por parte de las cortes estatales, es el hecho de que éstas aceptan casos de fraude al common law y perjuicios de grupo (provenientes de daños físicos o materiales).

Este tipo de acciones es utilizado actualmente en Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia y Canadá (Quebec y Ontario). Se reconoce igualmente la influencia que empiezan a tener en otros sistemas jurídicos como el Francés.

## ¿QUÉ IMPORTANCIA TIENEN LAS ACCIONES DE CLASE?

Se reconoce que estas acciones han sido muy beneficiosas en los países del Common Law porque aseguran a las personas que han sufrido un perjuicio la posibilidad de acudir

a la justicia sin importar su cuantía. Son acciones que generan confianza en los actores y tienen un común denominador: el daño, sin importar la dimensión del mismo.

"En general, se admiten dos funciones básicas de las acciones de clase en el sistema Estadounidense, aplicables a nuestro medio; se busca que los individuos puedan acudir al juez de manera menos gravosa, debido a que entre todos los miembros del grupo se distribuyen los costos del litigio; así mismo, en vista de la gran congestión judicial, es más favorable para el sistema un solo debate jurídico, en donde se demuestre la

<sup>51</sup> LOPEZ, Nelcy "Acciones de Clase en los Estados Unidos de América". En: Observatorio de Derechos Colectivos. Bogotá, Universidad del Rosario, 2001.

<sup>52</sup> Todas las personas legalmente interesadas ya sea legal o en términos de beneficios, en el conflicto de un proceso, deben conformar un litisconsorcio ya sea como demandantes o demandados de tal manera numeroso que pueda haber un suficiente grado que los una a todos.

<sup>53</sup> Corte de equidad es aquella que decide controversias de acuerdo con las reglas, principios y precedentes de la equidad. Por el contrario, las cortes de ley que aplican leyes y principios pertenecientes al Common Law (Black's law dictionary, pg 356)

responsabilidad del demandado, por oposición de las acciones individuales, en donde por cada demandante existe un litigio”<sup>54</sup>

En estas acciones, a medida que sea mayor el número de actores la influencia se incrementa. Entre más sean los posibles beneficiados por la sentencia, mayor será la preocupación por acelerar el trámite judicial y existirá en la comunidad una mayor presión hacia un fallo favorable.

En los Estados Unidos se ha observado que esa presión del grupo accionante ha logrado que el demandado busque un acuerdo, antes del litigio o una vez iniciada la acción. Existe además otro elemento de presión para los demandados que consiste en la tendencia judicial a dictar fallos que imponen enormes condenas económicas, las cuales se aumentan por el perjuicio que en un caso dado se ocasiona a la sociedad, como una forma de escarmiento para que otros no realicen similares conductas y ocasionen tales daños.

“A diferencia de las relator actions, en las class actions el demandante o class suitor no tiene necesidad de una autorización de parte del attorney general o de otro órgano oficial: hay controles, pero son ejercidos esencialmente por el juez. El Juez deberá asegurarse , especialmente, que el demandante es miembro de una “clase” de personas cuyo interés es llevado a justicia, y que actúa, precisamente, en el interés de esa misma clase, siendo su “representante adecuado”, no habiendo sido investido formalmente de esta representación.

En presencia de estas condiciones, los efectos de la decisión podrán valer para todos los miembros de la clase, aún si están ausentes

<sup>54</sup> Class action reform: an assessment of recent judicial decisions and legislative initiatives: Harvard Law Review; Vol 113 No 7 may, 2000. Pag 1806 y ss.

de la instancia. Se sabe que, en ciertas “acciones de clase” un particular o una asociación ha actuado en representación aún de millones de personas con frecuencia ni siquiera identificables, para hacer valer los derechos colectivos más variados: civil rights (por ejemplo, acciones de clase contra discriminaciones raciales en materia de empleo, de educación, de alojamiento) derechos concernientes al medio ambiente, derechos de los consumidores o de pequeños accionistas, etcétera.”<sup>55</sup>

Es muy interesante conocer esas características de estas acciones en el derecho norteamericano y para ello, revisar el texto del Dr. Germán Sarmiento es bastante útil, allí se afirma:

“Los fundamentos de hecho y derecho comunes al grupo deben predominar sobre los fundamentos que afectan únicamente a los individuos en particular.

La acción de clase debe ser mejor que cualquier otro medio disponible para una justa y eficiente definición de la controversia.

El juez al analizar dichas guías debe considerar, además, los siguientes factores: El interés de los miembros del grupo en controlar individualmente la acción o las excepciones dentro del proceso.

La extensión y la naturaleza de cualquier litigio relativo a controversias que hayan sido iniciadas a favor o en contra de los miembros de la clase.

La conveniencia o inconveniencia de concentrar el proceso en una determinada jurisdicción.

Las dificultades que se enfrentarían en el manejo de una acción de clase.

<sup>55</sup> CAPPELLETTI, Mauro. Metamorfosis del procedimiento Civil. Pag 77 y ss. Citado por: CORREA, Ruth Stella. “Aspectos procesales de las acciones populares y de grupo”. Letras Jurídicas Vol 5 No 1 Marzo 2000.

Es evidente que las guías u orientaciones que la ley da al juez son bien propias del sistema judicial norteamericano. Al juez se le otorga una enorme discrecionalidad. Es él quien, en últimas, determina si acepta o no tramitar un

proceso en la forma de acción de clase.<sup>56</sup> El siguiente cuadro no puede permitir examinar las principales diferencias entre las acciones de clase del derecho norteamericano y nuestras acciones de grupo.

## CUADRO COMPARATIVO DE ACCIONES DE GRUPO EN COLOMBIA (LEY 472 DE 1998) Y ACCIONES DE CLASE EN LOS ESTADOS UNIDOS<sup>57</sup>

ACCIONES DE GRUPO	ACCIONES DE CLASE
Se ejerce exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios (art. 46)	Se pueden obtener fallos declarativos, monetarios o equitativos (sección 15, a. Modelo de acción de clase -m.a.c.)
El grupo debe estar integrado al menos por 20 personas (art. 46)	No hay número taxativo establecido para la conformación de una clase
Una vez admitida la demanda no se requiere de certificación posterior del grupo. Si se rechaza como acción de clase no se sigue con el proceso ordinario	Después de presentada la demanda, se requiere de moción de solicitud de certificación de clase y de la respectiva certificación. Si la certificación no es otorgada, el proceso seguirá las normas del ordinario. (sección 3 y 4 m.a.c.)
A pesar de que se busca una reparación de perjuicios monetaria, la notificación de la admisión de la demanda a los miembros del grupo se hará por un medio masivo de comunicación y no personalmente (art. 53).	Si se busca una reparación monetaria de más de cien dólares, el miembro del grupo debe ser notificado personalmente o por correo (sección 7 d, m.a.c.)
En cuanto a demandas que se hayan originado en daños ocasionados por una misma acción u omisión, derivadas de la vulneración de derechos o intereses colectivos, quienes hubieren sufrido un perjuicio deben optar por ser parte en el proceso para que los vincule la sentencia (bien sea antes de la apertura de pruebas, pudiendo intervenir en el proceso, o dentro de los 20 días siguientes a proferirse sentencia, sin poder invocar daños extraordinarios para una mayor indemnización). (art.55).	No se da en ningún caso la necesidad de manifestar el deseo de ser parte para ser vinculado por la sentencia. Sólo se consagra el opt-out o derecho de ser excluido.

<sup>57</sup> LOPEZ, Nelly. Aproximación a las Acciones de Clase en los Estados Unidos. En Observatorio de derechos colectivos. Bogotá, Universidad del Rosario. En imprenta. 2001.

<sup>56</sup> SARMIENTO PALACIO, Germán. Las acciones populares en el derecho privado colombiano. Bogotá, Banco de la República, 1988.

Se consagra la posibilidad de exclusión del grupo con posterioridad a la sentencia (art.56,b)	No hay posibilidad de exclusión con posterioridad a la sentencia.
Existe la obligación de realizar una diligencia de conciliación dentro del proceso (art. 61)	No hay obligación de realizar un acuerdo o compromiso en el proceso. Se puede dar extrajudicialmente pero luego debe ser aprobado por la Corte. (sección 12 m.a.c.)
Existe un Fondo para la Defensa de los Derechos e intereses colectivos al cual se entregará el monto de la indemnización a favor de la clase (art. 65, 3)	El pago de indemnización a la clase, en caso de que se haya buscado una indemnización monetaria, no se realiza a ningún fondo de carácter público. Eso no excluye la posibilidad de la creación de un fondo privado que administre estos recursos.
Las solicitudes de indemnización se tramitarán y decidirán mediante acto administrativo (art. 65). Esto como consecuencia de la administración de los recursos por parte de un fondo público.	No existe aprobación por acto administrativo para la adjudicación de indemnizaciones. Esto no implica que no haya una corroboración de cumplimientos de requisitos para poder exigir el pago.
Los dineros restantes después de haber pagado todas las indemnizaciones se devuelven al demandado (art. 56)	Los dineros no reclamados se distribuyen a uno o más estados como propiedad no reclamada o se devuelven al demandado, según criterio de la Corte. Sección 15, c, 5 m.a.c.)
La liquidación de los honorarios del abogado corresponde a un 10% de la indemnización que obtenga cada uno de los miembros que no haya sido representado judicialmente. (art 56,6)	No hay un porcentaje pre establecido para el pago de honorarios de los abogados. Es fijado por criterio de la Corte (sección 16 m.a.c)

## ¿ CUÁLES SON LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS ACCIONES DE GRUPO ?

Como lo señala la Corte Constitucional:

"Las acciones de grupo o de clase (art. 88, inciso segundo, C.P),.. se originan en los daños ocasionados a un número plural de personas que deciden acudir ante la justicia en acción única, para obtener la respectiva reparación y .. a pesar de referirse a intereses comunes, se pueden individualizar en relación con el daño cuya indemnización se

persigue. En este caso, se trata de proteger intereses particulares de sectores específicos de la población (por ejemplo, consumidores), de ahí su denominación original de class action.

En cuanto se refiere a las acciones de clase o de grupo, hay que señalar que éstas no hacen relación exclusivamente a derechos constitucionales fundamentales, ni

únicamente a derechos colectivos, toda vez que comprenden también derechos subjetivos de origen constitucional o legal, los cuales suponen siempre - a diferencia de las acciones populares - la existencia y demostración de una lesión o perjuicio cuya reparación se reclama ante la jueza. En este caso, lo que se pretende reivindicar es un interés personal cuyo objeto es obtener una compensación pecuniaria que será percibida

por cada uno de los miembros del grupo que se unen para promover la acción. Sin embargo, también es de la esencia de estos instrumentos judiciales, que el daño a reparar sea de aquellos que afectan a un número plural de personas que por su entidad deben ser atendidas de manera pronta y efectiva.<sup>58</sup>

Como aspectos destacados que diferencian a estas acciones de las acciones populares podemos indicar:

ASPECTO	ACCIONES POPULARES	ACCIONES DE GRUPO
Derechos que amparan	Derechos Colectivos	Derechos individuales, sociales, culturales y derechos colectivos.
Finalidad	Pública.	Privada.
Legitimación para actuar	Proteger a la comunidad en sus derechos colectivos.	Obtener una indemnización colectiva que después se reparte.
Carácter	Cualquier persona. No requiere apoderado.	Número plural de personas perjudicadas que sean miembros del grupo. También el Defensor del Pueblo y los Personeros pero en representación de miembros del grupo. Requiere apoderado judicial.
Contenido de la sentencia	Preventivo. En ocasiones puede ser también remedial.	Remedial. Indemnizatorio.
	Orden de dar, hacer o no hacer. Pago de la recompensa.	Pago de una suma que constituye un fondo para a su vez, pagar a los miembros del grupo.

## Actividad 25

¿Comparte usted las diferencias aquí señaladas?

Si no está de acuerdo, subraye el aspecto con el cual disiente y anote su propia posición con la argumentación respectiva.

<sup>58</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-215 de 1999. M.P. Marta Sánchez

## CASO

El Dr. Javier Tamayo trae en su libro el siguiente caso:<sup>59</sup>

"si hay un atentado contra el medio ambiente (bien colectivo) y ese daño al medio ambiente daña los cultivos de los vecinos, estos podrán

en un solo proceso, pedir la supresión de la contaminación y la indemnización del daño al medio ambiente, en cuyo caso estarán ejerciendo la acción popular. Y podrán cobrar el valor de los cultivos, si los perjudicados son 20 o más, mediante una acción de grupo"?

### Actividad 26

¿Qué respuesta daría Usted frente a la pregunta por la posibilidad de acumulación de las dos acciones?. ¿Cómo la fundamentaría ?

## ¿ COMO EXAMINAR EL TEMA DE LA RESPONSABILIDAD EN LAS ACCIONES DE GRUPO ?

Son muchas las preguntas que en materia de responsabilidad debemos hacernos y algunas de estas las proponen los doctrinantes que empiezan a examinar cuidadosamente la ley:

### ¿ Las acciones de grupo suponen que el demandado sea responsable ?

Es evidente que las acciones de grupo son acciones de responsabilidad y este será el debate de fondo de la acción. Para admitirlas no se requiere esa prueba de la responsabilidad, aunque es muy valioso aportar todos los elementos probatorios que permitan señalar claramente los elementos de la misma.

""Las acciones de grupo, establecidas con el fin exclusivo de obtener indemnización de perjuicios, suponen que haya una responsabilidad civil del demandado, pues no siendo así, la indemnización no es procedente. Así las cosas, el juez debe

previamente declarar responsable al demandado, bien sea por responsabilidad extracontractual, cuando ella es la aplicable, bien sea por incumplimiento del contrato cuando eso es lo que ha ocurrido"<sup>60</sup>

Frente a la anterior afirmación, debe hacerse una observación ya que no siempre en las acciones de grupo se debate el tema de la responsabilidad desde la óptica civil, pues los demandados pueden ser servidores públicos o entidades del Estado, en cuyo caso el análisis de la responsabilidad se hará desde la óptica administrativa.

<sup>59</sup> TAMAYO JARAMILLO, Javier. *Las acciones populares y de grupo en la responsabilidad civil*. Raisberck & McKenzie, 2001, p. 36.

<sup>60</sup> TAMAYO JARAMILLO, Javier. *Las acciones populares y de grupo en la responsabilidad civil*. Raisberck & McKenzie, 2001, p. 218

## ¿ En las acciones de clase los daños individuales deben derivarse de un daño colectivo ?

Este punto lo veremos más adelante pero para conocer el origen de esta confusión debe examinarse el equívoco artículo 55 de la Ley 472 de 1998 donde el legislador igualmente olvidó ajustar el texto del proyecto inicial a las modificaciones que se le hicieron en Senado. Debe recordarse que en la ponencia para segundo debate en Senado que realizó el Dr. Hector Helí Rojas, claramente se cambió el artículo 3 de la ley y todos sus concordantes y allí se afirmó:

"Todas las propuestas coinciden en la importancia de establecer las acciones de grupo con carácter amplio, adecuándose a la definición constitucional. Se acogen en su

integridad y se modifica la definición de las acciones y todo el título de las Acciones de grupo."<sup>61</sup>

De lo anterior se puede concluir que el legislador quiso ampliar esta figura, no restringiéndola sólo a la protección de derechos colectivos. Igualmente en estas acciones, como lo afirma el Dr. Sáchica, "lo que hay de común es la situación que plantea su autoría y causa del daño y el interés cuya lesión debe ser reparada, que es lo que justifica su actuación judicial conjunta de los afectados –la parte demandante integrada por una pluralidad de interesados"<sup>62</sup>

## ¿ Cómo identificar en este caso el daño individual, el daño de grupo y cómo valorar la pretensión en una acción de grupo ?

### CASO:

El Consejo de Estado examinó un caso en el cual los usuarios de Telecom exigían el cobro del justo precio por la prestación del servicio de telefonía y la devolución de los dineros pagados en exceso. Frente a dicha pretensión consideró:

"Encuentra la Sala que en el fondo lo que busca la parte actora es un resarcimiento económico para cada uno de los usuarios afectados; pues sus pretensiones, están encaminadas en términos generales, a que

la empresa Telecom expida una nueva facturación a sus usuarios, cobrándoles el justo precio por la prestación del servicio de telefonía; la suspensión de facturas de cobro y la devolución de algunos dineros pagados como retribución del servicio".

"En vista entonces de que las pretensiones citadas persiguen una resarcimiento económico, es indudable que la acción pertinente no es la incoada sino la acción de grupo, como lo señaló el Tribunal en su fallo."<sup>63</sup>

### Actividad 27

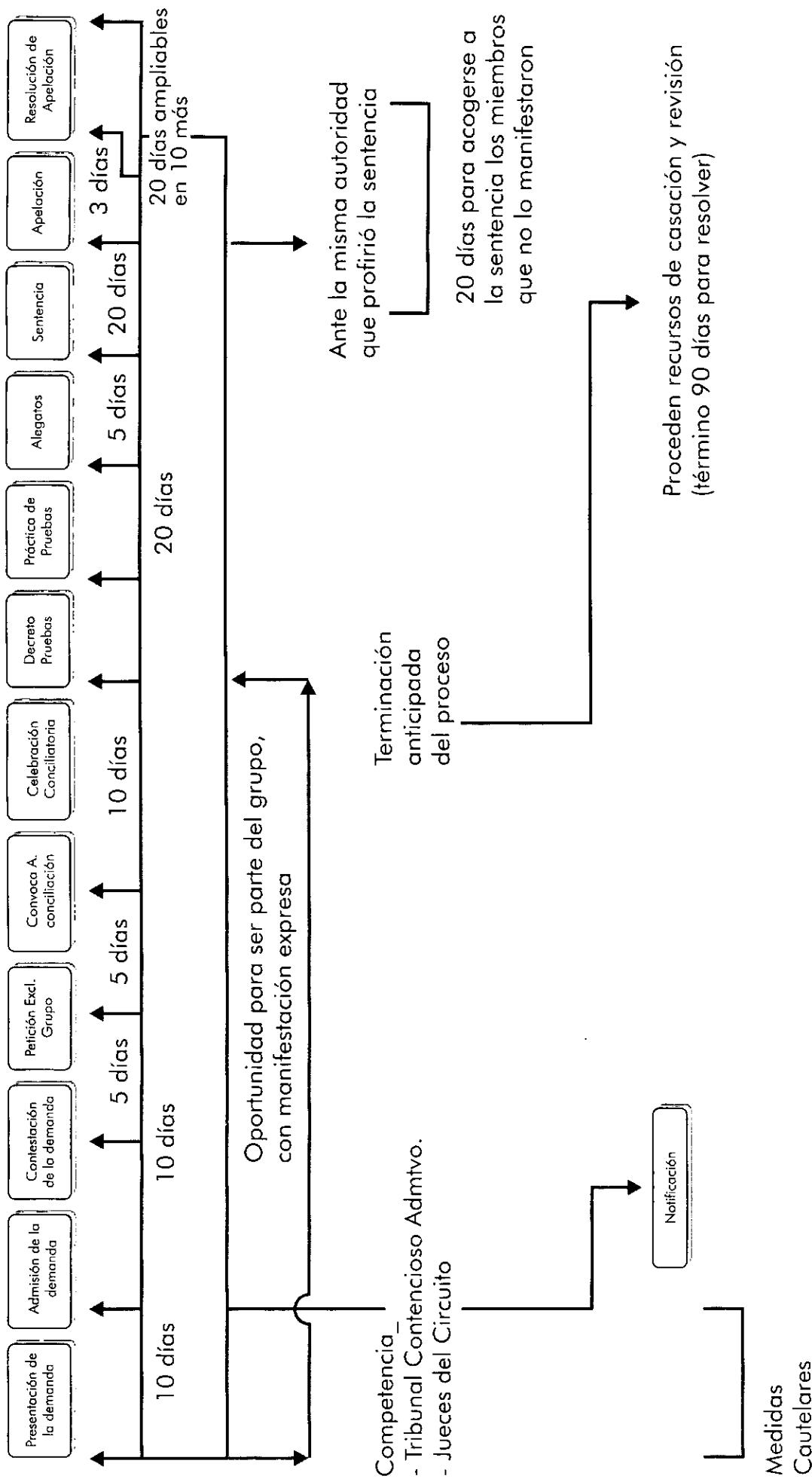
¿Comparte Usted la decisión del Consejo de Estado?

<sup>61</sup> Ponencia para segundo debate al proyecto de Ley No 10 de 1996 (Senado) , 005 de 1995 (Cámara) presentada por el Senador Hector Helí Rojas. Gaceta del Congreso No 167, mayo 28 de 1997.

<sup>62</sup> Idem.

<sup>63</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A.M.P. Dr. Ana Margarita Olaya Forero. Sentencia Septiembre 7 de 2000. Expediente N.A.P.-088.

# PROCEDIMIENTO ACCIONES DE GRUPO



## ¿ CUÁLES SON LOS PRINCIPALES PROBLEMAS PROCEDIMENTALES QUE SE LE PRESENTAN AL JUEZ EN LAS ACCIONES DE GRUPO ?

### ¿ Quiénes están legitimados para interponer acciones de grupo ?

Vamos a investigar el tema de la legitimación, revisando cuidadosamente el artículo 48 de la Ley 472 de 1998 y luego, en el cuadro adjunto agregue si está de acuerdo o no con las variaciones planteadas:

**"ARTICULO 48 TITULARES DE LAS ACCIONES.** Podrán presentar Acciones de Grupo las personas naturales o jurídicas que hubiere sufrido un perjuicio individual conforme lo establece el artículo 47.

El Defensor del Pueblo, los Personeros Municipales y Distritales podrán, sin perjuicio

del derecho que asiste a los interesados, interponer Acciones de Grupo en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que se encuentre en situación de desamparo o indefensión. En este caso será parte en el proceso judicial junto con los agraviados.

**PARAGRAFO.** En la Acción de Grupo el actor o quien actúe como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción , ni haya otorgado poder."

### Actividad 28

Observe la inconsistencia en la anterior referencia legal. Revise los artículos 46 y 47 e identifique el error en la redacción final del articulado por parte del Congreso:

#### ARTICULO 46 PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES DE GRUPO.

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

La Acción de Grupo se ejercerá exclusivamente

para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios. El Grupo estará integrado al menos por veinte ( 20 ) personas.

#### ARTICULO 47 CADUCIDAD.

Sin perjuicio de la acción individual que corresponda por la indemnización de perjuicios, la Acción de Grupo deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante causante del mismo.

## ACCIONES DE GRUPO

Señale si está de acuerdo en admitir las siguientes acciones de grupo:

Personas legitimadas para interponer la acción	Número de miembros del grupo	SI / NO
1. Una persona natural identificada que pertenece al grupo. Interpone la acción mediante apoderado judicial.	100 personas identificadas y 5000 personas identificables	
2. Siete personas naturales que pertenecen al grupo. Interponen la acción mediante abogado.	10 personas identificadas	
3. Doce personas jurídicas que pertenecen al grupo. Interponen la acción mediante apoderado judicial.	20 personas naturales y jurídicas identificadas	
4. Personero Municipal en nombre de un miembro del grupo.	20 personas identificadas y 40 personas identificables	
5. Veinte (20) personas naturales mediante apoderado judicial.	20 personas identificadas	
6. El defensor del pueblo de Medellín en representación de tres miembros del grupo.	4000 personas identificables	

### ¿Cuáles son los requisitos de procedencia de la acción de grupo?

El Consejo de Estado ha planteado dos posiciones, contrarias entre sí sobre este tema. Revisémoslas y miremos la argumentación correspondiente:

#### TESIS 1. Interpretación restrictiva

"La ley contempló cuantitativamente el concepto de "un número plural o conjunto de personas" al establecer un límite mínimo en la cantidad de integrantes que debe tener dicho conjunto y para ello estableció el citado número de personas; esto es, que el grupo demandante debe estar conformado por no menos de 20 personas, y siendo así para la constatación del cumplimiento de dicho requisito, es indispensable que ellas estén debidamente identificadas, cosa distinta es que el grupo afectado con una misma acción o (sic) omisión, puede ser potencialmente mayor y por tal razón la Ley en su artículo 52

señaló la carga procesal de proporcionar los criterios para identificar a todos los individuos y definir el grupo, lo que aparece cumplido en la demanda a folio 6."

"En conclusión, para que proceda la acción, se reitera, el número de personas no podrá ser inferior a 20, requisito que debe verificarse antes de la admisión de la demanda, para establecer como procedente la vía de la acción de grupo escogida; pues de llegarse al evento de admitir la demanda y tramitar el proceso sin el cumplimiento de tal presupuesto, no le es dable al juez ante

su ausencia, inhibirse de proferir decisión de mérito, por prohibirlo el artículo 5º, inciso 3º de la Ley; luego tal requisito debe acreditarse de manera previa.”<sup>65</sup>

En igual sentido se pronunció la sección primera en sentencia AP-004 al elaborar la siguiente interpretación restrictiva de los artículos 3 y 46 de la Ley 472 de 1998:

“Del contenido de las disposiciones transcritas se desprende que los requisitos para la procedencia de la acción de grupo, se contraen a los siguientes:

- a) Que se instaure por un número plural o conjunto de personas no inferior a veinte;
- b) Que dichas personas reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les haya originado perjuicios individuales;
- c) Que esa uniformidad pueda igualmente predicarse frente a los elementos que configuran la responsabilidad”.

... “Y no puede aceptarse la tesis del recurrente en cuanto a que los indirectamente damnificados si sobrepasan el número mínimo de 20 personas que requiere la ley, pues su derecho deriva necesariamente del de los directamente afectados, quienes por

lo mismo, son los llamados a satisfacer los supuestos de procedibilidad de la acción.”

En igual sentido se pronunció el Consejo de Estado en la Sentencia\_ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros, Bogotá, 29 de Junio de 2000, Expediente AG-004:

«Para darle trámite a la acción, entonces, se requerirá que al menos el grupo esté integrado por 20 personas, aunque los posibles afectados puedan constituyan (sic) un número mayor a ese mínimo, caso en el cual esos afectados pueden hacerse parte del grupo inicial en los términos del artículo 55 de la Ley 472».

«Considera la Sala que la lectura del inciso tercero del artículo 46 de la Ley 472 de 1993 (sic), permite deducir que la demanda sólo podrá ser intentada cuando la decisión de promoverla esté presente AL MENOS EN 20 PERSONAS víctimas del daño, cuando éstas se hallen plenamente identificadas, y no admite la interpretación del apelante, en cuanto, la acción podrá intentarse por 2 personas, y que en desarrollo del artículo 55 de la misma norma, puede integrarse el mínimo requerido por el artículo 46 citado».

## TESIS 2. Interpretación Garantista

De conformidad con lo establecido en los artículos 3 y 46 de la ley 472 de 1998, la acción de grupo deberá ser interpuesta por un número plural o un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó un perjuicio. Este grupo de personas no podrá ser inferior a 20, según la última disposición.

Ahora bien, el parágrafo del artículo 48

ibídem establece que el actor o quien actúe como demandante “representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción, ni haya otorgado poder”.

Por su parte, el numeral 4 del artículo 52 de la misma ley establece como requisito de la demanda, que el actor proporcione los nombres de quienes integran el grupo, o al menos suministre los criterios para identificarlos.

<sup>65</sup> Consejo de Estado. Expediente AP-0012, Sección Cuarta.

Al armonizar estas disposiciones, concluye la Sala que si bien la acción puede ser interpuesta por una sola persona,<sup>66</sup> ésta no puede actuar en nombre de un grupo inferior a 20 personas, las cuales deberán individualizarse en la misma demanda, o identificarse con antelación a su admisión, a partir de los criterios que señale el actor.

Si este requisito no se cumple, deberá inadmitirse la demanda, de conformidad con

lo establecido en el parágrafo del artículo 53 de dicha ley que establece que "el auto admisorio deberá valorar la procedencia de la acción de grupo en los términos de los artículos 3 y 47 (debe entenderse 46) de la presente ley", lo cual significa que en el evento de que no se establezca que el grupo de afectados con el hecho que se imputa a la entidad demandada está integrado al menos por 20 personas no podrá dársele trámite a la acción".<sup>67</sup>

### Actividad 29

En su criterio ¿cuál debería ser la regla jurisprudencial? Argumente.

## ¿En qué momentos pueden hacerse parte del proceso los miembros del grupo?

La ley de Acciones Populares y de grupo señala una forma especial mediante la cual los miembros del grupo pueden hacerse parte del proceso y este procedimiento es avalado por la Corte Constitucional que señala:

"Se establecen dos modalidades a través de las cuales, las personas afectadas en un derecho o interés colectivo que hubieren sufrido un perjuicio, pueden hacerse parte del proceso iniciado en virtud de una acción de grupo: el primero, antes de la apertura a pruebas, mediante la presentación de un escrito en el que se indique el daño sufrido, su origen y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al grupo; el segundo, dentro de los veinte días siguientes a la publicación de la sentencia, suministrando la misma información y siempre que su acción no haya prescrito o caducado.

Para la Corporación, dicha disposición no vulnera el debido proceso; por el contrario, asegura la efectividad del principio del Estado social de derecho y en particular, uno de los

fines esenciales del Estado, como lo es el de garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución, uno de ellos, el que tiene toda persona para acceder a la administración de justicia. Y es que la finalidad perseguida por la norma demandada es de una parte, permitir a aquellas personas que sufrieron un mismo daño o perjuicio a un derecho o interés de la colectividad, y que por motivo de desinformación, desconocimiento u otro, no conocieron de la existencia del proceso puedan, previo el lleno de unos requisitos fijados en la norma, acogerse a los beneficios de la sentencia.

Ello no sólo favorece al particular, sino también a la administración de justicia, pues evita que ésta se desgaste con un nuevo proceso por los mismos hechos y contra la misma persona".<sup>68</sup>

<sup>66</sup> En sentido contrario, auto de la Sección Cuarta de esta Corporación del 4 de febrero de 2.000, expediente No. 0012.

<sup>67</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, M.F. Ricardo Hoyos Duque, primero de junio de 2.000, Expediente AG-001.

<sup>68</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-215 de 1999. M.P. Marta Sánchez

## ¿ Cómo examinar el tema de la caducidad en las acciones de grupo ?

La ley 472 de 1998 en su artículo 47 estableció la caducidad de las acciones de grupo y señaló que la misma debe interponerse " dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción vulnerante causante del mismo."

La Corte Constitucional consideró acorde con la Constitución el término de dos años señalado en la Ley 472 de 1998 y señaló:

"En el caso de la caducidad para la instauración de la acción de grupo, se está frente a circunstancias diferentes a las que se protegen mediante la acción popular, toda vez que es evidente que se refiere a derechos de distinta entidad, pues se trata de derechos subjetivos que si bien pertenecen a un conjunto de personas, aquellos pueden ser

también objeto de acciones individuales para el resarcimiento que corresponda a cada una de ellas. La garantía constitucional se reduce entonces, a la alternativa de acudir a un mecanismo ágil de defensa en un lapso prudencial, sin que con ello se elimine la posibilidad para los miembros de ese grupo, de ejercer posteriormente y dentro de los términos ordinarios de caducidad, las acciones individuales que correspondan.

Por consiguiente, la fijación de un término de caducidad para ejercer la acción de grupo encuentra pleno sustento en la defensa de la seguridad jurídica, el interés general y la eficacia de la administración justicia y en el deber consagrado en el artículo 95-7 de la Constitución de colaborar con el buen funcionamiento de la misma." <sup>69</sup>

## ANÁLISIS DE UN CASO

El Consejo de Estado, al examinar el tema de la Caducidad en el caso de la acción de grupo interpuesta por los afectados por el relleno de doña Juana y en especial al estudiar desde qué momento se empieza a contar dicho término, señaló:

" Pues bien, el derrumbe o explosión del relleno sanitario de "Dona Juana" se produjo el 27 de septiembre de 1997 , es decir para la fecha de presentación de la demanda de grupo, 16 de diciembre de 1999, según el tribunal la acción ya había caducado por haber transcurrido mas de dos (2) años entre el daño y la presentación de aquella".

" Pero el tribunal no tuvo en cuenta lo expuesto en la demanda, en el sentido de

que los efectos del derrumbe no ha cesado, es decir la acción vulnerante, causante del daño aún continua. Y esta circunstancia hace por si sola viable la admisión de la demanda, por cuanto admitida y agotada la etapa probatoria, el Juez analizará los diversos elementos persuasivos para llegar a una conclusión sobre la situación planteada".<sup>70</sup>

<sup>69</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-215 de 1999. M.P. Marta Sáchica

<sup>70</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. MP. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda, Sentencia Marzo 9 del 2000. Expediente NO. AP-017

## Actividad 30

¿Comparte Usted la posición del Consejo de Estado? Argumente.

## ¿Qué derechos protegen las acciones de grupo?

El origen de la confusión se deriva del artículo 55 de la ley 472 de 1998, que revisamos anteriormente, y de los siguientes pronunciamientos jurisprudenciales:

"En cuanto se refiere a las acciones de clase o de grupo, hay que señalar que éstas no hacen relación exclusivamente a derechos constitucionales fundamentales, ni únicamente a derechos colectivos, toda vez que comprenden también derechos subjetivos de origen constitucional o legal, los cuales suponen siempre - a diferencia de las acciones populares - la existencia y demostración de una lesión o perjuicio cuya reparación se reclama ante la juez. En este caso, lo que se pretende reivindicar es un interés personal cuyo objeto es obtener una compensación pecuniaria que será percibida por cada uno de los miembros del grupo que se unen para promover la acción. Sin embargo, también es de la esencia de estos

instrumentos judiciales, que el daño a reparar sea de aquellos que afectan a un número plural de personas que por su entidad deben ser atendidas de manera pronta y efectiva.

En concreto, las acciones de grupo tienen las siguientes características: 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 judicial 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 sí deben ser regulados de manera especial, con fundamento en la norma constitucional, atendiendo a las razones de economía procesal que inspiran su consagración en ese nivel.<sup>71</sup>

## Actividad 31

Favor señalar las contradicciones internas que tiene el anterior extracto en relación con el tema de ¿cuáles derechos son objeto de protección de las acciones de grupo?

<sup>71</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-215 de 1999. M.P. Marta Sáchica.

## CASO

¿ Es viable la procedencia de las Acciones Populares para la garantía de derechos prestacionales ?

El Consejo de Estado señaló que: " según la disposición constitucional mediante la Ley 472 de 1998, Art. 4, literales a) a n), enunció los derechos e intereses colectivos susceptibles de protección mediante las denominadas acciones populares y de grupo, entre ellos no se encuentra la posibilidad de que un numero plural o conjunto de personas puedan hacer efectivos derechos prestacionales, como la pretenden aquí las accionantes, es decir, que se les decrete la protección del derecho a la prima de actualización a que consideran tener derecho".

"Lo anterior, porque son características de las acciones populares y de grupo, que el número plural o conjunto de personas que las promueven reúnan condiciones uniformes respecto de la misma causa que originó perjuicios individuales, condiciones uniformes relacionadas con el goce del ambiente sano, moralidad administrativa, equilibrio, ecológico, patrimonio público, patrimonio cultural, etc. Derecho en cuya protección la sociedad en general está comprometida, no tiene tales acciones la virtualidad de dirimir eventuales derechos laborales, como la prima de actualización aquí reclamada."<sup>72</sup>

Como consecuencia de esta argumentación, el Consejo de Estado rechazó una acción de grupo interpuesta por los pensionados de una Institución.

### Actividad 32

¿Está Usted de acuerdo con esta decisión? Argumente.

¿ Cómo se deben interpretar la unidad de causa y las condiciones uniformes del grupo como requisitos de procedencia de la acción ?

## CASO 1

En el caso plantado por María Eugenia Jaramillo y otros vs Banco de la república la solicitud planteada frente al banco era "restituir las sumas que cada una de las personas por mí representadas pagaron en exceso sobre las que hubieran debido pagar de liquidarse el UPAC con fundamento en la tasa de inflación o IPC certificado por el DANE. La restitución deberá hacerse con su debida actualización monetaria o en subsidio, con el pago de intereses que compensen la pérdida del poder adquisitivo del dinero".

Al examinar estas pretensiones, el Tribunal de Cundinamarca expresó:

"Del texto transscrito se desprende en forma clara, que las acciones son individuales de conformidad con cada uno de los contratos generados, a fin de que se les reliquiden sus créditos, se les devuelva lo liquidado en exceso, y se les indemnicen los perjuicios ocasionados por el pago de lo no debido, en los términos previstos en la ley. Luego la pluralidad de daños individuales que se demandan no encuentran su origen en una

<sup>72</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. MP Dr. Javier Díaz BueNo. Sentencia Octubre 28 de 1999. Expediente No. AP - 003

causa atribuible al banco emisor sino que el daño es individual y su causa es el contrato de donde las condiciones frente a la presunta responsabilidad, son diferentes pues habrá deudores que han estado en mora de pagar, sin sufrir detrimento patrimonial alguno, o de aquellos cuyas obligaciones fueron adquiridas con anterioridad a la vigencia de la Resolución cuya expedición se invoca como causa del daño, o durante la vigencia de la misma, elementos estos objetivos suficientes para mostrar que la causa depende del contrato y la acción que recae es la individual teniendo en cuenta las condiciones del mismo.

## CASO 2

En un caso planteado ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, las víctimas y lesionadas fueron cuatro personas que viajaban en un automotor del Departamento de Antioquia, los demás integrantes del grupo eran familiares de las víctimas directas.

Señala la providencia del Consejo de Estado, confirmando la del Tribunal Administrativo de Antioquia que:

«De los requisitos enunciados se deduce, como lo observó el a quo, que las condiciones de uniformidad, en cuanto a la causa que originó el perjuicio, se traducen en que todos los integrantes del grupo deben

Además, como el artículo tercero de la ley 472 de 1998 inciso final consagra como presupuesto de la acción la solicitud de reconocimiento y pago de indemnización de perjuicios, y esta jurisdicción solo puede tener competencia en los términos del artículo 50 ibídem, cuando dichos perjuicios se originan en la actividad de las entidades públicas, colígese que al no reclamarse indemnización de perjuicios por la actuación de una entidad pública sino perjuicios provenientes de relaciones contractuales, no se cumplen los requisitos mínimos de procedibilidad de la acción, razón por la cual se declarará probada la excepción de inepta demanda»<sup>73</sup>

recibir dicho perjuicio de manera directa; es decir, que el grupo debe estar conformado mínimo por 20 "víctimas", "damnificados" o "lesionados", entendiéndose como tales las personas que resultaron directamente afectadas en virtud de esa misma causa

Ahora, es claro que la uniformidad en la causa incide en la de los elementos que configuran la responsabilidad, esto es, la acción u omisión que origina el perjuicio o el hecho dañoso imputable, en este caso, a la administración; un daño sufrido por los actores; y el nexo causal o relación de causalidad; y por ende, a falta de aquella no se da ésta»<sup>74</sup>

## Actividad 33

¿Comparte Usted la tesis del Consejo de Estado? Argumente.

¿Qué debe hacer el Juez de primera instancia cuando existen defectos formales en la presentación de la demanda de acción de grupo?

<sup>73</sup> TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA. Sección Primera, Subsección B. Auto que rechaza demanda interpuesta por María Eugenia Jaramillo contra el Banco de la República. M.P. Ligio Olaya de Díaz. Marzo 2 de 2000.

<sup>74</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sentencia AP-004 de 1999.

El Consejo de Estado ha señalado en estos casos que:

"...en desarrollo de los principio de economía, celeridad y eficacia, que entre otros, orientan el trámite de las acciones populares y de grupo... debe el juez de primera instancia advertir el accionante desde el inicio, todos los efectos formales de la

demandas para que los mismos sean subsanadas, pues desconocen tales principios, al igual que la certeza jurídica, el hecho de que se le ponga en conocimiento al demandante los vicios del libelo en varias oportunidades, así tal mención sea sólo a título pedagógico, como lo sostiene el a quo en la providencia que resolvió el recurso de reposición contra el auto de rechazo".<sup>75</sup>

## ¿ Qué régimen de excepciones se aplica a las acciones de grupo ?

El Artículo 57 de la ley 472 de 1998 establece:»La parte demandada podrá interponer excepciones de mérito con la contestación de la demanda, así como las excepciones previas señaladas en el Código de Procedimiento Civil.<sup>76</sup> Las excepciones de acuerdo con su naturaleza, se resolverán de conformidad con las reglas previstas en el Código de Procedimiento Civil.

Es claro que existe un diferencia entre el tipo de excepciones previas que pueden interponerse en las acciones populares y en

las acciones de grupo, ya que en las primeras la ley sólo permite las excepciones previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, mientras que en las segundas tienen la posibilidad de interponer todas las excepciones que señala el artículo 97 del C.P.C.

Frente a las excepciones de mérito la ley da la posibilidad de interponer las que sean pertinentes para la protección de los derechos e intereses colectivos.

## ¿ Qué problemas prácticos se le presentan al Juez al momento de dictar la sentencia en Acciones de Grupo ?

La sentencia en las acciones de grupo es de enorme trascendencia y cuando acoja las pretensiones de los demandantes, requiere gran cuidado en diversos aspectos que señalaremos a continuación y que se derivan del artículo 65 de la Ley 472 de 1998:

El pago de la indemnización colectiva debe contener la suma ponderada de las indemnizaciones individuales.

Un problema que encontramos al aplicar este principio, tiene que ver con la posibilidad de que con posterioridad a la sentencia y en

los 20 días siguientes a su publicación, se presenten al proceso nuevos miembros del grupo. Ante tal situación la ley prevé:

- 1) Que la indemnización no se incrementará (artículo 55).
- 2) Que el juez puede revisar por una sola vez la distribución del monto de la condena, dentro de esos mismos 20 días (artículo 65).

<sup>76</sup> Artículo 97 del C.P.C.

<sup>75</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. MP. Doctor. Delio Gómez Leyva. Sentencia Noviembre 26 de 1999. Expediente N. AP – 008.

## Actividad 34

¿Cómo armoniza Usted estas dos disposiciones en el siguiente caso?:

El grupo determinado en el proceso está integrado por 40 personas y la sumatoria de las indemnizaciones es de 80 millones de pesos, señalándose que a cada uno le corresponderán 2 millones como indemnización. Si luego de dictar la sentencia se presentan 10 nuevos integrantes del grupo qué deberá hacerse?

Corolario: Este problema debe preverse desde el comienzo de la acción y exigir mediante los diversos medios probatorios la mayor certeza posible sobre el número total de personas que integran el grupo a fin de evitar injusticias.

El Juez debe señalar los requisitos que deben cumplir los beneficiarios que han estado

ausentes del proceso a fin de que puedan reclamar la indemnización correspondiente.

Este es otro de los elementos claves en una acción de grupo pues los miembros pueden ser determinados o determinables y esos requisitos para hacerlos determinables deben igualmente estar presentes desde la demanda e irse depurando a medida que avanza el proceso.

### CASO

Si se tratara de un grupo de consumidores que adquirió una crema adelgazante que les generó serias lesiones en la piel y prospera la acción.

## Actividad 35

¿Cómo señalaría Usted los criterios de determinabilidad para los beneficiarios ausentes en el proceso?

El Juez puede dividir el grupo en subgrupos para efecto de establecer y distribuir la indemnización cuando lo considere conveniente por razones de equidad y según las circunstancias propias de cada caso.

Esta es una disposición importante porque en primer lugar estamos haciendo uso de la razón histórica de estas acciones, el principio de equidad. En este aspecto es el juez quien acudiendo a su criterio y creatividad podrá señalar si es preciso establecer subgrupos y cuales serán los criterios de determinabilidad de los mismos.

En las acciones de clase norteamericanas es muy usual acudir a los subgrupos.

### CASO

Prospera una acción de grupo interpuesta por los vecinos de una fábrica de cemento que contamina el ambiente, carece de dispositivos para el control de la contaminación y ha deteriorado con el polvillo permanente durante 10 años la salud de algunos (enfermedades pulmonares graves), los cultivos de otros (cultivos de flores) y las propiedades de otros (desvalorización por contaminación).

## Actividad 36

¿Cómo establecería Usted los subgrupos?

El monto de la indemnización se entregará al Fondo para la Defensa de los Derecho e Intereses Colectivos dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria de la sentencia y es el Defensor del Pueblo quien paga a los miembros del grupo siguiendo las reglas fijadas por el juez.

Sobre este aspecto se reitera la importancia de las reglas claras en la sentencia de la acción de grupo, no pueden dejarse vacíos ni ambigüedades. La Defensoría del Pueblo ha reglamentado el Fondo para la Defensa de los Derechos e intereses colectivos en las Resoluciones 808 y 809 de 1999.

## JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL SOBRE ACCIONES DE GRUPO

Vamos a examinar a continuación algunos casos de class action fallados en Estados Unidos, al final haremos un análisis sobre los resultados de estos procesos y un paralelo con nuestra legislación.

### 1. Acción de clase. California, explosión de carro tanque

Se presentó por la explosión de un carro tanque cargado con ácido sulfúrico deshidratado, concentrado y trióxido sulfúrico, perteneciente a la fábrica General Chemical Company en Richmond, California, en julio de 1993. Esta compañía era el abastecedor único del ácido sulfúrico a la refinería norteña de California. En las consecuencias de la explosión que envió 12 toneladas de ácido sulfúrico deshidratado a la atmósfera, 63.000 californianos fueron expuestos y otras personas fueron remitidas a los cuartos de emergencia del hospital por la exposición química. Los accionantes debieron demostrar la causalidad médica y la gama completa de lesiones causadas por este desastre, estudios toxicológicos, científicos, médicos, atmosféricos. Los demandantes lograron probar la vulneración

del derecho y lograron una indemnización de US\$180.000.000 dólares. (Case, Judicial Council Coordinación Proceeding N° 2906, contra Costa Country, Superior Court, Martínez, California).

### 2. Contaminación de aguas

En Julio de 1991, un carro tanque con 19.000 galones de sodio metan, versión del isotiocianato metílico, un irritante respiratorio, se descarriló en el Bucle (loop) de Cántara, derramando el producto y contaminando el río Sacramento, afectando a 3000 residentes del lago y de Dunsmuir de Shasta. A los accionantes les tocó probar la causalidad médica, exámenes de toxicología, medicina ocupacional y exámenes pulmonares. Lograron una indemnización para la recuperación de aguas de US\$15.500.000 dólares. (San Francisco Superior Court, Sacramento River Spill Litigation, Judicial Council Coordination. N°s 2617 y 2620).

### 3. Grava Radioactiva

En la Corte Federal en Columbus, Ohio, se demandó a los propietarios de un basurero que almacenaba residuos nucleares y escoria, y cuyo nivel de radioactividad, aunque era bajo, excedía los límites permitidos por la agencia reguladora nuclear. La escoria es un residuo de la producción de las aleaciones del metal al lado del mineral producido por Cypress Foote Mineral a partir de los años 50. En diciembre de 1996 la Corte aprobó un fallo bajo el cual 120 características de este recurso nuclear fueron probadas, y el equilibrio de esta sustancia fue determinado para ser contenido con seguridad sobre todo en las calzadas de la suciedad adonde el material había emigrado profundamente en fango y se había mezclado con la escoria del molino de acero y el otro material de la roca. Aunque el Radón no fue asociado a la escoria, los hogares fueron analizados para ver si estaban contaminados con el radón, y esos que tenían radón al exceder del estándar de EPA se les proporcionó el equipo del extractor, como parte del fallo. Los pagos a los dueños de una casa se extendieron a partir de US\$ 5.000 a US\$40.000. La limpieza bajo este fallo fue pagada por Cypress Foote Mineral

### 4. Agravio Tóxico

Los trabajadores de la IBM demandaron a esta compañía por sufrir daños corporales y haber muerto 50 trabajadores. Estos trabajadores de la IBM, laboraban en cuartos "limpios" libres de partículas donde los expusieron a los solventes orgánicos, a las capas de accionamiento de disco y a las

mezclas químicas complejas usadas para hacer IBM's, el equipo electrónico del negocio. Los trabajadores sufrieron también de enfermedades como cánceres en los adultos que comprenden cánceres múltiples y leucemia, del cerebro, del riñón, del pecho, entre otras. (*In re San José IBM workers litigation*, Superior Court of Santa Clara Country, California, Master File N° 772093)

### 5. Arsénico

El Cala de Sutter, California, población 2000, es la localización de la mina central de Eureka. 40 propietarios de la vecindad de Mesa del Oro del Cala Sutter accionaron contra el propietario de la mina, «señal aliada». El pleito, fue de competencia de la Corte Superior del Condado de Amador en abril de 1995, se buscaba la indemnización por los daños materiales y el fastidio causado por esta mina ya que el arsénico es un agente carcinógeno. La indemnización total para 40 propietarios fue de US\$2'000.000. (*Sutter Creek, California, 1995. Loux v. Allied Signal, Amador County, 95-7198*)

### 6. Acción de grupo contra Coca-Cola, interpuesta por sus empleados

Los empleados de Coca-Cola interpusieron acción de grupo alegando discriminación racial contra los trabajadores de origen africano o americano en materia de pagos, promoción, entrenamiento y evaluación. En la acción se representaba a cerca de 1500 trabajadores. En la acción se logró una conciliación con un gran impacto en materia de mejoría para las condiciones de todos los trabajadores.<sup>77</sup>

<sup>77</sup> THE ATLANTA JOURNAL-CONSTITUTION. Impact of lawsuit pact assessed by civil rights leaders. [www.acj.com](http://www.acj.com)

## REFLEXIONEMOS:

Actividad 37

¿Si estos casos hubiesen ocurrido en Colombia, cuál hubiese sido la vía judicial para abordarlos?

Analice si los resultados obtenidos en esos Estados podrían obtenerse en Colombia.

Señale cuál sería la base normativa para su respuesta. Comentarios.

## RESUMEN

En primer lugar debemos reconocer como el origen histórico de las acciones de grupo está en el sistema anglosajón y su principio guía es la equidad pues así fue desde sus orígenes pensada esta acción.

El desarrollo de estas acciones en la ley 472 de 1998 es un avance importante en nuestra legislación pero implica grandes retos para el juez y para quien las interpone, en especial entender su esencia, su característica fundamental de ser unas acciones de responsabilidad y ante todo supone una gran creatividad guiada por el principio de equidad.

"Las acciones de grupo, no son más que la respuesta del ingenio jurídico a los nuevos retos que la modernidad, la tecnología y la sociedad de consumo, le imponen a la ciencia del derecho. Son, sin lugar a dudas un magnífico intento para lograr que la ley como ordenación suprema de la razón, cumpla uno de sus principales propósitos: servir de garante de los derechos de las personas"<sup>78</sup>

Finalmente es bueno observar la práctica de estas acciones en el derecho norteamericano y sus impactos en materia de avance y garantía para los diversos derechos.

## QUÉ HE APRENDIDO?

Examinar en la acción de grupo que se adjunta en el diskette los siguientes aspectos:

1. Criterios de determinación del grupo.
2. Análisis de los elementos de la responsabilidad frente al Distrito y frente a la constructora.
3. Órdenes impartidas en la sentencia.

Valore la importancia de esta decisión judicial y sus implicaciones sociales y económicas.

<sup>78</sup> TOCARRUNCHO MANTILLA, Daniel Alberto y RUIZ HURTADO, José Camilo. Acciones de Grupo. Tesis de Jurisprudencia. Bogotá: Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2000. P. 142

# Unidad 4

## ACCIONES DE CUMPLIMIENTO

### PROPÓSITO

Los beneficios que esta unidad puede aportar al juez que decide dedicar parte de su tiempo a continuar este proceso, se podrán observar en las decisiones que tome, en su mayor capacidad de comprensión integral de la institución de las acciones de cumplimiento y en la facilidad que adquirirá para examinar las diversas etapas procesales establecidas por la ley 393 de 1997.

### OBJETIVO GENERAL

Conocer y analizar la institución de las acciones de cumplimiento, su concepto, antecedentes y ejercicio y adquirir las destrezas y habilidades críticas necesarias para examinar, interpretar y decidir dichas acciones en el marco de la Constitución, la normatividad colombiana y la jurisprudencia.

### OBJETIVO ESPECÍFICO

Estudiar las acciones de cumplimiento, sus fundamentos constitucionales, su ejercicio e interpretación y dar habilidades al juez para abordarlas sustancial y procesalmente.

## LOGROS

Quienes trabajen en forma participativa o individual este módulo podrán al final del mismo:

- Comprender los antecedentes e importancia de la institución de las acciones de cumplimiento.
- Tener capacidad para evaluar las diversas etapas procesales de las acciones de cumplimiento , los problemas interpretativos que existen y tomar una posición frente a los mismos.
- Desarrollar capacidad de análisis crítico frente a la jurisprudencia existente sobre acciones de cumplimiento y capacidad de argumentación.

## NÚCLEO TEMÁTICO

Las preguntas que sirven de fundamento a este módulo son las siguientes:

- Cómo debemos interpretar y aplicar la institución de las acciones de cumplimiento a la luz de la constitución y las normas vigentes?
- ¿Cuáles son los problemas procesales y sustantivos de mayor trascendencia e importancia para examinar desde la óptica constitucional y normativa las acciones de cumplimiento?
- Cómo ha sido el ejercicio e impacto de las acciones de cumplimiento?

# ACCION DE CUMPLIMIENTO



## ¿ QUÉ ANTECEDENTES TIENE EN EL DERECHO COMPARADO LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO ?<sup>79</sup>

La acción de cumplimiento está inspirada dos instituciones del derecho anglosajón: el writ of mandamus y el injunction. Examinemos estas dos figuras para entender su influencia en nuestro ordenamiento.

### WRIT OF MANDAMUS

"WRIT OF MANDAMUS. Nosotros ordenamos. Este es el nombre del writ expedido por una corte de jurisdicción superior, dirigido a una corporación pública o privada, a cualquiera de sus funcionarios o a un funcionario ejecutivo, administrativo o judicial o a una corte inferior, ordenándole la ejecución de un acto, en él especificado, perteneciendo a su competencia pública, oficial o reglamentada, o dirigido a la restauración de los derechos del quejoso de los cuales ha sido ilegalmente privado."<sup>80</sup>

En el Código Judicial de los Estados Unidos se consagra el writ of mandamus en el artículo 1361 que señala: "Las cortes del Distrito tiene jurisdicción para compelir a un empleado o funcionario de los Estados Unidos o a cualquiera de sus agencias a ejecutar una obligación debida al demandante".

Las características del writ of mandamus son:

1. Refleja el control directo que poseen los tribunales sobre las autoridades administrativas.
2. Se utiliza para buscar el cumplimiento de obligaciones claramente descritas, perentorias y no discretionales.

"El principal uso del mandamus es para el cumplimiento de una obligación aplazada o incumplida, a la que el derecho estadounidense cataloga de ministerial (que el funcionario debe cumplir por ministerio de la ley, es decir, reglada y no derivada de una situación discrecional)"<sup>81</sup>

3. Es una orden a una agencia o a un funcionario público para que ejecute una conducta.

4. Tiene un carácter residual.

El Writ of mandamus ha sido duramente criticado por la doctrina señalándole como un recurso que se vuelve inutilizable al excluir los actos discretionales, se le critica el excesivo tecnicismo y formalismo en su aplicación y la tendencia jurisprudencial a limitarlo únicamente a órdenes de contenido positivo.

### INJUNCTION

Es el writ de mayor importancia para el derecho norteamericano y se utiliza en el noventa por ciento de los casos. Es además la principal herramienta para el cumplimiento de los derechos civiles y constitucionales.

"Es una orden expedida por una corte de contenido perentorio que obliga a alguien a hacer o a cesar un agravio o un perjuicio. Aunque de naturaleza residual, es costumbre en la Corte Federal su aplicabilidad aunque el estatuto de la agencia prevé otra forma de revisar la actuación administrativa. Como recurso el injunction se caracteriza porque permite prestar toda la atención en el mérito del caso con un mínimo de tecnicismo procesal."<sup>82</sup>

<sup>79</sup> Ver: NANCLARES, Manuel Ricardo. Acciones de cumplimiento ambiental. Bogotá, Diké, 1995

<sup>80</sup> Black's law dictionary. Sixth edition by the Publisher's Editorial Staff, 1990.

<sup>81</sup> NANCLARES, Manuel Ricardo. Op.Cit. p. 54.

<sup>82</sup> NANCLARES, Manuel Ricardo. Op.Cit. p. 56

El injunction puede implicar una medida de carácter transitorio expedida en un proceso para prevenir un daño irreparable al demandante antes de que el juez expida una sentencia de

mérito; puede ser igualmente una orden al demandado para realizar un acto positivo o una prohibición de hacer un acto en particular u orden de abstenerse de hacerlo.

## ¿ QUÉ ANTECEDENTES TIENE EN EL DERECHO COLOMBIANO LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO ?

Podemos mencionar dos antecedentes de estas acciones en el derecho colombiano. El primero se encontraba en el texto original del artículo 86 del Código Contencioso Administrativo que establecía la acción de reparación directa y cumplimiento, «estipulaba que la persona que acredite interés podrá pedir directamente el restablecimiento del derecho, la reparación del daño, el cumplimiento de un deber que la administración elude, o la devolución de lo indebidamente pagado, cuando la causa del perjuicio sea un hecho, o un acto administrativo para cuya prueba haya grave dificultad.»<sup>83</sup>

La anterior norma fue modificada por el decreto 2304 de 1989 que suprimió la parte relacionada con el cumplimiento .

El segundo antecedente lo encontramos en la ley 99 de 1993, artículos 77 a 82 que fue la primera reglamentación de las acciones consagradas en el artículo 87 de la Constitución. Estas acciones tuvieron una

reglamentación corta pero compleja pues se asimilaban proceduralmente a un proceso ejecutivo singular y se exigía que la ley o acto administrativo ambiental cuyo cumplimiento se buscaba, reuniera los requisitos de ser expresa, clara y exigible, al igual que un título valor.

Señalaba igualmente esta reglamentación que las leyes o actos administrativos cuyo cumplimiento se buscara deberían tener relación directa con la protección y defensa del medio ambiente. Esta exigencia fue interpretada por los Tribunales como una exigencia de prueba de daño ambiental derivado de la norma, con lo cual se tornaba compleja e imposible la procedencia de la acción.

Puede afirmarse, sin temor a equivocarnos, que estas acciones murieron sin poder demostrar su eficacia en un mínimo porcentaje de casos. Casi el 99.9% de ellas eran rechazadas o finalmente desestimadas sus pretensiones.

## ¿ QUÉ SE PLANTEÓ EN LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO ?

En la Asamblea Nacional Constituyente se partió del reconocimiento de una realidad evidente: la inaplicación de la ley:

“La acción de cumplimiento tiene su razón de ser en la falta de aplicación del ordenamiento jurídico y en el desacato cotidiano y recurrente de la ley.

Tenemos que reconocer que el problema legislativo que se ha visto en Colombia no es solamente porque el legislativo no legisla,

<sup>83</sup> Intervención del delegatario Jaime Arias, el 6 de Mayo de 1991. Comisión Primera Constituyente. Gaceta del Congreso, Abril 25 de 1995 P.4.

en todos su órdenes, sino también que esa ley, esas ordenanzas, esos acuerdos, muchas veces no los ejecutan; entonces lo que queremos establecer aquí es una acción para que una vez la ley haya cumplido con todo su trámite y haya entrado en vigencia a través de su publicación, sea puesta en vigencia de verdad, y que las personas por ese interés general que les asiste, tengan un mecanismo a través del cual se puedan hacer efectivas..."

"...lo mismo pasa con los actos administrativos. Se ve como muchas veces las situaciones administrativas se definen a través de los actos correspondientes, pero no

se ejecutan; entonces la obra pública o el servicio público o la intervención en un caso determinado y concreto que se ha solicitado, simplemente no se ejecuta porque el funcionario no lo hace. Entonces lo que se está pidiendo aquí es que se le dé a la comunidad un mecanismo para que sea efectivo..."<sup>84</sup>

"En un estado de Derecho uno de los postulados fundamentales es el del respeto por la ley, el de la vigencia de la ley, el del imperio de la ley, las leyes no pueden seguir siendo diagnósticos,..., una ley es por definición una norma jurídica de obligatorio cumplimiento"<sup>85</sup>

## ¿ QUÉ ES LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO ?<sup>86</sup>

La acción de cumplimiento está consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política, y se concibe como un mecanismo para lograr la eficaz protección y aplicación de los derechos. Se encuentra regulada en la ley 393 de 1997

Es un acción por medio de la cual toda persona puede acudir ante la autoridad judicial para hacer que se cumplan las normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos.

Artículo 87 : " Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo.

En caso de prosperar la acción la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

La Ley 393 de 1997 reglamenta la norma constitucional (artículo 87 de la C.P.) y establece los principios, requisitos y el procedimiento de la misma. Busca darle eficacia al ordenamiento jurídico al exigir a las autoridades y a los particulares que cumplan funciones públicas la ejecución material de normas y actos administrativos.

Tal como lo señala la Ley 393 de 1997 en su artículo 1 " El objeto de esta ley es hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos."

Según sentencia del Consejo de Estado , Consejero Ponente el Dr. Ricardo Hoyos Duque del 29 de enero de 1998 :" De conformidad con lo establecido en los artículos 87 de la Constitución y el 1º. De la Ley 393 de 1997 , la acción de cumplimiento tiene por objeto hacer efectivo el contenido de la Ley o de un acto administrativo desconocidos por las autoridades , lo cual supone ,obviamente ,la existencia previa de la norma o acto cuyo cumplimiento se demanda". Como lo afirma el Consejo de Estado: "El referido derecho se nutre del principio constitucional de la efectividad de los derechos que no es ajeno al Estado Social de Derecho, pues si éste busca crear unas

<sup>84</sup> Intervención del delegatario Juan Carlos Esguerra, el 6 de Mayo de 1991, Comisión Primera Constituyente. Gaceta del Congreso, Abril 25 de 1995.

<sup>85</sup> Intervención del delegatario Juan Carlos Esguerra, el 6 de Mayo de 1991, Comisión Primera Constituyente. Gaceta del Congreso, Abril 25 de 1995.

<sup>86</sup> Ver: <http://www2.goban.gov.co/tramites/cumplimiento.htm>

condiciones materiales de existencia que aseguren una vida en condiciones dignas y justas a los integrantes de la comunidad, y la acción de los poderes públicos para lograr estos propósitos se traduce en leyes y actos administrativos, toda persona como

integrante de ésta, en ejercicio del derecho de participación política e interesado en que dichos cometidos materiales se realicen, tiene un poder activo para instar el cumplimiento de dichas leyes y actos, acudiendo para ello al ejercicio de una acción judicial"<sup>87</sup>.

## ¿ CUÁL ES LA PRINCIPAL JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE LAS ACCIONES DE CUMPLIMIENTO ?

A continuación reseñamos en un cuadro la principal jurisprudencia de la Corte Constitucional frente a las acciones de cumplimiento. Este cuadro puede ser ampliado por Usted incorporando otras referencias :

Año 1992  
 Acu- 01 /92

Año 1996  
 T- 001 / 96  
 C- 001 / 96

Año 1993  
 T- 509 / 93  
 T- 321 / 93

Año 1997  
 T- 394 / 97  
 Auto 056 /97  
 SU – 476 /97

Año 1994  
 T- 500 / 94  
 T- 530 / 94  
 T- 244 / 94

Año 1998  
 C- 157 / 98  
 C- 193 / 98  
 C- 158 / 98

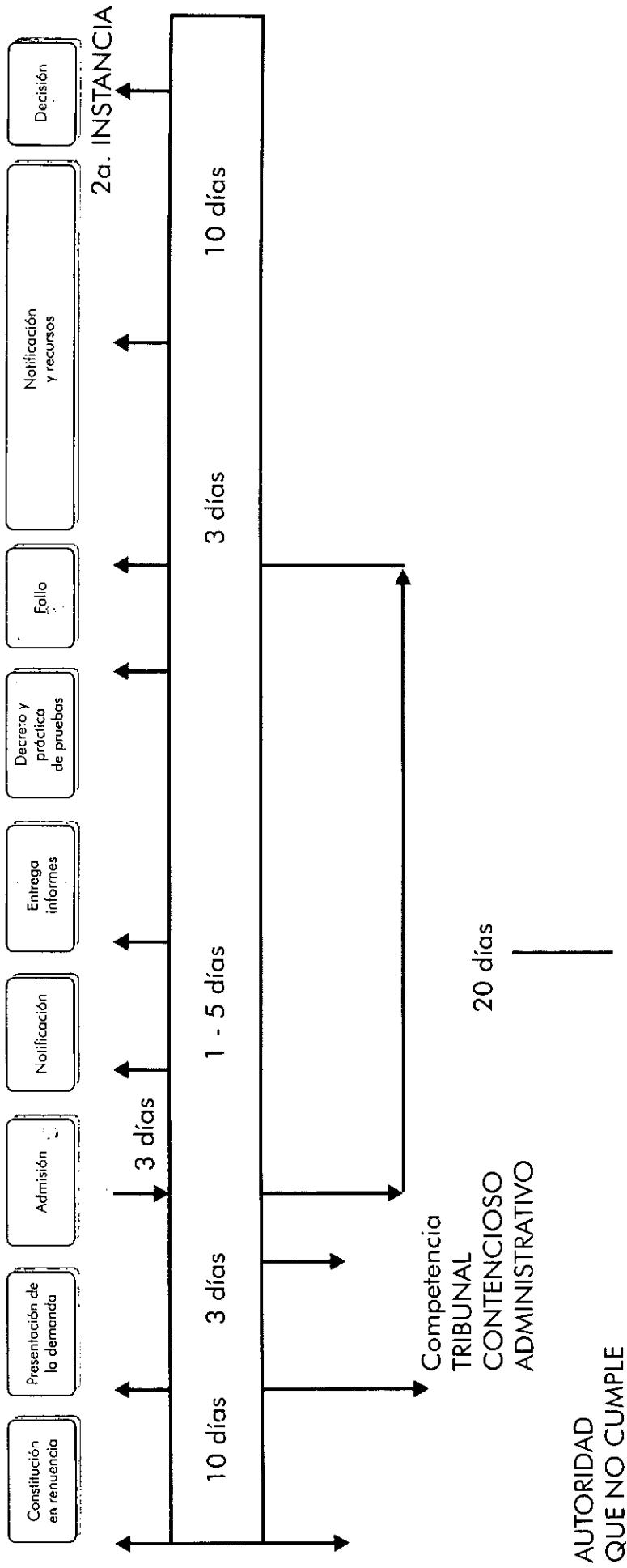
Año 1995  
 T- 622 / 95

Año 2000.  
 C-1511( Nov 8/2000)

En el desarrollo de esta unidad nos referiremos a estas providencias y realizaremos algunos comentarios y ejercicios de análisis.

<sup>87</sup> <http://www.primigenio.com/cumpli/queesB.htm>.

## PROCEDIMIENTO DE LAS ACCIONES DE CUMPLIMIENTO



CASOS ESPECIALES DE SUSPENSIÓN DEL PROCESO: Proceso de nulidad en curso,  
donde se decrete suspensión provisional.

TERMINACIÓN ANTEcipada: Si la autoridad cumple, se dicta Auto.

## ¿ QUÉ PROBLEMAS ENCONTRAMOS EN LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LA LEY 393 DE 1997 ?

### ¿ QUÉ PRINCIPIOS DEBEN ORIENTAR LA INTERPRETACIÓN Y EL EJERCICIO DE LAS ACCIONES DE CUMPLIMIENTO ?

La ley 393 de 1997 en su artículo 2 señala dichos principios:

Artículo 2o.- Principios. Presentada la demanda, el trámite de la Acción de Cumplimiento se desarrollará en forma oficiosa y con arreglo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad, eficacia y gratuidad.

En todo caso, la interpretación del no cumplimiento, por parte del Juez o Tribunal que conozca del asunto, será restrictiva y sólo procederá cuando el mismo sea evidente. (Subrayado declarado inexequible en Sentencia C-157 de 1998).

Esta norma fue objeto de análisis por la Corte Constitucional ante la cual se demandó el inciso segundo referido a la interpretación restrictiva sobre el cumplimiento. Al respecto señaló la Corte:

Esta norma, en su inciso final, en cuanto establece como regla básica que la interpretación del no cumplimiento, por parte del juez o tribunal que conozca del asunto, será restrictiva y sólo procederá cuando el mismo es evidente, se considera inconstitucional por limitar el ejercicio de la acción de cumplimiento, al señalarle a la autoridad judicial la manera como debe juzgar si existió o no la renuencia de la autoridad a cumplir la ley o el acto administrativo.

Es condición para la prosperidad de la acción, determinar que existe un deber u

obligación que la referida autoridad debe cumplir, bien se origine éste de la propia ley o de la aplicación concreta de ésta, plasmada en un acto administrativo.

Significa esto, que el aspecto central de la controversia necesariamente va a versar sobre el extremo de si la autoridad contra la cual se dirige la demanda incumplió o no el referido deber.

Por lo tanto, la apreciación y evaluación sobre si existió o no el incumplimiento, mediante el análisis probatorio correspondiente y el ámbito y alcance de las obligaciones que se imponen a la autoridad, compete exclusivamente al juez dentro del ámbito de la autonomía e independencia funcionales de que está investido conforme a la Constitución, razón por la cual no le es permitido al legislador ingerir en una cuestión que es propia de la actividad de juzgar que corresponde al juez y que debe ejercer con completa autonomía e independencia (artículo 228 de la C.P.).

Avalar la norma en referencia implicaría ni más ni menos que el legislador mediante el señalamiento de unas reglas que condicionan el ejercicio de la labor o actividad de juzgamiento, invadiera la órbita de tales atribuciones que les corresponde a los jueces, lo cual está vedado conforme a la preceptiva del numeral uno del artículo 136 de la Constitución que prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras "inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes en asuntos de competencia privativa de otras autoridades".

Igualmente la norma acusada en cuanto impone la anotada restricción al juez, condiciona y limita la actividad de juzgamiento de éste hasta el punto de que al analizar la situación de incumplimiento de la autoridad desatienda el principio de la prevalencia del derecho sustancial que adquiere especial relevancia constitucional por la necesidad de garantizar el derecho constitucional que tienen todas las personas a que se cumplan las leyes y los actos administrativos. La observancia estricta de dicho principio demanda que el juez tenga un amplio poder discrecional, aunque no arbitrario, para determinar en cada caso si existió o no el referido incumplimiento, mediante el análisis de la respectiva situación desde el punto de vista fáctico y jurídico.

De otra parte, entiende la Sala que el deber de cumplir una norma legal o un acto administrativo no admite gradaciones, esto es, la autoridad cumple o no cumple, y naturalmente, no cumple o incumple a medias; el incumplimiento es algo que debe

ser apreciado dentro de la autonomía e independencia del juez para juzgar en el caso concreto. De este modo, no aparecen legítimos ni razonables los condicionamientos que se imponen a la actividad de juzgamiento, en el sentido de que la interpretación del incumplimiento deba ser estricta y que, además, éste resulte evidente.

La interpretación que el legislador hace de los textos constitucionales, únicamente, como es obvio, se reduce al campo de la propia legislación; por consiguiente, no puede invadir el ámbito propio de la regla diseñada por el Constituyente. En estas circunstancias, no es admisible que el legislador haya establecido unos condicionamientos, que no se deducen del texto constitucional y que indudablemente restringen el ejercicio de la acción de cumplimiento y la autonomía de juzgamiento del juez.

En vista de las razones expuestas, se declarará la inexequibilidad del inciso final del artículo 2º de la Ley»<sup>88</sup>

## ¿ QUE NORMAS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS PUEDEN SER OBJETO DE ACCION DE CUMPLIMIENTO ? ¿ CUÁLES NO ?

En la Sentencia C-193 de 1998 la Corte Constitucional examina el artículo 9 de la ley 393 de 1997 y se pregunta si es constitucional la restricción que se hace en la norma demandada en relación con el cumplimiento de las leyes y de cualquier acto administrativo?

El texto que se demandó fue la expresión “la norma o” y dentro del contexto de la ley es el siguiente:

### «Artículo 9. Improcedibilidad. (...)

Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o (declarado inconstitucional) Acto

Administrativo, salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante.

Al examinar dicha norma señaló la jurisprudencia:

“Como es bien sabido, la finalidad de la acción de cumplimiento es buscar un mecanismo o instrumento procesal idóneo para asegurar la realización material de las leyes y actos administrativos. De este modo se logra la vigencia y el respeto del ordenamiento jurídico, en cuanto la ejecución

<sup>88</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-157 de 1.998

de las leyes y actos administrativos, permite realizar los diferentes cometidos estatales confiados a las autoridades, y proteger y hacer efectivos los derechos de las personas.

Cuando se trata de asegurar el efectivo cumplimiento de la ley material, esto es, de normas generales, impersonales y abstractas, es indudable que el instrumento de protección creado por el Constituyente -la acción de cumplimiento- es el único mecanismo directo idóneo, razón por la cual no le es permitido al legislador crear mecanismos subsidiarios o paralelos para asegurar dicho cumplimiento.

Iguales consideraciones son válidas con respecto a los actos administrativos de contenido general que por contener normas de carácter objetivo impersonal y abstracto, son equivalentes materialmente a las leyes.

Dada la generalidad de las leyes y actos administrativos, esto es, en cuanto están referidos a una serie indeterminada de personas, situaciones o cosas, no puede pensarse en que exista un afectado concreto por sus disposiciones. De ahí que toda persona, natural o jurídica, movida por la satisfacción de los intereses públicos o sociales, esto es, el respeto por la vigencia y realización del derecho objetivo, este habilitada para promover su cumplimiento, mas aún si se tiene en cuenta que en estos casos el Constituyente creó la acción consagrada en el artículo 87 de la Carta Política, como instrumento procesal principal para hacer efectivo el cumplimiento de leyes y actos administrativos, pues el ordenamiento jurídico no contemplaba instrumentos procesales directos destinados a lograr este propósito.

En efecto, con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991, el incumplimiento de la ley o del acto administrativo daba lugar a poder exigir responsabilidad por omisión ante la jurisdicción de lo contencioso

administrativo, a través de la acción de reparación directa. Actualmente, toda persona dispone de la acción de cumplimiento para exigir a la autoridad renuente a cumplir la ley o el acto, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda derivarse del incumplimiento o del cumplimiento tardío de sus obligaciones. Por el contrario, cuando se trata de actos administrativos subjetivos, que crean situaciones jurídicas individuales, concretas y particulares, el cumplimiento efectivo del respectivo acto interesa fundamentalmente a la esfera particular de la persona y no a la que corresponde a la satisfacción de los intereses públicos y sociales.

Por ello se justifica constitucionalmente, por considerarse razonable y no afectar el contenido esencial de la norma del artículo 87 constitucional, la previsión del legislador, en el sentido de que en tales casos, el afectado, o sea, a quien se le lesionó directamente su derecho pueda acudir a los mecanismos ordinarios que también éste ha instituido para lograr el cumplimiento de tales actos, porque dentro de la autonomía discrecional de que goza para la configuración de la norma jurídica, no resulta contrario al referido mandato constitucional que el precepto acusado permita la existencia de mecanismos alternativos para el cumplimiento de esta clase de actos, salvo cuando de no asegurarse la efectiva ejecución del acto particular y concreto se pueda derivar para el interesado "un perjuicio grave e inminente".

En otros términos, no es inconstitucional que el Legislador haya considerado que la acción de cumplimiento no subsume de manera absoluta las acciones que existen en los diferentes ordenamientos procesales para asegurar la ejecución de actos de contenido particular o subjetivo.

Ello es así, si se tiene en cuenta que, lo que buscó el Constituyente era hacer efectivos ciertos actos jurídicos emanados del

Legislador o de la administración para los cuales el ordenamiento jurídico no había creado un instrumento procesal directo y efectivo para lograr su cumplimiento, de lo cual se desprende que su intención no fue la de suprimir de manera absoluta todos los instrumentos establecidos para el efectivo cumplimiento del acto administrativo, como lo son entre otros, la acción de tutela o la ejecutiva, ante las autoridades competentes, para buscar el mismo propósito, es decir, la protección de los derechos individuales de las personas. Con arreglo a las consideraciones precedentes, la Corte declarará inexequible la

expresión "la norma o" del inciso 2 del art. 9, porque limita la acción de cumplimiento en relación con la ley y los actos administrativos generales, y declarará exequible el resto de la disposición.»

Sobre este mismo tema, los salvamentos de voto de la Sentencia plantean un problema de gran interés que queda pendiente y que la Corte no abordó en dicho pronunciamiento y es importante que nos hagamos esta pregunta: la acción de cumplimiento puede también ser utilizada para hacer efectivos los mandatos constitucionales?

### Actividad 38

¿Qué considera usted al respecto? ¿En qué fundamentaría su respuesta?

A manera de resumen tratemos de identificar contra que normas y actos procede la acción de cumplimiento

- a. La acción de cumplimiento procede frente a toda acción u omisión de las autoridades que incumplan normas o ejecuten actos o hechos que permitan deducir inminentemente incumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos.
- b. La acción de Cumplimiento procede contra las actuaciones u omisiones de los particulares cuando actúen en ejercicio de función pública. Artículo 6to la ley 393 de 1997:»La acción de cumplimiento procederá contra acciones u omisiones de particulares que impliquen el incumplimiento de una norma con fuerza material de Ley o Acto Administrativo, cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, pero solo para el cumplimiento de las mismas. En el evento contemplado en este artículo, la acción de cumplimiento podrá dirigirse contra el particular o contra la autoridad competente para imponerle dicho cumplimiento al particular»
- c. La acción de cumplimiento procede frente a actos bilaterales o convenciones colectivas: «Con un criterio amplio de interpretación bien del artículo 67 de la Constitución a partir del cual se admite la procedencia de la acción de cumplimiento frente a actos bilaterales o bien por considerar que las convenciones colectivas son verdaderas leyes en sentido formal, es posible en principio admitir la procedencia de la acción de cumplimiento en relación con las convenciones colectivas»<sup>89</sup>
- d. La Acción de cumplimiento procede contra las empresas de servicios públicos.<sup>90</sup>

<sup>89</sup> Consejo de Estado Sección Tercera. Sent. Agosto 5 de 1999. Exp. ACU- 790. M.P. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>90</sup> Consejo de Estado. , Sent. Mar. 10/99. Exp. ACU-615 M.P Flavio Augusto Rodriguez Arce.

e. La acción de cumplimiento procede frente a los actos expedidos en los procesos policivos «Respecto de la naturaleza jurídica de estos actos, esto es, de los dictados en los procesos policivos, con anterioridad en sentencia del 30 de Octubre de 1997, expediente ACU-042, la sala señaló que aquella corresponde a los actos jurisdiccionales, y que frente a ellos no es posible ejercer la acción de cumplimiento. Sin embargo la Sala reconsidera esta posición, en el sentido de estimar que tales actos son administrativos y no jurisdiccionales, por cuanto se profieren en ejercicio de la función administrativa y no jurisdiccional. En efecto, sobre el particular la doctrina ha precisado lo siguiente:

«Los juicios de policía de carácter civil regulados expresamente por la ley buscan dirimir un conflicto interpartes, relacionado ordinariamente con el derecho de propiedad, tal como se observa en los amparos posesorios o de marcas y patentes. Juicios ordinariamente de carácter preventivo que buscan de manera expedita mantener el statu quo hasta que el juez desate el conflicto en forma definitiva.

En contraposición con estos vemos aquellos casos en los casos que la adopción y aplicación de medidas de policía, como el cierre de establecimientos industriales o comerciales o de casas públicas, por razones de orden público, seguridad personal, salubridad y moralidad públicas, son de resorte exclusivo del poder de policía y extrañas por completo a la competencia de la rama jurisdiccional; y en competencia, las respectivas resoluciones se dictan en ejercicio de la actividad administrativa que es propia de las autoridades de policía y no de la jurisdiccional que solo en casos de excepción ejercen cuando conocen y

deciden juicios de naturaleza penal y civil regulados expresamente por ley»<sup>91</sup>. La Sala acoge tal perspectiva, para concluir que en el caso presente se está en presencia de una actuación puramente administrativa y, por tanto, la acción de cumplimiento es procedente en el presente caso»<sup>92</sup>

f. La acción de cumplimiento procede frente a oficios de los Organismos de control.

En providencia de Octubre 5 de 2000, el Consejo de Estado admite esta posibilidad de acciones de cumplimiento frente a los conceptos que adopta la Procuraduría General de la Nación, directamente o a través de sus agentes:

“De acuerdo con los antecedentes citados, el problema jurídico a resolver, se contrae a establecer si el oficio No 00547 de fecha 10 de Septiembre de 1999,... es un acto administrativo, frente al que la administración accionada está obligada a cumplir, para de allí derivar la procedencia de esta acción ..

A efectos de dilucidar el interrogante planteado, La sala,...concluye: la decisión contenida en el oficio indicado es, a no dudarlo, un acto administrativo que contiene decisiones de obligatorio acatamiento y ejecución por parte de la administración.

Lo anterior, por cuando los conceptos que adopta la Procuraduría General de la nación, a través de sus agentes, cuando en ellos se involucran derechos fundamentales garantizados por la Constitución Política (como lo es el derecho al debido proceso)

<sup>91</sup> Betancur Jaramillo. Carlos Derecho Procesal Administrativo. Medellín 1999. Señal Editora pags 108 y 109.

<sup>92</sup> Consejo de Estado . Sección Tercera. Sent. ACU-1060 dic 9 de 1999. M.P Germán Rodríguez Villamizar.

tienen carácter vinculante para la administración frente a la que se ejerce.

No otra interpretación puede surgir del artículo 277 de la Carta Política que le da a este ente potestades suficientes como

interventor de la administración que no aparece limitada a la sola emisión de conceptos sino que tiene como objeto la real eficacia de los derechos de la sociedad que garantiza el estado.”<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sla de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección B. Consejero Ponente: Dr. Carlos A. Orjuela Góngora. Octubre 5 de 2000. Exp. ACU-1661

## EJERCICIO

Actividad 39

En el siguiente cuadro señale si en su criterio procedería o no una acción de cumplimiento. Argumente:

Objeto de la acción propuesta:

Admitiría? Sí /No

El cumplimiento de una ley ordinaria	
El cumplimiento de una ley estatutaria	
El cumplimiento de un contrato estatal	
El cumplimiento de una norma constitucional	
El cumplimiento de una sentencia del Consejo de Estado	
El cumplimiento de un decreto extraordinario	
El cumplimiento de un hecho administrativo	
El cumplimiento de una circular	
El cumplimiento de una licencia ambiental	
El cumplimiento de una resolución	
El cumplimiento de un acuerdo político del Gobierno con un grupo alzado en armas	
El cumplimiento de un acta de acuerdo del Gobierno con los indígenas	

## ¿ CONTRA QUÉ AUTORIDAD SE DEBE DIRIGIR LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO ?

La ley 393 de 1997 señala en su artículo 5 lo siguiente:

Artículo 5o.- Autoridad Pública contra quien se dirige. La acción de cumplimiento se dirigirá contra la autoridad administrativa (expresión declarada inexequible) la que corresponda el cumplimiento de la norma con fuerza material de Ley o Acto Administrativo.

Si contra quien se dirige la acción no es la autoridad obligada, aquél deberá informarlo al Juez que tramita la Acción, indicando la autoridad a quien corresponda su cumplimiento. En todo caso de duda, el

proceso continuará también con las autoridades respecto de las cuales se ejerce la Acción hasta su terminación. En todo caso, el Juez de cumplimiento deberá notificar a la autoridad que conforme al ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido.

Esta norma fue demandada en la expresión autoridad administrativa ,por cuanto restringía el campo de la acción de cumplimiento a actos o normas expedidas por autoridades administrativas impidiendo el ejercicio de la acción frente a autoridades de otras ramas del poder (legislativo, judicial).

Se señalaba por el impugnador de la norma que el principio debía ser que la acción de cumplimiento procediese contra toda autoridad renuente a cumplir la ley o un acto administrativo, sin distinción alguna.

**Al respecto analizó la Corte:**

"No obstante la limitación que establece dicho precepto, en cuanto a que sólo puede ser sujeto pasivo de la acción la autoridad administrativa, otras disposiciones de la ley al referirse a la autoridad respecto de la cual procede esta acción, permiten su ejercicio ante la autoridad pública en general, sin restringir su alcance.

En efecto, el artículo 1º., en desarrollo del artículo 87 constitucional, al definir el objeto de la acción de cumplimiento, legitima a toda persona para acudir ante la autoridad judicial competente para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos, sin hacer distinción en cuanto a la autoridad legitimada por pasiva en el proceso, es decir, contra la cual se pueda ejercer la acción de cumplimiento.

Por su parte, el artículo 5º comienza con el siguiente título: "Autoridad pública contra quien se dirige". Se trata entonces, de una norma de carácter afirmativo, en el sentido de que procede contra este tipo de autoridad pública, pero no exclusivamente contra la administrativa, como lo dispone el contenido del artículo 5º., porque en la medida en que el constituyente no diferenció la autoridad contra la cual procede la acción, ni le impuso limitaciones a ello, mal puede el legislador hacerlo con violación de los derechos de las personas.

Y es que, son las autoridades públicas en general, y no sólo las administrativas, a quienes les corresponde cumplir lo dispuesto en las leyes y en los actos administrativos; son ellas las destinatarias normales de un

sinnúmero de leyes que les imponen el cumplimiento de específicas tareas, que naturalmente conllevan la ejecución o el cumplimiento de la ley. Y a ello hay que agregar, que los actos administrativos, generales o particulares, constituyen una forma de concreción de la ley y de ejecución de la misma, razón por la cual es deber de las autoridades públicas en general, asegurar su efectivo cumplimiento.

Adicionalmente, es preciso indicar que en forma directa, concreta y específica, el artículo 8º. de la Ley 393 de 1997 dispone que «La acción de cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o execute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de ley o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley».

No ofrece duda a la Sala que, conforme a esta disposición, y a lo preceptuado en el ordenamiento superior, la acción de cumplimiento tiene como destinatario o sujeto pasivo procesal, a la autoridad renuente en general, en el cumplimiento de la ley o del acto administrativo.

En efecto, una interpretación armónica de las disposiciones antes mencionadas, conduce a que la acción de cumplimiento procede de modo general contra cualquier autoridad que incumpla la ley o un acto administrativo, sin que importe la rama del poder público a la cual pertenezca, y sin que pueda limitarse su ejercicio respecto de aquellas que tienen la calidad de administrativas.

En consecuencia, teniendo en cuenta que la norma citada no excluye a ninguna autoridad de la acción, como tampoco califica a la autoridad o sujeto contra el cual se dirige la pretensión correspondiente, la expresión «administrativa» contenida en el artículo 5º. de la Ley 393 de 1997 es contraria al

ordenamiento constitucional (artículo 87), razón por la cual se declarará inexistente, como así se dispondrá en la parte resolutiva de esta providencia.”<sup>94</sup>

## CASO

El 2 de Julio de 1998 se interpuso una acción de cumplimiento ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca cuyo objeto era el cumplimiento por parte del Presidente del Congreso de la República y del Presidente de la República, de los artículos 195 y 199 de la Ley 5 de 1992 los cuales señalan el procedimiento que debe seguir el Congreso frente a un proyecto de ley cuando el Presidente lo ha objetado por inconstitucionalidad y la Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto. En el caso específico se trataba del proyecto de ley número 10 de 1996 Senado, 005/95 Cámara, sobre acciones populares y de grupo, proyecto que reposaba en el despacho del Presidente del Congreso, sin que se hubiese remitido al Presidente de la República para sanción.

Trámite: El 7 de Julio se admitió la demanda, el 9 de Julio contestó la Presidencia de la República, señalando:

“En consecuencia en el caso sub examine, no se ha probado la renuncia del Señor Presidente de la República para proceder a sancionar el mencionado proyecto de ley. Por el contrario, y como se mencionó, se mostró en disposición de hacerlo, cuando la accionante presentó su derecho de petición solicitándolo. Pero como es obvio, no puede sancionar el Primer Mandatario, un proyecto de ley que no tiene a su disposición.”

El 13 de Julio de 1998 el Presidente del Senado contestó a la Magistrada y reconoció su incumplimiento:

Una consecuencia práctica de esta determinación jurisprudencial fue la ampliación de las posibilidades de ejercicio de la acción. Miremos el siguiente caso:

“En concreto, en lo que respecta a la presidencia del Congreso de la República, se señala el incumplimiento de las siguientes obligaciones:

1. La de ordenar la preparación y publicación del texto definitivo de la norma a sancionar con los ajustes que indicaron las Cámaras y que el fallo de la Corte Constitucional señala.
2. La de remitir el respectivo proyecto de ley al Presidente de la República para que lo sancione.

Con apoyo de la secretaría de la Corporación, procederá de inmediato para cumplir con tales obligaciones, de tal suerte que, de conformidad con el artículo 24 de la Ley 393 de 1997, se pueda dar en forma anticipada la terminación del trámite de la acción de cumplimiento.”

El 30 de Julio de 1998 se decide por el Tribunal Contencioso Administrativo lo siguiente :

“La anterior providencia fue enviada al señor Presidente del Senado de la República el 10 de marzo de 1998. La obligación que a éste le surge a partir de ese momento conforme a los artículos 199 y 195 de la Ley 5 de 1992, y como él mismo lo admite, es la de ordenar la preparación y publicación del texto definitivo del proyecto de ley, y remitirlo al señor Presidente de la República para la sanción.

Dicha obligación, aunque con un poco de retraso, fue cumplida por el señor Presidente del Congreso de Colombia, según da cuenta su comunicación de 18 de Julio de 1998,

<sup>94</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-157 de 1998.

recibida por este Tribunal el 23 del mismo mes y año, que a la letra dice: "Por medio de la presente me permito comunicarle que en el día de hoy he remitido al señor Presidente de la República el Proyecto de Ley relativo a las Acciones Populares, con todos los documentos y anexos pertinentes, para que sea sancionado.

De esta manera para la Sala se encuentra cumplida la obligación, razón por la cual se denegará la presente acción en lo que hace relación al señor Presidente del Congreso de Colombia."<sup>95</sup>. El 5 de Agosto de 1998 se sancionó por el Presidente de la República el proyecto de ley de 005 de 1995 (Cámara), 10/96 Senado sobre acciones populares y de grupo.

#### Actividad 40

- En su criterio, fue útil la acción de cumplimiento para el fin perseguido en esta acción?
- Examine la decisión del tribunal a la luz del artículo 19 de la ley 393 de 1997 sobre terminación anticipada y señale si se aplicó o no en el caso.
- Qué significado tiene la posibilidad de exigirle aún al Presidente del Congreso o de la República el cumplimiento de normas?

## ¿ QUIENES ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONER LAS ACCIONES DE CUMPLIMIENTO ?

«Artículo 4o., Ley 393 de 1997- Titulares de la Acción. Cualquier persona podrá ejercer la Acción de Cumplimiento frente a normas con fuerza material de Ley o Actos Administrativos.

También podrán ejercitar la Acción de Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o Actos Administrativos:

- a) Los Servidores Públicos; en especial: el Procurador General de la Nación, los Procuradores Delegados, Regionales y Provinciales, el Defensor del Pueblo y sus delegados, los Personeros Municipales, el Contralor General de la República, los Contralores Departamentales, Distritales y Municipales.

b) Las Organizaciones Sociales.  
c) Las Organizaciones No Gubernamentales».

En la Sentencia C-158 de 1998 se examinó por la Corte una demanda contra el literal a) y la posibilidad de que los servidores públicos interpongan acciones de cumplimiento. Al respecto señaló la Corte:

"Para la Corte Constitucional resulta claro que los servidores públicos tienen un legítimo interés en el cumplimiento de la ley, interés que los faculta para interponer la referida

<sup>95</sup> TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA. Fallo de Acción de Cumplimiento Julio 30 de 1998.

acción. Y ello por varios motivos: En primer lugar, una interpretación exegética de la norma constitucional contenida en el artículo 87 superior, no permite una conclusión diferente. Si el constituyente legitimó a toda persona para el ejercicio de la acción de cumplimiento, no podía el legislador excluir a cierto grupo, el de los servidores públicos, sin desconocer la voluntad superior.

Esta interpretación exegética se ve apoyada por otra sistemática que toma pie en los principios que a nivel constitucional perfilan el ejercicio de la función pública. Justamente, los servidores públicos están llamados, en primer lugar entre los ciudadanos, a promover la observancia y cumplimiento de la ley y de los actos administrativos, toda vez que la propia Constitución señala, en el parágrafo de su artículo 2º.

Si los servidores públicos, incluso los magistrados de la propia Corte Constitucional, no se ven excluidos del ejercicio de una acción pública cuando el requisito de interposición consiste en ser ciudadano, no se ve porque vayan a ser excluidos cuando el requerimiento es tan sólo el de ser persona.

La Corte debe aclarar que los servidores públicos pueden interponer la acción de cumplimiento tanto a nombre propio, es

dicir en su condición de personas naturales, como también en su condición de representantes legales de cualesquiera personas jurídicas, incluidas aquellas de derecho público cuya representación ellos ostenten en razón del cargo que ocupan. A esta conclusión se llega a partir del hecho de que en el término «personas» quedan comprendidas tanto las naturales como las jurídicas. Estas últimas, sean de derecho público o de derecho privado, en su condición de personas, valga la redundancia, deben ser reconocidas como titulares de la acción. Por ello, aquellas entidades de derecho público que tienen personería jurídica, pueden interponer la acción de cumplimiento a través de los servidores públicos que sean sus representantes legales.

Una última hipótesis llama la atención de la Corte : aquella del servidor público que incumple lo ordenado en la ley o en un acto administrativo. Obviamente, por sustracción de materia, este será el único caso en el cual dicho servidor no será titular de la acción, pero únicamente frente a su propio incumplimiento, pues lo que procederá entonces no es la acción judicial sino la ejecución material del hecho omitido. Obviamente, en este caso nadie puede ser simultáneamente sujeto pasivo y activo de una misma acción judicial.”<sup>96</sup>

## LA CONSTITUCIÓN EN RENUENCIA: REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD

### Artículo 8o.- Procedibilidad.

Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la actuación requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud. Excepcionalmente se podrá prescindir de este

requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el imminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

---

<sup>96</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-158 de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo.

Sobre este requisito señala el profesor Jairo Enrique Solano citado en el Informe del Ministerio de Justicia:

"1. El requerimiento o reclamo se dirigirá por escrito a la autoridad obligada a cumplir el deber legal o administrativo, o que ejecute actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento. Este requerimiento no requiere de una motivación sucinta por no disponerlo la norma, pero a lo menos – para que no sea un documento escueto – debe exponerse las razones que lo originan y suministrarse la información correspondiente.

La autoridad pública, en virtud del requerimiento, podrá asumir una de dos posturas: 1º ratificarse en el incumplimiento cuestionado y comunicárselo así a la persona requirente; caso que constituye una desestimación expresa;

2. No contestando el requerimiento dentro de los 10 días siguientes a su presentación; lo que en efecto significa desestimarla implícitamente, sin que dicha conducta administrativa, como es lógico percibirlo, tenga que ver con la figura del silencio administrativo."<sup>97</sup>

## Actividad 41

En una acción de cumplimiento el accionante adjunta la siguiente prueba de constitución en renuencia. Usted la admitiría?

PRUEBA DE LA CONSTITUCIÓN EN RENUENCIA.	¿USTED LA ADMITE SI/NO. Fundamente.
Un derecho de petición que dirigió a la autoridad incumplida. Tiene sello y fecha de recibo y han transcurrido 15 días hábiles sin que se contestará.	
Un telegrama en el cual el accionante se dirigía a la autoridad incumplida solicitando información sobre el cumplimiento de la norma por la importancia que tenía para la comunidad. Han transcurrido 3 meses sin que le respondieran.	
Diez cartas enviadas por miembros de la comunidad entre las cuales se encuentra la del actor y en las que solicitan el cumplimiento de la norma y otras cosas.  Fueron enviadas hace cinco meses y la autoridad respondió diciendo que se encontraban en trámite sus solicitudes.	

<sup>97</sup> SOLANO, Jairo Enrique. La acción de cumplimiento. Teoría y práctica. Ley 393 de 1997. 1997. P. 25.  
Citado En: MINISTERIO DE JUSTICIA. Op.Cit. p. 36.

# UN JUICIO CRÍTICO A LAS CAUSALES DE INADMISIÓN EN LA LEY 393 DE 1997

## a. LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Una pregunta práctica que surge al revisar el artículo 9 en su inciso 1 es si esta norma le está exigiendo al juez adecuar el procedimiento o rechazar la demanda?

Artículo 9o.- Improcedibilidad. La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela.

En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela.

¿Cómo interpreta Usted el anterior artículo y en qué forma respondería la pregunta planteada?. Argumente.

Sobre este aspecto el Consejo de Estado, al interpretar el artículo 9 del la Ley 393 de 1997 ha señalado los siguientes requisitos:

"El fenómeno deberá suscitarse, a juicio de la Sala, cuando sucedan dos requisitos: que el asunto esté aún en primera instancia y no se haya dictado sentencia y que haya evidencia de la violación o de la amenaza de la violación de un derecho fundamental. El primer requisito se fundamenta en la necesidad de salvaguardar el debido proceso, que incluye el derecho a las dos instancias, razón por la cual sólo el juez de primera instancia (tribunal administrativo, mientras entren en funcionamiento los jueces administrativos), tiene la competencia para imprimirlle "a la solicitud" el "trámite correspondiente al derecho de tutela", como confusamente dice la Ley 393. El segundo requisito mira hacia el fondo de la controversia en tanto de los hechos esgrimidos para intentar de manera errada

la acción de cumplimiento, debe surgir la evidencia de que al actor se le ha violado o se le amenace violar un derecho fundamental que amerite su protección por vía de tutela."<sup>98</sup>

## EJERCICIO

Favor examinar el siguiente caso:

Unas personas desmovilizadas de la corriente de renovación socialista a través de los acuerdos de paz acuden en acción de cumplimiento al Tribunal Administrativo del Atlántico para que la red de Solidaridad cumpla con el acuerdo político realizado con dicha organización en su capítulo cuarto, numeral séptimo que trata sobre proyectos productivos.

Afirman que la Red de Solidaridad autorizó la entrega a cada uno de ellos de \$4.000.000 y que habiendo cumplido todos los requisitos exigidos por la Fiduciaria hasta la fecha no les han efectuado los desembolsos, razón por la cual se encuentran en una situación económica crítica y dependiendo de la caridad pública.

"Al entrar a estudiar la acción de cumplimiento para su admisión, el Tribunal, de conformidad con lo previsto en el inciso primero del artículo 9 de la Ley 393 de 1997 dio a la solicitud el trámite de acción de tutela, en razón de que podrían verse afectados derechos constitucionales fundamentales de la parte accionante."

<sup>98</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sentencia ACU-032, nov 6/97. M.P. Clara Forero de Castro.

Al resolver consideró:

"Someter el cumplimiento del acuerdo político a la reclamación administrativa y judicial que la red hace a Cooficrédito para que incluyan los créditos como prioritarios en la masa liquidatoria ya que las compañías de seguro respondan por el incumplimiento de su asegurado, es dejar un pacto trascendental para la convivencia pacífica a expensas de un trámite formal y legalista, haciendo retórica y demagógica la palabra que el Estado ha comprometido.

El artículo 22 de la Constitución contempla la paz como un derecho fundamental y a la vez como un deber de obligatorio cumplimiento.

Si un grupo político armado se desmoviliza bajo un compromiso del gobierno, éste debe cumplirse, no sólo para el bien de sus destinatarios individuales y subjetivos sino, ante todo por la sanidad de la patria. Es por ello que la paz, que representa un derecho fundamental de todos y, obviamente de los accionantes, correlativamente es una obligación del Estado en facilitarla.

Si el Estado hizo unos compromisos, que no son gracia ni concesión, está obligado a cumplirlos de manera concreta, real y eficaz..

No obstante el incumplimiento del Gobierno Nacional a través de la red, los accionantes no han retornado a la vía armada como instrumento para hacer valer sus pretensiones o para reclamar el rompimiento del acuerdo, sino que han acudido a los órganos del propio establecimiento, que en otrora han cuestionado para hacer valer sus derechos.

La administración de justicia, representada en este tribunal, como la gran reserva institucional de la Nación y como órgano independiente y autónomo (C.P. art 230), está obligada a atender el legítimo reclamo del derecho afectado. En consecuencia declarará que el Gobierno Nacional a través de la Red de Solidaridad Social ha violado el derecho a la paz de los accionantes ... y ordenará que esa agencia gubernamental del Estado, en el término máximo de treinta (30) días, gestione a través de cualquier otra entidad financiera, los créditos a los que está comprometido."<sup>99</sup>

## Actividad 42

En su criterio, se dio aplicación a los principios señalados por el Consejo de Estado ?  
¿Qué implicaciones prácticas tuvo este cambio de procedimiento ?

### b. CUANDO SE DISPONGA DE OTRO MECANISMO JUDICIAL PARA LOGRAR EL EFECTIVO CUMPLIMIENTO DE LA NORMA

#### TESIS 1. EL CARÁCTER RESIDUAL DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

La Corte Constitucional en Sentencia C-193 de 1998 realizó un estudio frente a la demanda del inciso final del artículo 9 de la ley 393 de 1997 que establece:

"Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la

norma o Acto Administrativo, salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante."

<sup>99</sup> TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO. Exp 1999-2709-00C, dic 3/99. M.P Luis Eduardo Cerra Jiménez.

En dicha sentencia señaló:

"Observa la Sala que, en esencia, idéntica previsión se contempla para la procedencia de la acción de tutela en el inciso tercero del artículo 86 constitucional, y en el numeral 1 del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991. De ahí, que reiteradamente la jurisprudencia de esta Corte haya expresado que dicha acción es subsidiaria y residual, porque sólo procede ante la ausencia de otros mecanismos ordinarios de defensa judicial, según la apreciación que en cuanto a su eficacia haga el juez en el caso concreto.

La propia Constitución (Capítulo 4 Título II) ha señalado una serie de instrumentos procesales destinados a la protección y aplicación de los derechos, como son: la acción de tutela, la acción de cumplimiento, las acciones populares, las de grupo o clase, la acción de responsabilidad patrimonial por el daño antijurídico, amén de las previstas en otros textos de la Constitución como son: el habeas corpus y las acciones públicas de nulidad e inconstitucionalidad. Además, existe la disposición general del artículo 89 que habilita al legislador para establecer "los demás recursos, las acciones y los procedimientos necesarios" para que las personas puedan propugnar por 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, y la facultad que tiene el legislador para regular otro tipo de acciones judiciales, de conformidad con el artículo 150 numeral 2 de la Constitución.

3.4. El cargo formulado contra la norma acusada plantea los siguientes interrogantes: la acción de cumplimiento sustituye o desplaza algunos medios ordinarios de defensa judicial, destinados a lograr el cumplimiento de actos administrativos subjetivos?. Es constitucional la restricción que se hace en la norma demandada en

relación con el cumplimiento de las leyes y de cualquier acto administrativo?.

Tan importante es que el constituyente reconozca formalmente los derechos como que arbitre el correlativo instrumento para su protección. De este modo el derecho y la garantía se integran en un todo. Los instrumentos de protección son variados, de acuerdo con la específica finalidad que ellos persiguen, cada uno de ellos tiene una función tutelar. Por lo tanto, el orden y la seguridad jurídicos imponen que la utilización de dichos medios se haga en forma racional, de manera que no se interfieran o anulen entre sí y no se les reste su eficacia. En tal virtud, no es admisible que el legislador cree instrumentos sucesivos o paralelos para la protección de los derechos.

Cuando se trata de asegurar el efectivo cumplimiento de la ley material, esto es, de normas generales, impersonales y abstractas, es indudable que el instrumento de protección creado por el Constituyente -la acción de cumplimiento- es el único mecanismo directo idóneo, razón por la cual no le es permitido al legislador crear mecanismos subsidiarios o paralelos para asegurar dicho cumplimiento.

Igualas consideraciones son válidas con respecto a los actos administrativos de contenido general que por contener normas de carácter objetivo impersonal y abstracto, son equivalentes materialmente a las leyes."<sup>100</sup>

En confirmación de esta tesis, el Consejo de Estado en Sentencia del 22 de enero de 1998 , Consejero Ponente el Dr. Ricardo Hoyos Duque señaló : " La acción de cumplimiento , al igual que la de tutela constituye un mecanismo residual y subsidiario para lograr el acatamiento de la Ley o de un acto administrativo , es decir,

<sup>100</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-193 de 1998

que sólo procede "cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial". La Constitución quiso dejar a salvo las acciones y procedimientos ordinarios y consagró mecanismos excepcionales para la protección y aplicación de derechos que sólo serán procedentes en ausencia de procedimientos ordinarios, o ante la ineffectividad de los mismos para salvaguardar los derechos que se reclaman".

## TESIS 2. LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO ES UNA ACCIÓN PRINCIPAL

Conviene examinar la tesis del Salvamento de voto a la sentencia C-193 de 1998 (Corte Constitucional), donde se señala:

"La de cumplimiento es una acción pública que, si bien no goza de la naturaleza política de la acción de inconstitucionalidad - reservada por ello al ciudadano-, tiene por fundamento y por objetivo la vigencia y realización del orden jurídico a través del cumplimiento de las normas que lo integran.

A la luz de la Constitución, no se necesita acreditar interés particular alguno para poder intentar la acción de cumplimiento, bien que se trate de una ley, ya de un acto administrativo. El interés protegido es público: el acatamiento a lo que la disposición correspondiente haya ordenado y que viene siendo desobedecido.

Tampoco hay que probar afectación, daño o amenaza en cabeza propia, pues se parte del supuesto constitucional de que todos los gobernados, por serlo, están perjudicados por el solo hecho de que un mandato en vigencia, integrante del orden jurídico, esté siendo desacatado. No puede hablarse de afectado, como lo hace el artículo objeto de controversia, para referirse a quien puede ejercitar la acción. Y, si ello es así, no puede la ley exigir, como requisito para que proceda, la búsqueda de procedimientos judiciales encaminados a la defensa del actor, como sí es normal que suceda en el caso de la acción de tutela.<sup>101</sup>

### Actividad 43

¿Cuál de estas tesis acoge Usted? Explique su posición.

## c. CUANDO SE PERSIGA EL CUMPLIMIENTO DE NORMAS QUE ESTABLEZCAN GASTOS

Este tema ha sido uno de los más conflictivos y ha generado graves problemas en la aplicación de la ley 393 de 1997.

En Sentencia de la Corte Constitucional C-157 de 1998 se plantea que :

"Sostienen los demandantes que la limitación que establece la ley a la acción de cumplimiento, consistente en su improcedencia para perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos, viola el artículo 87 de la Carta que no distingue a este respecto entre leyes o

actos administrativos que contemplen gastos y leyes y actos administrativos que no lo hacen.

En los antecedentes de la disposición constitucional se da cuenta del debate que sobre el particular se suscitó (Acta del 6 de mayo de 1991 de la Asamblea Nacional Constituyente). El texto adoptado, sin

<sup>101</sup> CORTE CONSTITUCIONAL: Salvamento de Voto a la Sentencia C-193 de 1998. Magistrados: Carlos Gaviria, Alejandro Martínez, José Gregorio Hernández.

embargo, expresamente no se refiere a la limitación introducida por el Legislador. De la ausencia literal de restricciones aplicables a un enunciado constitucional, no se sigue siempre que la limitación de orden legal sea en todo caso inconstitucional, puesto que la misma puede resultar imperiosa a partir de una interpretación sistemática de la Constitución. En el campo de los derechos fundamentales, las restricciones o limitaciones que se originen en la ley, en principio no se rechazan, sino que su validez se hace depender de que las mismas no afecten su núcleo esencial y que, además, sean razonables y proporcionadas. De otra parte, existen reglas o prohibiciones constitucionales que no admiten restricción alguna por parte del legislador, como es el caso, entre otras, de la interdicción de la pena de muerte y la censura.

La Corte no encuentra que la Constitución impida al legislador encargado de darle desarrollo procesal a la acción de cumplimiento, contemplar algunas restricciones que sean necesarias para tipificarla de manera adecuada de suerte que responda a la concepción que surge de aquélla.

Es evidente que si el requisito constitucional para estimar una acción de cumplimiento se concreta en la omisión de un deber, escapa a esta acción la impugnación de conductas que carezcan de obligatoriedad, máxime en los casos en los cuales la Constitución concede un margen de libertad de acción o atribuye a un órgano una competencia específica de ejecución condicionada.

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 CP, 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 (artículo 346 CP).

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 censura.

Por lo anterior, se declarará exequible el parágrafo del artículo 9º de la ley.”

Tesis garantista del Consejo de Estado:

Se deben destacar dos sentencias que han buscado dar una interpretación a esta norma que permita la ejecución del gasto público, en especial el gasto público social que es tan importante en nuestro Estado Social de Derecho.

En la sentencia ACU 552 del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo se señala la siguiente interpretación del parágrafo del artículo 9:

“si la norma con fuerza material de ley o el acto administrativo, implican un gasto, la limitante legal no es predictable cuando se trata de la ejecución presupuestal como que, no puede el intérprete soslayar que el parágrafo declarado exequible es, cuando lo primero, norma exceptiva y, además, ha de tener presente que el razonamiento y la argumentación expuestas por la Corte, se contraen única y exclusivamente al respeto de las competencias y la aplicación de los principios en materia de facción presupuestal.

Una vez elaborado un presupuesto o apropiado el gasto, la vocación natural de éstos, es la de ser efectivamente destinados a la satisfacción de la función social para el cual están concebidos. Esta sola reflexión sugiere, al intérprete, el análisis de la pretensión de cumplimiento en concreto, pues que una vez ordenado, presupuestado y apropiado el gasto, todas las autoridades encargadas de su ejecución, han de

cumplirlo y ello, desde la óptica de la norma constitucional contenido en el artículo 87 de la Carta Política, impone su cumplimiento.

De ello se sigue que, en tanto el núcleo esencial del precepto cuyo incumplimiento se predica –contenido prestacional del precepto normativo- imponga una conducta a la autoridad pública destinataria de la norma que establece el gasto, no hay razón constitucional ni legal para excluir, de esta especial forma de control constitucional, el cumplimiento del precepto.”<sup>102</sup>

En la sentencia ACU-1153 de febrero 17 de 2000, donde el Consejo de Estado decide la impugnación formulada contra una providencia del Tribunal Administrativo del Cauca mediante la cual ordenó al instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana “Inurbe” en el término de tres meses, realizar los trámites y tomar “las decisiones correspondientes destinadas a calificar, adjudicar y entregar el subsidio familiar de vivienda de que trata la Ley 3º de 1991 a los hogares ubicados en las zonas declaradas de calamidad pública del municipio de Caldono, Cauca, esta instancia planteó la siguiente tesis :

“...de conformidad con la Constitución y la ley, al juez administrativo le está vedado, en principio, a través de una acción de cumplimiento ordenar 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, por cuanto se afectaría el equilibrio presupuestal establecido constitucionalmente (arts 345 a 355).

Pero sí puede ordenar cumplir una ley o acto administrativo (sic) impliquen una erogación presupuestal, pues de suyo y por regla

<sup>102</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo, Sección tercera, sentencia de enero 25 de 1999. Exp ACU 552, ponente: Daniel Suárez Hernández, actor: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca “CAR”

general, todo mandato directa o indirectamente lo implica, pues sostener lo contrario, haría inane la acción constitucional.

En otras palabras, el juez, sin convertirse en ordenador del gasto, puede ordenar el cumplimiento de una norma, cuando la misma aparezca plenamente exigible.

Bajo estas precisiones, y revisado el caso concreto, la Sala, considera que es procedente por cuando: 1. Tanto de la reglamentación existente para la atención y prevención de desastres y los actos administrativos cuyo cumplimiento se demanda surge un mandato claro y preciso que cumplir, cual es la urgencia en la atención a los damnificados por un desastre natural; 2. "La normatividad que regula el sistema nacional para la prevención y atención de desastres conforma una conducta –débito prestacional– a cargo de las entidades públicas competentes, que conlleva la adopción y ejecución de todas las acciones pertinentes, destinadas a cumplir con los objetivos y finalidades para los cuales fue

creado dicho sistema"<sup>103</sup>; y 3. "La normatividad que integra el sistema nacional para la prevención y atención de desastres aplicable al caso sub judice, no confiere a la entidad pública demandada un margen de discrecionalidad o libertad de acción en orden a comprometer o no su accionar respecto a la situación de calamidad pública, sino que se encuentra legalmente obligada a actuar positivamente de manera pronta y eficaz"<sup>104</sup>.

Se insiste (sic) la ejecución del gasto público debe ser eficaz en un estado moderno<sup>105</sup>. Eficacia que se traduce en el cumplimiento de las normas que impliquen un gasto social, las cuales, tiene un carácter prioritario<sup>106</sup>, realizan los fines del Estado y cumplen con las funciones de la demandada.

En el mismo sentido cabe agregar que ante el mandato de orden constitucional y legal de priorizar el gasto social, el juez administrativo ante la inacción de la administración no le queda otro remedio que efectivizarlo mediante acciones como la incoada."<sup>107</sup>

## EJERCICIO

En un contrato administrativo reglado por la Ley 80 de 1993 la entidad contratante incurre en mora en los pagos que le competen.

### Actividad 44

¿Considera Usted que el contratista podría utilizar la acción de cumplimiento, argumentando que dicho gasto se halla amparado por la correspondiente disponibilidad y el respectivo registro presupuestal, requisitos estos indispensables para la ejecución del contrato? Argumente su respuesta.

<sup>103</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de acción de cumplimiento No ACU 589. Sección Tercera. C.P. Juan de Dios Montes

<sup>104</sup> IBIDEM

<sup>105</sup> RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública, Bogotá: Externado de Colombia, 1998, 4 de, p. 39

<sup>106</sup> OP. CIT. P. 239.

<sup>107</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda–Subsección B. Exp. ACU 1153 feb 17 de 2000. M.P. Carlos A. Orjuela Góngora.

## ¿ EN LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO PROcede LA ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES ?

Frente a esta pregunta se ha pronunciado el Consejo de Estado señalando:

"La ley 393 de 1997 en sus diferentes artículos no solo no autoriza la posible acumulación de varias pretensiones contra varios demandados, sino que en la letra y en el espíritu de la mayoría del articulado (arts 5,8,10-4.13.17.19.21 y 26), expresamente se alude a la autoridad", aspecto que claramente indica que el demandado ha de ser siempre una autoridad singular. En cuanto que el artículo 30 ibidem expresa la remisión del Código Contencioso Administrativo, ello sin perjuicio de que, como ya se dijo, el carácter de la acción de

cumplimiento la aleja de los procesos administrativos ordinarios.

Pero aún si fuera posible la acumulación en el proceso de cumplimiento, debe reunir los requisitos para ello consagrado en el artículo 82 del C.P.C (aplicable por mandato del CCA, artículo 145), esta disposición permite formular en una misma demanda pretensiones de varios demandantes o contra varios demandados "... siempre que aquellas provengan de la misma causa, o versen sobre el mismo objeto, o se hallen entre sí en relación de dependencia, o deban servirse específicamente de unas mismas pruebas, aunque sea diferente el interés de unos y otros"<sup>108</sup>

## ¿ ES PROCEDENTE EL RECURSO DE APELACIÓN FRENTE AL AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA ?

Se pregunta, al igual que en las acciones populares y las acciones de grupo, si procede el recurso de apelación frente al auto que rechaza la demanda. El origen de la confusión se encuentra en que en el procedimiento señalado en la ley 393 de 1997 señala en su artículo 16 que "Las providencias que se dicten el trámite de la

Acción de Cumplimiento, con excepción de la sentencia, carecerán de recurso alguno, salvo que se trate del auto que deniegue la práctica de pruebas, el cual admite el recurso de reposición que deberá ser interpuesto al día siguiente de la notificación por escrito y resuelto a más tardar al día siguiente".

### Actividad 45

**PREGUNTA:** ¿Admitiría Usted un recurso de apelación frente al auto dictado por el Tribunal donde se rechaza una demanda de acción de cumplimiento? ¿Cuál sería el fundamento de su decisión?

<sup>108</sup> Consejo de Estado. Sentencia. Marzo 26 de 1999. Exp. ACU-653 M.P Daniel Manrique Guzman.

# SUSPENSIÓN DE TRÁMITE DE LAS ACCIONES DE CUMPLIMIENTO

El artículo 18 de la ley señala esta posibilidad:

Artículo 18.- Suspensión del Trámite. El trámite de la Acción de Cumplimiento cuyo propósito sea hacer efectivo un Acto Administrativo, se suspenderá hasta tanto no se profiera decisión definitiva, en el evento en que un proceso de nulidad en curso de haya decretado la suspensión provisional del

acto incumplido. (Conc. Código Contencioso Administrativo artículos 152-158)

La razón de ser de esta disposición es la coherencia del ordenamiento jurídico, pues no tendría sentido que mientras se está cuestionando la legalidad de una norma o acto y se ordena sus suspensión provisional, en otro proceso se determine su cumplimiento.

## Actividad 46

PREGUNTA: ¿A quién corresponde en este caso la carga de la prueba?

# EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

El artículo 20 señala esta posibilidad: Artículo 20.- Excepción de Inconstitucionalidad. Cuando el incumplimiento de norma con fuerza de Ley o Acto Administrativo sea proveniente del ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad, el Juez de cumplimiento deberá resolver el asunto en la sentencia. Lo anterior sin perjuicio de que el Juez la aplique oficiosamente.

Sobre las características de esta excepción es interesante revisar la sentencia T-006 de 1994 donde establece :

“En este caso si el juez encuentra fundada la demanda de inconstitucionalidad, dejará de aplicar la ley, pero únicamente para quien lo solicitó. Al contrario de los que sucede en la acción de inconstitucionalidad, la ley conserva su eficacia jurídica, es decir no se anula, y por consiguiente podrá ser aplicada posteriormente, siempre que no se le oponga la excepción de inconstitucionalidad.

El objeto de la excepción no es, pues, la anulación, sino la aplicación de la ley en el proceso establecido”

## Actividad 47

PREGUNTA: ¿Quién alegaría esta excepción? ¿Podría el juez tramitarla de oficio?

## ALGUNAS CIFRAS QUE MUESTRAN EL IMPACTO DE LAS ACCIONES DE CUMPLIMIENTO Y SUS PROBLEMAS

El Ministerio de Justicia aplicó una encuesta en 17 Tribunales del país y a una muestra de 70 casos del Consejo de Estado, la cual analiza el comportamiento de esta acción en los años de 1997 y 1998.

Algunos elementos importantes de esta encuesta son:

- Los Tribunales carecen de estadísticas sobre las acciones de cumplimiento "La falta de estadísticas en los Tribunales sobre las Acciones de cumplimiento instauradas y su decisión, constituye una limitante importante para el análisis en torno al impacto social de esta acción."<sup>109</sup>
- El volumen de acciones fue muy alto en el primer año de la acción y luego decreció. «El volumen de acciones recibidas en el año 1997 es alto, lo que indica la receptividad y expectativas que tuvo la ley inmediatamente después de su expedición. Sin embargo el volumen se redujo en el año de 1998. Una posible explicación a este fenómeno podría ser la que da razón de la difusión de la ley y sus aspectos de carácter práctico, en especial los que tocan con los requisitos y la procedibilidad y alcance de la acción, que se constituyen en límites para el actor.»<sup>110</sup>
- Es muy elevado el número de sentencias desfavorables. "Llama la atención el elevado número de sentencias desfavorables que fluctúan entre el 83% de los datos que muestra el cuadro correspondiente."
- Las acciones de cumplimiento se interponen en su gran mayoría por particulares y muy poco por servidores públicos."Los particulares, en una proporción que representa una cifra aproximada del 90%. Los defensores del pueblo y los personeros. En una proporción aproximada al 4% de los casos presentados."<sup>111</sup>
- Los casos más comunes para declarar improcedente una acción de cumplimiento son la existencia de otros instrumentos para lograr el efectivo cumplimiento de la ley o acto administrativo (76% de los casos) y por tratarse de violaciones que deben ser resueltas mediante acción de tutela (24% de los casos).<sup>112</sup>
- Las principales dificultades que han tenido los magistrados para aplicar las normas derivan de límites que la misma ley 393 de 1997 impone».
- Las respuestas más significativas fueron:
  - El no proceder cuando ocasiona erogaciones al presupuesto o en otras palabras la amplitud del párrafo del artículo 9º que permite encontradas interpretaciones;
  - Falta de criterio sobre lo que significa la existencia de otra vía;
  - Las limitaciones de las causales de improcedencia y de rechazo de pliego
  - La imposibilidad de convertir en tutela la Acción de Cumplimiento cuando el proceso se encuentra avanzado.

<sup>109</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. Informe al Congreso de la República. Impacto de la ley 393 de 1997. Bogotá, Diciembre de 1998. P. 53.

<sup>110</sup> IDEM. P. 54

<sup>111</sup> IDEM. P. 55

<sup>112</sup> IDEM. P. 56

- El artículo 18 de la Ley que debería ser causal de improcedencia para instaurar la Acción de Cumplimiento, en el evento de que se encuentre en curso una acción de nulidad.
- Debería exigirse que el acto administrativo sea acompañado con constancia de notificación y ejecutoria.
- En cuanto a las peticiones no resueltas que aportaron como pruebas de la renuencia, la norma no es clara en lo que respecta al valor probatorio de tales peticiones que constituyen renuencia y la forma de hacerlas valer;
- Los términos cortos;»<sup>113</sup>
- En el Consejo de Estado es más alto el porcentaje de fallos que acceden a las pretensiones del solicitante.

“En primer lugar, el porcentaje de fallos por parte del Consejo de Estado, que accede a las pretensiones del solicitante es alto. Esta situación establece presumiblemente un indicio que podría merecer una hipótesis explicativa que de cuenta de tensiones ocasionadas por disparidad de criterios en los fallos proferidos por los Tribunales y los de la instancia de apelación superior,

representada en el propio Consejo de Estado.”<sup>114</sup>

Las sugerencias que plantean los magistrados tienen que ver con precisiones legislativas, nuevos requerimientos de interpretación y educación a los actores y a los servidores públicos.

- Precisar el alcance de la expresión “Cuando origina gastos que afectan el presupuesto”;
- Precisar que la otra vía judicial sea tan rápida y eficaz como la Acción de Tutela;
- Establecer un plan de difusión de esta acción entre los servidores públicos, pero además entre universitarios y docentes;
- Definir exactamente la improcedencia
- Consagrar los recursos de reposición y apelación contra los autos inadmisibles, según las normas de competencia;
- Ampliar los términos
- Definir cuando se entiende por iniciado el trámite
- Que la competencia se radique en el lugar del domicilio de la entidad renuente.”<sup>115</sup>

## Actividad 48

Qué opinión le merece esta encuesta? Comparte las soluciones planteadas? Tiene otras propuestas? Por favor escríbalas.

## RESUMEN

Hemos visto que la acción de cumplimiento tiene su origen en dos instituciones del sistema anglosajón: writ of mandamus e injunction y que tiene algunos antecedentes en el derecho colombiano.

La acción de cumplimiento está directamente relacionada con la búsqueda de eficacia del ordenamiento jurídico y obviamente permite el cumplimiento de normas y actos

<sup>113</sup> IDEM. P. 58

<sup>114</sup> IDEM. P. 63

<sup>115</sup> IDEM. P. 58-59

administrativos que consagran derechos. Como afirma el profesor Cepeda: "La acción de cumplimiento no está limitada a un cierto tipo de derechos, sino que busca hacer actuar a la administración cuando no está cumpliendo una disposición legal (o acto administrativo) relacionada con cualquier derecho."<sup>116</sup>

En cuanto a la reglamentación de la acción hemos examinado los principales problemas de interpretación, los cuales se relacionan con la determinación del objeto de la acción, con la legitimación pasiva, con el requisito de la constitución en renuencia, con las causales de improcedencia de la acción y con las normas referidas a suspensión del proceso

y trámite de la excepción de inconstitucionalidad. En síntesis al examinar la acción estimamos conveniente la regla planteada por el Consejo de Estado: "...conforme al fundamento legal inicialmente transrito, tres son... los requisitos mínimos exigidos para que salga avante una acción de cumplimiento:

- a) Que la obligación que se pida hacer cumplir esté consignada en la ley o en acto administrativo...
- b) Que el mandato sea imperativo, inobjetable, y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad frente a la cual se aboga por el cumplimiento; y , c)
- c) Que se pruebe la renuencia del exigido a cumplir, o se pruebe que el cumplimiento se ha pedido directamente a la autoridad de que se trate."<sup>117</sup>

## QUÉ HE APRENDIDO?

Para integrar nuestros conocimientos sobre acciones populares, de grupo y de cumplimiento vamos a diligenciar el siguiente

cuadro que resume las principales diferencias. Sugerimos revisar las normas que se proponen para facilitar el ejercicio.

<sup>116</sup> CEPEDA, Manuel José. Introducción a la Constitución de 1991. Bogotá: Temis, 1993.

<sup>117</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sentencia ACU-032, Noviembre 6 de 1997. M.P. Clara Forero de Castro.

# QUÉ DIFERENCIA A LAS ACCIONES POPULARES DE LAS ACCIONES DE TUTELA, DE LAS ACCIONES DE GRUPO Y DE LAS ACCIONES DE CUMPLIMIENTO?

Completar el siguiente cuadro revisando la normatividad que se sugiere.

Desarrollar el siguiente cuadro comparativo con las guías normativas que adjuntamos:

ASPECTO	ACCION POPULAR	ACCION DE GRUPO	ACCION DE CUMPLIMIENTO
DEFINICIÓN	Artículo 88 de la Constitución. artículo 2 Ley 472 de 1998)	Ver artículo 3 y 46 ley 472 de 1998	Ver artículo 87 Constitución Artículo 1 Ley 393 de 1997)
OBJETO	Artículo 88 de la Constitución y artículo 4 ley 472 de 1998	Art 88 inciso 2 de la Constitución. Artículo 46 y ss Ley 472 de 1998.	Art 1 Ley 393 de 1997
LEGITIMACIÓN	Artículo 12 Ley 472 de 1998	Artículo 48 Ley 472 de 1998	Art 4 Ley 393 de 1997
DEMANDADOS	Artículo 9 Ley 472 de 1998.	Artículo 50 Ley 472 de 1998	Artículo 5 y 6 Ley 393 de 1997
COMPETENCIA	Artículo 16 de la ley 472 de 1998	Artículo 51 Ley 472 de 1998	Artículo 2 y 3 de la ley 393 de 1997
IMPROCEDENCIA		Art 46 Ley 472 de 1997	Artículo 9 Ley 393 de 1997
CADUCIDAD	Artículo 11 Ley 472 de 1998	Artículo 47 Ley 472 de 1998	Art 7 Ley 393 de 1997
Sanciones	Art 41 Ley 472 de 1998	Artículo 68 Ley 472 de 1998	Art 25 Ley 393 de 1997

# ANEXOS

A continuación encontrarán Ustedes dos anexos. El primero corresponde a las conclusiones del taller que realizamos con un grupo de Magistrados de los Tribunales Administrativos de diversas regiones del país y algunos Magistrados Auxiliares del Consejo de Estado. Este trabajo sintetiza los principales problemas que tiene la ley 472 de 1998 y algunas alternativas de solución planteadas desde la opción más difícil de la reforma de la ley hasta la opción de soluciones jurisprudenciales por la vía de la interpretación.

El segundo anexo recoge unos cuadros que sintetizan las principales normas internacionales e internas sobre los principales derechos colectivos y puede ser una herramienta de gran utilidad en la labor de construcción de un concepto sobre dichos derechos y en el análisis de su contenido y formas de protección.

Les recordamos que adjunto a este módulo se encuentra el CD denominado "Manual de Derechos Colectivos" que es un complemento de este material y que contiene:

- La ley 472 de 1998 con sus concordancias normativas, jurisprudenciales, sus antecedentes y bibliografía complementaria.
- Un manual de derechos colectivos que incluye la regulación, concepto, instancias de protección, jurisprudencia y bibliografía especializada sobre los principales derechos colectivos.
- El observatorio de derechos colectivos: Incluye cuatro documentos de análisis elaborados por el grupo de investigación de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.
- El módulo de autoformación en acciones populares, de grupo y de cumplimiento para su desarrollo virtual y un cuaderno de anotaciones en igual formato.

## 1. EVALUACIÓN DE LA LEY 472 DE 1998

En un taller realizado en Bogotá, los días 27, 28, 29 y 30 de junio de 2001, un grupo de magistrados de Tribunales Administrativos del país y algunos magistrados auxiliares del Consejo de Estado, realizó un ejercicio basado en la identificación de los principales problemas que le encontraban a la ley 472 de 1998 y las propuestas de solución, dividiéndolas en propuestas de solución legislativa (las que implican una reforma de la ley por el legislador) y propuestas de solución jurisprudencial (las que por vía de interpretación puede el juez superar).

Por favor examine el cuadro y en la columna de observaciones incluir su valoración de las mismas y comentarios.

*Evaluación de la Ley 472 de 1998 y sus principales problemas propuestas de solución<sup>1</sup>*

PROBLEMA	ACCION	SOLUCIÓN LEGISLATIVA	SOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL	OBSERVACIONES
Identificación de los derechos colectivos. Concepto y determinación de los derechos colectivos. Categorización de los derechos, bien jurídico protegido (Art 4)	POPULAR		Si	
Objeto de la acción popular: preventiva – restitutoria	POPULAR		Si	
Procedencia de acciones populares frente a actos administrativos que generen daños colectivos	POPULAR		Si	
NO señalamiento de causales de improcedencia	POPULAR	Si		
Derecho de postulación a nombre de otro (art 13)	POPULAR		Si	
Necesidad de mayores oportunidades procesales para la audiencia de pacto de cumplimiento	POPULAR	Si		Todos los grupos están de acuerdo en esta propuesta y señalan que debería trasladarse después de la etapa probatoria. Se sugiere que no sea obligatorio y que las partes lo pidan o el juez lo decrete de oficio si lo considera necesario.

<sup>1</sup> Sistematización realizada por Beatriz Londoño Toro, de las propuestas presentadas por 30 magistrados de los Tribunales Administrativos y magistrados auxiliares del Consejo de Estado, reunidos en Bogotá por convocatoria de la Escuela Judicial los días 27, 28, 29 y 30 de junio de 2001.

PROBLEMA	ACCION	SOLUCIÓN LEGISLATIVA	SOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL	OBSERVACIONES
Aspectos metodológicos en las audiencias para el pacto de cumplimiento	POPULAR		Si	Se recomienda la asistencia de la sala al pacto de cumplimiento
Cuándo considerar fallida dicha audiencia	POPULAR		Si	Se estima que cuando no se encuentren las partes (debe interpretarse a favor del derecho colectivo). La ley no señala que los coadyuvantes sean parte.
Problema procedural. Financiación y costos.	POPULAR	Si		
Los términos de la acción son cortos y no razonables. Contradicción entre art 22 y 34.	POPULAR	Si	Si	La razonabilidad y coherencia de los términos. Varios grupos coinciden en este aspecto y señalan que los términos deberían consultar la realidad procesal
La coadyuvancia debe permitirse para la parte actora y para la parte demandada (art 24)	POPULAR		Si	
Fallo de excepciones previas	POPULAR	Si		Se considera importante que se falle primero sobre dichas excepciones y no esperar la finalización del proceso
Incentivo (Art 39)	POPULAR	Si	Si	Si hay lugar cuando hay pacto? Algunos consideran que debería eliminarse el incentivo. Otros estiman que debe regularse cuando procede
Graduación del incentivo	POPULAR		Si	
Efecto en que se concede la apelación	POPULAR	Si	Si	Debe ser suspensivo. Agregar comentarios
Términos para la segunda instancia	POPULAR	Si		Se estiman muy cortos y no hay traslado para alegar

PROBLEMA	ACCION	SOLUCIÓN LEGISLATIVA	SOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL	OBSERVACIONES
Competencia en los tribunales administrativos, sólo para sección primera (Art 16). Deben conocer todas las secciones y salas	POPULAR	Si		Sólo el Tribunal de Cundinamarca tiene sección primera
Precisar la procedencia del recurso de casación en la jurisdicción contenciosa (art 67)	DE GRUPO	Si		Hay confusión para conocer sobre dichos recursos
Eliminar la moral administrativa como derecho colectivo (propuesta minoritaria)	POPULAR	Si (Tendría que hacerse una reforma constitucional)		Estimó un grupo que con esta posibilidad se desplaza a los organismos de control y se judicializan los conflictos. La mayoría de los participantes estuvo en desacuerdo con esta propuesta.
Modificar el art. 43 o derogarlo porque está dando lugar a fallos contradictorios en acciones populares y acciones disciplinarias. Duplicidad de funciones	POPULARES		Si	La justicia debe desplazar a los organismos de control en los casos de acciones por moralidad administrativa.
Procedencia de las acciones de grupo. Interpretación de las condiciones uniformes y de la misma causa. Un grupo sugiere eliminar parágrafo de art. 53 que exige valoración (pequeña sentencia). Propuesta minoritaria)	DE GRUPO	Si	Si	La mayoría del grupo no acogió esta propuesta derogatoria pero si la relativa a la necesidad de interpretación.
Reglamentar la responsabilidad objetiva (art 88 de la Constitución)	POPULARES Y DE GRUPO	Si		
Requisitos de procedibilidad en acciones de grupo (art 52)	DE GRUPO	Si		Establecer requisitos taxativos de procedibilidad
Técnica legislativa (art 35, 65.)	POPULARES Y DE GRUPO	Si		Elegancia juris
La carga de la prueba del artículo 30 riñe con la oficiosidad de un juez constitucional (art 30)	POPULARES	Si	Si	Se sugiere el principio in dubio pro derecho colectivo
Contenido de la sentencia cuando se trate de una indemnización colectiva	POPULARES	Si		
Desacato. Art 41. Trámite garantista	POPULAR		Si	

## 2. PRINCIPALES INSTRUMENTOS INTERNACIONALES E INTERNOS SOBRE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

### 1. DERECHO A UN AMBIENTE SANO

#### 1. 1. PRINCIPALES NORMAS INTERNACIONALES SOBRE DERECHO AL AMBIENTE

NORMA INTERNACIONAL	LEY QUE LA RATIFICA	TEMA
Convenio de Ginebra IV, del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.	Ley 5º de agosto de 1960	Derecho al ambiente – Protección en la guerra
CONVENCIÓN SOBRE PESCA Y CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS VIVOS DE LA ALTA MAR. Celebrado el 29 de abril de 1958, Ginebra	LEY 119 de 1961	Recursos marinos Pesca
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Ley 74 de 1968	Derecho al ambiente
Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1.972	Ley 23 de 1973 recoge los principios	Principios Ambientales
ACUERDO PARA LA CONSERVACIÓN DE LA FLORA Y LA FAUNA DE LOS TERRITORIOS AMAZÓNICOS DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL . Celebrado el 20 de junio de 1973, Bogotá	LEY 5 de 1976.	Amazonia. Protección de Fauna y flora
Tratado de Cooperación Amazónica. Celebrado el 3 de julio de 1978 , Brasilia .	Ley 74 de 1979	Cooperación Amazónica.
Convenio sobre la organización de la comisión permanente de la conferencia sobre explotación y conservación de las riquezas marítimas del pacífico sur .Celebrado el 18 de agosto de 1952, Santiago de Chile	LEY 7 de 1980.	Recursos marinos

Convenio Solas, Seguridad de la vida humana en el mar. Con Protocolo de 1978.	Ley 8 de 1980.	Contaminación marítima
Convenio Marpol, Convenio Internacional para prevenir la contaminación por buques de 1973. Con Protocolo de 1978.	Ley 12 de 1981	Contaminación marítima
Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural celebrado el 23 de Noviembre de 1.973.	Ley 45 de 1.983.	Patrimonio natural
Convenio para la protección del medio marino y la zona costera del pacífico sudeste. Celebrado el 12 de noviembre de 1981, Lima	LEY 45 de 1985.	Medio marino y costas
CONVENIO PARA LA PROTECCIÓN Y EL DESARROLLO DEL MEDIO MARINO EN LA REGIÓN DEL GRAN CARIBE .Celebrado el 24 de marzo de 1983, Cartagena de Indias	LEY 56 de 1987.	Recursos marinos
Convenio Internacional sobre responsabilidad civil por contaminación por hidrocarburos de 1969. Con Protocolo de 1976	Ley 55 de 1989.	Contaminación marítima por hidrocarburos. Responsabilidad ambiental.
Convenio internacional de maderas tropicales. Celebrado el 18 de noviembre de 1983, Ginebra	LEY 47 de 1989.	Maderas
CONVENIO DE VIENA PARA LA PROTECCIÓN DE LA CAPA DE OZONO. Celebrado el 22 de marzo de 1985, Viena	LEY 30 de 1990.	Capa de ozono - Protección
PROTOCOLO PARA LA CONSERVACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS ÁREAS MARINAS Y COSTERAS PROTEGIDAS DEL PACÍFICO SUDESTE. Celebrado el 21 de septiembre de 1989, Paipa	LEY 12 de 1992.	Areas marinas y costera
PROTOCOLO DE MONTREAL RELATIVO A LAS SUSTANCIAS AGOTADORAS DE LA CAPA DE OZONO Y SUS ENMIENDAS. celebración del Protocolo: 16 de septiembre de 1987, Montreal. Enmiendas: 29 de junio de 1990, Londres; 21 de junio de 1991, Nairobi	LEY 29 de 1992.	Capa de ozono

Declaración de la Conferencia de Río, 1992	Ley 99 de 1993 recoge los principios.	Principios Ambientales
CONVENIO SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA. Celebrado el 5 de junio de 1992, Río de Janeiro	LEY 165 de 1994	Diversidad biológica
Protocolo de cooperación técnica y científico- tecnológica entre la república de Colombia y el reino de España, integrante del tratado general de cooperación y amistad. Celebrado el 29 de octubre de 1992, Madrid, España	LEY 150 de 1.994	Cooperación técnica y científica
Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático .celebrado el 9 de mayo de 1992, nueva York Convenio de Cambio Climático	LEY 164 de 1.994	Cambio climático
CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LAS OBTENCIÓNES VEGETALES, UPOV .Celebrado el 2 de diciembre de 1961, Ginebra; Revisado 10 de noviembre de 1972; Revisado 23 de octubre de 1978	LEY 243 de 1995	Obtenciones vegetales
ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL SOBRE SANIDAD ANIMAL PARA INTERCAMBIO DE ANIMALES Y PRODUCTOS DE ORIGEN ANIMAL. Celebrado el 9 de febrero de 1988, Bogotá	LEY 240 de 1995.	Sanidad animal. Intercambio de animales y productos de origen animal.
Convenio internacional de constitución de un fondo internacional de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos y su protocolo modificadorio.Celebrado el Convenio: 18 de diciembre de 1971, Bruselas; Protocolo: 19 de noviembre de 1976, Bruselas	LEY 257 de 1996.	Contaminación por hidrocarburos
Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales - protocolo de San Salvador. Celebrado el 17 de noviembre de 1988, San Salvador.	LEY 319 de 1996.	Derechos económicos sociales y culturales

Protocolo sobre el programa para el estudio regional del fenómeno el niño en el pacífico sudeste – erfen. Celebrado el 6 de noviembre de 1992, Puerto Callao, Perú	LEY 295 de 1996	Fenómeno del niño
Acuerdo para la creación del instituto interamericano para la investigación del cambio climático global, IAI. Celebrado el 13 de mayo de 1.992 – Montevideo	LEY 304 de 1.996.	Cambio climático – Investigación
Recomendación 172 sobre la utilización de asbesto en condiciones de seguridad, adoptada por la conferencia general de la oit. Celebrada el 4 de junio de 1986, Ginebra	LEY 347 de 1997.	Uso del Asbesto. Contaminación por asbesto
Protocolo relativo a las áreas y flora y fauna silvestres especialmente protegidas del convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del gran caribe y los anexos al protocolo. Celebración del Protocolo: 18 de enero de 1990, Kingston; Anexos: 11 de junio de 1991, Kingston	LEY 356 de 1997.	Fauna y flora marinas
Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas. celebrado el 2 de febrero de 1.971 Ramsar, Irán	LEY 357 de 1.997	Humedales

## 1.2. PRINCIPALES NORMAS SOBRE COOPERACIÓN INTERNACIONAL SANITARIA Y AMBIENTAL

NORMA INTERNACIONAL	LEY QUE LO RATIFICA	TEMA
Acuerdo de cooperación sanitaria entre la República de Colombia y la República federativa del Brasil para la región amazónica. Celebrado el 10 de marzo de 1972, Bogotá.	Ley 3 de 1975	Cooperación sanitaria.
Convenio Hipólito Unanue sobre cooperación en salud de los países del área andina. Celebrado el 18 de Diciembre de 1971, Lima.	Ley 41 de 1977.	Cooperación en salud de países del área andina.
Tratado de Cooperación Amazónica. Celebrado el 3 de julio de 1978 , Brasilia.	Ley 74 de 1979	Cooperación Amazónica.
Tratado de Cooperación Amazónica entre la República de Colombia y la República Peruana. Celebrado el 30 de marzo de 1979, Lima.	Ley 20 de 1981.	Cooperación Amazónica.
Acuerdo sobre la cooperación amazónica entre la República de Colombia y la República de Guyana . celebrado el 3 de mayo de 1982, Bogotá.	Ley 61 de 1983.	Cooperación amazónica
Acuerdo de cooperación entre el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, por una parte y por otra, La Comunidad Económica Europea. Celebrado el 17 de Diciembre de 1983 , Cartagena.	Ley 34 de 1985.	Cooperación entre países miembros del Acuerdo de Cartagena.
Tratado general de cooperación y amistad entre la República de Colombia y el Reino de España. Celebrado el 29 de octubre de 1992, Madrid, España.	Ley 150 de 1994.	Cooperación entre Colombia y España.
Protocolo de cooperación técnica y científico – tecnológica entre la República de Colombia y el Reino de España, integrante del tratado general de cooperación y amistad. Celebrado el 29 de octubre de 1992 , Madrid, España.	Ley 150 de 1994.	Cooperación técnica y científico – tecnológica.
Acuerdo marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros , La República de Bolivia , la República de Colombia , La República del Ecuador , La República del Perú y la República de Venezuela. Celebrado el 23 de abril de 1993, Copenhague.	Ley 183 de 1995.	Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros.
Acuerdo de Cooperación técnica y científica entre la República de Colombia y el gobierno del Reino de Marruecos. Celebrado el 12 de octubre de 1992, Bogotá.	Ley 283 de 1996.	Cooperación técnica y científica.

NORMA INTERNACIONAL	LEY QUE LO RATIFICA	TEMA
Convenio de Cooperación técnica y científica entre la República de Colombia y la República de Chile. Celebrado el 16 de Junio de 1991, Bogotá.	Ley 305 de 1996.	Cooperación técnica y científica.
Convenio marco de Cooperación técnica y científica entre la República de Trinidad y Tobago y e gobierno de la República de Colombia . Celebrado el 17 de Agosto de 1995, Puerto España.	Ley 327 de 1996.	Cooperación técnica y científica.
Acuerdo de Cooperación en materia de turismo entre la república de Colombia y el Reino de España. Celebrado el 9 de junio de 1986, Bogotá.	Ley 347 de 1997.	Cooperación en materia de turismo

### 1.3. PRINCIPALES NORMAS INTERNACIONALES SOBRE FLORA Y FAUNA

NORMA INTERNACIONAL	LEY QUE LO RATIFICA	TEMA
Convención sobre pesca y conservación de recursos vivos de la alta mar . Celebrado el 29 de abril, Ginebra.	Ley 119 de 1961	Pesca y conservación de recursos vivos de la alta mar.
Acuerdo para la conservación de la flora y la fauna de los territorios amazónicos de la República de Colombia y la República Federativa del Brasil. Celebrado el 20 de junio de 1973, Bogotá.	Ley 5 de 1976.	Conservación de la flora y la fauna.
Acuerdo para la conservación de flora y fauna de los territorios amazónicos de la República de Colombia y de la República Peruana. Celebrado el 30 de marzo de 1979.	Ley 30 de 1980	Conservación de flora y fauna de los territorios amazónicos.
Tratado de Washington sobre el comercio internacional de especies de fauna y flora salvajes en peligro de extinción, CLTES. 3 de marzo de 1973.	Ley 17 de 1981.	Comercio internacional de especies de fauna y flora salvajes en peligro de extinción.
Convenio sobre diversidad biológica. Celebrado el 5 de junio de 1992, Rio de Janeiro.	Ley 165 de 1994.	Diversidad biológica.
Protocolo relativo a las áreas y flora y fauna silvestre especialmente protegidas del convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del Gran Caribe y los anexos obligatorios. Celebrado el 18 de enero de 1990. Kingston.	Ley 356 de 1997.	Protección de flora y fauna silvestre.
Acuerdo sobre el programa internacional para la conservación de delfines. Celebrado el 21 de mayo de 1998, Washington, D.C.	Ley 557 de 2000	Conservación de delfines.

## 1.4. PRINCIPALES NORMAS INTERNACIONALES SOBRE ÁREAS MARÍTIMAS

NORMA INTERNACIONAL	LEY QUE LO RATIFICA	TEMA
Convención relativa a la organización consultiva marítima intergubernamental . Celebrado el 6 de marzo de 1948, Ginebra.	Ley 6 de 1974.	Organización marítima.
Convenio sobre la delimitación de áreas marinas y submarinas y cooperación marítima entre las Repúblicas de Colombia y del Ecuador. Celebrado el 23 de agosto de 1975 , Quito.	Ley 32 de 1975	Delimitación de áreas marinas y submarinas.
Tratado de áreas marinas y submarinas y asuntos conexos entre la República de Panamá y la República de Colombia. Celebrado el 20 de noviembre de 1976 , Cartagena de Indias.	Ley 4 de 1977	Áreas marinas y submarinas
Tratado sobre delimitación de áreas marinas y submarinas y cooperación marítima entre la República de Colombia y la República de Costa Rica. Celebrado el 17 de marzo de 1977 , San José de Costa Rica,	Ley 8 de 1978	Delimitación de áreas marinas y submarinas y cooperación marítima
Acuerdo sobre la delimitación de fronteras marítimas entre la República de Colombia y la República de Haití. Celebrado el 17 de febrero de 1978, Portau- Prince.	Ley 24 de 1978.	Delimitación de fronteras marítimas
Declaración sobre zona marítima. Celebrado el 18 de agosto de 1952; Santiago de Chile.	Ley 7 de 1980	Zona marítima.
Convenio sobre la organización de la comisión permanente de la conferencia sobre explotación y conservación de las riquezas marítimas del Pacífico sur. Celebrado el 18 de agosto de 1952, Santiago de Chile.	Ley 7 de 1980.	Explotación y conservación de las riquezas marítimas del Pacífico sur.
Convenio para la protección del medio marino y la zona costera del Pacífico sudoeste. Celebrado el 12 de noviembre de 1981, Lima.	Ley 45 de 1985.	Protección del medio marino y la zona costera del Pacífico sudoeste.
Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del gran Caribe. Celebrado el 24 de marzo de 1983 , Cartagena de Indias.	Ley 56 de 1987.	Protección y el desarrollo del medio marino en la región del gran Caribe.

## 1.5. PRINCIPALES NORMAS NACIONALES SOBRE MEDIO AMBIENTE

### DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES LA CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA

- Art. 7 Reconocimiento de la diversidad étnica y cultural;
- Art.8 Obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación;
- Art.11 Derecho a la vida;
- Art.49 Reconocimiento, como servicios públicos a cargo del Estado, la atención a la salud y al saneamiento ambiental;
- Art.58 Función ecológica inherente a la función social de la propiedad;
- Art.63 Parques naturales y otros bienes, inalienables, imprescriptibles e inembargables;
- Art.66 Los créditos agropecuarios como instrumento para superar cualquier calamidad ambiental;
- Art.67 La educación como instrumento para lograr y asegurar la protección del ambiente;
- Art.72 Patrimonio cultural de la Nación;
- Art. 79 Derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente;
- Art.80 Planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales acorde con la filosofía de la idea del desarrollo sostenible para asegurar su conservación, restauración sustitución, prevenir los factores de deterioro ambiental, y exigir responsabilidad por los daños causados;
- Art.81, Prohibición de la fabricación, importación e introducción al país de ciertos bienes considerados nocivos para el ambiente y protección de los recursos genéticos;
- Art.87 Acción de cumplimiento
- Art 88, Acciones populares en defensa del ambiente;
- Art.90 Responsabilidad estatal por el daño antijurídico);
- Art.95-8 Deber de la persona y del ciudadano de proteger los recursos naturales y culturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;
- Art.215 Estado de emergencia derivado de la perturbación o amenaza del orden ecológico;
- Art.226 Internacionalización de las relaciones ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional;
- Art.267 Valoración de los costos ambientales como parte del ejercicio del control financiero de gestión y de resultados que comprende la vigilancia de la gestión fiscal del Estado;
- Art.277-4 Defensa del ambiente por parte de la Procuraduría General de la Nación;
- Art.289 Programas de cooperación e integración de zonas fronterizas para la protección ambiental;
- Art.300-2 y 313-7-9, Funciones de las Asambleas y de los Concejos municipales en materia ambiental;
- Art 330 Consulta previa a comunidades indígenas
- Art. 333 Delimitación por el legislador del alcance de la libertad económica por razones de orden ambiental;
- Art.334 Intervencionismo estatal para el mejoramiento de la calidad de vida y la preservación de un ambiente sano;
- Art.360 Facultad del legislador para regular las condiciones en la explotación de los recursos naturales.

## PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL

- Ley 99 / 93
- Decreto 1124 /99
- Decreto 1602 /96
- Ley 141 /94
- Ley 201 /95
- Decreto Ley 262 /00
- Resolución 17 /00
- Decreto Reglamentario 1996 /99
- Decreto 1275 /94

## LICENCIAS AMBIENTALES

- Ley 99 de 1993
- Dto 1753 de 1994
- Decreto Reglamentario 2353 /99
- Resolución 655 / 96 Ministerio del medio ambiente
- Decreto 1892/ 99
- Ley 344 /96

## RECURSOS: AGUA

- La Ley del Mar, Ley 10 de 1978.
- Decreto 2811 /74
- Decreto 1541 /78
- Decreto 1594/84
- Decreto 2858 /81
- Decreto 2811 /74
- Ley 9 /79
- Ley 373 /97
- Decreto 3102 /97
- Decreto 1421/98
- Decreto 475 /98

## RECURSOS: FLORA Y FAUNA

- Decreto 2911/74
- Decreto 2640 /97
- Decreto 2278 /53
- Ley 2 de 1959
- Decreto 1791 796
- Ley 299/ 96

- Decreto 331 /98
- Ley 139 /94
- Decreto 1824 /94
- Resolución 543 /00 Minagricultura
- Resolución 497 /97 Minagricultura
- Resolución 525 /96 Minagricultura
- Decreto 900 /97
- Ley 37 / 89
- Decreto 2173 /96
- Ley 611 /00
- Decreto 309 /00
- Decreto 1608 / 78
- Ley 84 / 89
- Resolución 573 /97 Minambiente
- Decreto 1909 /00

## RECURSOS: SUELOS

- El Código Minero, Decreto Ley 2855 de 1988.
- Decreto 2811 /74
- Ley 388 /97
- Ley 507 / 99
- Ley 9 /79

## CONTAMINACIÓN DEL AIRE Y CONTAMINACIÓN POR RUIDO

- Dto 948 de 1994
- Ley 23 / 73
- Ley 9 / 79
- Decreto 948 /95
- Decreto 2811 / 74
- Resolución 8321 / 83 Minsalud
- Decreto 93 /98

## DESECHOS TÓXICOS Y PELIGROSOS

- Resolución 00189 /94
- Decreto 2295 /96
- Decreto 1868 / 94
- Decreto 2233 /96
- Decreto 92 /98
- Ley 599 /00
- Decreto 948/ 95

- Ley 99 / 93
- Ley 188 / 95
- Decreto 2061 / 99
- Decreto 2685 /99

## CONTAMINACIÓN VISUAL

- Ley 324 / 96
- Decreto 1504 / 98
- Ley 52 /93
- Decreto 475 / 98
- Decreto 955 /00
- Ley 508 / 99
- Decreto 1266 /97

## PROTECCIÓN DE AGUAS

- Decreto 2811 /74
- Decreto 1541 /78
- Decreto 1594/84
- Decreto 2858 /81
- Decreto 2811 /74
- Ley 9 /79
- Ley 373 /97
- Decreto 3102 /97
- Decreto 1421/98
- Decreto 475 /98

## 2. MORALIDAD ADMINISTRATIVA

### 2.1. PRINCIPALES NORMAS INTERNACIONALES SOBRE MORALIDAD ADMINISTRATIVA.

Norma Internacional	Ley que la ratifica	Tema
'Convención Interamericana contra la Corrupción', suscrita en Caracas el 29 de marzo de mil novecientos noventa y seis (1996)'.	Ley 412 de 1997 (noviembre 6)	Lucha contra la corrupción

### 2.2. PRINCIPALES NORMAS INTERNAS SOBRE MORALIDAD ADMINISTRATIVA

#### DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

Artículos 1,2,209 La función pública está al servicio de los intereses generales y debe cumplir con los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad

Artículo 122. Requisitos de las funciones públicas

Artículo 123 Definición de servidor público

Artículo 126. Prohibición del nepotismo

Artículo 128 prohíbe el desempeño simultáneo de más de un empleo público Artículo 129 impide a los servidores públicos aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros

Artículo 127.Incompatibilidades de los servidores públicos

Artículos 6 y 90. Principio de responsabilidad de los servidores públicos

Artículos 3, 40, 103 y 270. Principio de la participación ciudadana en el control de la función pública.

## NORMAS SOBRE MORALIDAD ADMINISTRATIVA

NORMA	CONTENIDO	COMENTARIO
Código Penal. Título III del Libro II.	Delitos contra la administración pública como peculado, concusión, cohecho, celebración indebida de contratos, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, prevaricato; entre otros.	Estos delitos se encuentran tipificados en el actual código penal, ley 599 de 2000, en los artículos 397 a 434.
La ley 190 de 1995 (junio6), "por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa".	<p>Esta ley establece el Régimen de los servidores públicos, regulando temas tales como los referentes al control sobre el reclutamiento de los servidores públicos, incentivos para los funcionarios y sobre la declaración de bienes y rentas.</p> <p>El llamado Estatuto Anticorrupción se encuentra integrado por un cuerpo normativo de prevención, control y represión de la corrupción administrativa. El lavado de activos y el enriquecimiento ilícito son delitos que tienen asignadas drásticas sanciones.</p>	<p>"El soporte ciudadano para que participe en este empreño es indispensable; de allí el énfasis que se da a herramientas como el Derecho de Petición (que es un derecho fundamental); el Fortalecimiento y Sistematización de las Oficinas de Quejas y Reclamos y de Atención al Usuario para que sean garantes de la transparencia y atención oportuna a las necesidades y reclamos de los usuarios y ciudadanos.</p> <p>La Declaración juramentada de Bienes y Rentas y Actividad Económica Privada es otra herramienta importante en la lucha contra la corrupción. Para llevar a cabo un verdadero control y seguimiento a esta declaración se creó el Sistema para el Control y Seguimiento de la Declaración de Bienes y Rentas de los Servidores Públicos, punto de información computarizado que permite detectar y realizar un control preventivo de las posibles actividades ilícitas en que pueden incurrir los servidores públicos."</p> <p>En desarrollo de esta ley se han expedido varias normas tendientes a la eliminación de trámites encaminadas a suprimir requisitos, procedimientos y rituales administrativos innecesarios, inútiles, inoficiosos y que eran fuente generadora de actos de corrupción.</p>

<sup>1</sup> VILLEGA GARZÓN, Oscar. Idem.

NORMA	CONTENIDO	COMENTARIO
Ley 200 de 1995 (julio 28), "por la cual se adopta el Código Disciplinario Único".	El Código Disciplinario Único, que es aplicable a todos los servidores públicos, recoge un amplio espectro de derechos, deberes, prohibiciones, situaciones de inhabilidad e incompatibilidad, que pueden llegar a constituir faltas disciplinarias asociadas con actos de corrupción y para las cuales se prevén fuertes sanciones.	Según el artículo 20 de la ley "son destinatarios de la Ley disciplinaria los miembros de las corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Para los mismos efectos se aplicará a los miembros de la fuerza pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, los trabajadores y funcionarios del Banco de la República, los integrantes de la Comisión de lucha ciudadana contra la corrupción y las personas que administren los recursos de que trata el artículo 338 de la Constitución Nacional."
Ley 5º de 1992 (junio 17), Reglamento del Congreso.	Establece las normas que rigen al Congreso en su actividad legislativa y señala las funciones de la Comisión de Ética del Congreso que busca ante todo luchar contra las prácticas corruptas en esta rama del Estado.	
Ley 80 de 1993 (octubre 28), "por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".	Señala esta norma los principios y reglas de los contratos de las entidades estatales, inhabilidades, incompatibilidades etc. Regula los principios de la contratación estatal: transparencia, economía, responsabilidad, ecuación contractual, interpretación de las reglas contractuales, selección objetiva, procedimientos de selección y publicidad. Regula igualmente las vías de solución de las controversias contractuales.	
Ley 270 de 1996,	Regula todo lo relacionado con la administración de justicia.	
Ley 333 de 1996	Reglamenta la figura de la extinción de dominio.	Se encuentra reglamentada por los Decretos 182 de 1998, 233 de 1998 y 306 de 1998

NORMA	CONTENIDO	COMENTARIO
Ley 412 de 1997 (noviembre 6),	Por medio de esta ley se aprueba la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita en Caracas el 29 de marzo de mil novecientos noventa y seis (1996). La Convención regula las medidas preventivas, el ámbito de aplicación, la jurisdicción, define los actos de corrupción a los cuales se aplica, prohíbe el soborno internacional, exige a los Estados tomar medidas frente al enriquecimiento ilícito etc.	
Ley 443 de 1998 (junio 11), "por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones"	Extiende su campo de aplicación a los colombianos con doble nacionalidad y a los extranjeros residentes en nuestro país; dentro de los principios rectores se recogen lo de moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, igualdad y mérito.	
Ley 472 de 1998	Regula las acciones populares y de grupo. Señala que ellas proceden para garantizar el derecho a la moralidad administrativa como un derecho colectivo. Desarrolla en artículo 88 de la Constitución.	
Ley 489 de 1998	En ella se dictan normas sobre el funcionamiento de las entidades del orden nacional. Se destaca de esta ley el capítulo octavo, donde establece mecanismos de democratización de la administración pública como las audiencias públicas y las veedurías ciudadanas.	Es una norma que se ocupa de dar directrices en materia de democratización y control social de la administración pública.
Ley 563 de 2000 (Declara inexistente). Actualmente se tramita un proyecto de ley estatutaria con el mismo contenido)	Se reglamentan las veedurías ciudadanas, artículo 270 de la Constitución. Se establece su definición, creación, procedimiento, objeto, principios rectores, instrumentos de acción, derechos y deberes, requisitos, impedimentos y prohibiciones.	Es una norma que fortalecía los instrumentos de participación para el ejercicio del control social.

### 3. PATRIMONIO CULTURAL

#### 3.1. PRINCIPALES NORMAS INTERNACIONALES SOBRE PATRIMONIO CULTURAL.

Norma Internacional	Ley que la ratifica	Tema
Convención de París del 14 de noviembre de 1970	Ley 63 de 1986	Bienes culturales - protección
Convención sobre protección mundial del Patrimonio cultural y natural, suscrita en París el 16 de noviembre de 1972	Ley 45 de 1983	Patrimonio cultural y natural

#### 3.2. PRINCIPALES NORMAS INTERNAS SOBRE PATRIMONIO CULTURAL

##### DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES LA CONSTITUCIÓN CULTURAL

- Artículo 7: "el estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana".
- Artículo 8º: "Es obligación del Estado y de las personas proteger las RIQUEZAS CULTURALES y naturales de la Nación".
- Artículo 63: "Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables".
- Artículo 70 inciso 2º: "La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad... El estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación".
- Artículo 72: "El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles". La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica".
- Artículo 88: Acciones populares
- Artículo 313 # 9º: "Corresponde a los Concejos: 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio".
- Artículo 333 inciso final: "La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la nación".

## PRINCIPALES NORMAS

- Ley 397 de 1997
- Ley 340 de 1996
- Decreto 1126 /99
- Decreto 3048 / 97
- Decreto 1125 / 99
- Decreto 211 /00
- Decreto 086 /00
- Decreto 358 /00
- Ley 205 795
- Ley 602 /00
- Ley 98 /93
- Ley 536 /99
- Ley 47 793
- Ley 150 /94
- Ley 594 /00
- Ley 135 794
- Ley 508 / 99
- Ley 188 / 95
- Decreto 2052 / 90
- Ley 74 /93
- Ley 99 /93
- Ley 82 /93
- Ley 383 /97
- Ley 136 /94
- Ley 30 /92
- Ley 472 /98
- Ley 11 792
- Ley 5 /92

## 4. PROHIBICIÓN DE ARMAS QUÍMICAS, BIOLÓGICAS Y NUCLEARES

### 4.1. PRINCIPALES NORMAS INTERNACIONALES SOBRE PROHIBICIÓN DE ARMAS QUÍMICAS BIOLÓGICAS Y NUCLEARES.

NORMA INTERNACIONAL	LEY QUE LO RATIFICA	TEMA
Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación", celebrado en Basilea el 22 de marzo de 1989.	Ley 253 de diciembre 29 de 1995 Ver Ley 430 de 1998	Desechos peligrosos
El Protocolo para la protección del Pacífico Sudeste contra la contaminación radioactiva. Firmado en Paipa, Colombia el 21 septiembre de 1989, por medio de los cuales los países signatarios y aquellos que se adhieran al mismo, se comprometen a prohibir todo vertimiento de desechos radioactivos y otras sustancias radiactivas en el mar, así como también a prohibir el enterramiento de desechos de la misma naturaleza y otras sustancias en el subsuelo del mar, dentro del ámbito de aplicación del convenio.	Ley 478 de 1998 (octubre 14):	Desechos radioactivos
El Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos, suscrito en Bruselas el 18 de diciembre de 1971 y su Protocolo Modificatorio del 19 de noviembre de 1976.	Ley 257 de enero 15 de 1996 (?)	Contaminación por hidrocarburos.
El Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización por daños causados por la Contaminación de Hidrocarburos 1971, fue elaborado como complementario del Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por daños causados por la contaminación de las aguas del Mar por Hidrocarburos 1969 "CLC69", aprobado éste último con su Protocolo/76. Los dos Convenios han sido enmendados mediante Protocolos en 1976 y 1984."	Ley 55 de 1989 (?)	Contaminación por hidrocarburos
Convenio Internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar, suscrito en el año de 1954. Este convenio fue modificado en 1962 y posteriormente fue sustituido por el Convenio Internacional para prevenir la contaminación del mar por buques, suscrito en 1973. Este convenio fue en parte revisado y contemplado por los Protocolos suscritos en 1974 y 1978. Se le identifica como el Convenio MARPOL 73/78."	Ley 12 de 1981	Contaminación del Mar Responsabilidad

NORMA INTERNACIONAL	LEY QUE LO RATIFICA	TEMA
Convenio internacional para las Líneas de Carga, (LL/66)	Ley 3 de 1987	
"Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción", hecho en París el trece (13) de enero de mil novecientos noventa y tres (1993)".	Ley 525 de 1999	Armas químicas
Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica, suscrito en New York el 26 de octubre de 1956 y firmado por Colombia el 18 de mayo de 1957.	La Ley 16 de 1960	Energía Atómica
Acuerdo Suplementario Revisado sobre la Prestación de Asistencia Técnica por el Organismo Internacional de Energía Atómica al Gobierno de la República de Colombia", suscrito en Viena-Austria el 11 de enero de 1993.	Ley No. 296 de julio 17 de 1996	Energía Atómica

## 4.2. PRINCIPALES NORMAS INTERNAS SOBRE PROHIBICIÓN DE ARMAS QUÍMICAS, BIOLÓGICAS Y NUCLEARES

### DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

- Constitución Artículo 81

### PRINCIPALES NORMAS

- Ley 253 de diciembre 29 de 1995 "Por la cual se aprueba el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación", celebrado en Basilea el 22 de marzo de 1989.
- "Ley 430 de 1998" (enero 16): "Por la cual se dictan normas prohibitivas en materia ambiental, referentes a los desechos peligrosos y se dictan otras disposiciones", tiene como objetivo "regular todo lo relacionado con la prohibición de introducir desechos peligrosos al territorio nacional, en cualquier modalidad según lo establecido en el Convenio de Basilea y sus anexos, y con la responsabilidad por el manejo de los generados en el país y en el proceso de producción, gestión y manejo de los mismos..."

#### Otra regulación

- Ley 525 /99
- Decreto 1091 /00
- Decreto 527 / 00
- Ley 30 / 90
- Ley 491 /99
- Ley 599 / 00
- Ley 407 /00
- Decreto 1687 /97
- Decreto 92 /98
- Ley 472/98
- Ley 99/93
- Decreto 2685 /99
- Ley 188 /95
- Decreto 1266 /97
- Decreto 1200 /00
- Decreto 516 /96

## 5. PROTECCIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

### DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

- Artículo 78 de la Constitución Política
- Artículo 365 C.P. (2)

### PRINCIPALES NORMAS

- DECRETO 3466 DE 1982.  
"Por el cual se dictan normas relativas a la idoneidad, la calidad, las garantías, las marcas, las leyendas, las propagandas y la fijación pública de precios de bienes y servicios, la responsabilidad de sus productores, expedientes y proveedores y se dictan otras disposiciones."
- DECRETO 1842 DE 1991 (Julio 22).  
"Por el cual se expide el estatuto Nacional de Usuarios de los servicios públicos domiciliarios."
- LEY 45 DE 1990 (Diciembre 18).  
"Por la cual se expiden normas en materia de intermediación financiera, se regula la actividad aseguradora, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones"
- LEY 142 DE 1994 (Julio 11)  
"Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones".
- DECRETO 1485 DE 1994 (Julio 13).  
"Por el cual se regula la organización y funcionamiento de las entidades promotoras de salud y la protección al usuario en el Sistema Nacional de Seguridad social en salud"
- Ley 256 de 1996 (Enero 15).  
"Por la cual se dictan normas de competencia desleal en la actividad económica en general."
- RESOLUCIÓN 00036 DE 1996 (Abril).  
"Por la cual se establece el régimen de competencia de los servicios públicos de telecomunicaciones y protección de los derechos de los usuarios."
- RESOLUCIÓN 00107 DE 1996 (Octubre 8).  
"Por la cual se establece el sistema de quejas, reclamos y sugerencias para los usuarios relacionados con el sector de las telecomunicaciones."
- RESOLUCIÓN 04028 DE 1996 (Noviembre 1).  
"Por la cual se conforma el grupo de el sistema de quejas y reclamos de Minsalud."
- DECRETO 1404 DE 1996 (Agosto 8).  
"Por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 142 de 1994, artículo 89 y la Ley 223 de 1995,artículo 95, parágrafo en relación con las contribuciones que deben sufragar algunos consumidores del servicio público domiciliario de gas combustible."
- RESOLUCIÓN 00108 DE 1997 (Julio 3).  
"Por la cual se señalan criterios generales sobre la protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía electrica y gas combustible por red física, en relación con la facturación, comercialización y de más asuntos relativos a la relación con la

factura, comercialización y de más asuntos relativos a la relación entre la empresa y el usuario, y se dictan otras disposiciones."

- DECRETO 0990 DE 1998 (Julio 1).  
"Por el cual se expide el reglamento de usuarios del servicio de telefonía celular."
- LEY 446 DE 1998. "Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del código de procedimiento civil, se derogan otras de la ley 23 de 1991 y el Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del código contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre gestión, eficiencia y acceso a la justicia".

## 6. LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA

### DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

- Artículo 333 de la Carta Política.

### PRINCIPALES NORMAS

- DECRETO 0656 DE 1993 (Abril 1).  
"Por el cual se dictan normas dirigidas a facilitar, agilizar y promover la realización de procesos de fusión y adquisición de instituciones financieras y entidades aseguradoras, preservando la libre competencia."
- Ley 142 de 1994 ( Julio 11)  
"Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios"
- DECRETO 1663 DE 1994 ( Agosto 1 ).  
"Por el cual se reglamenta el parágrafo 2 del artículo 67 y el Artículo 47 del Decreto Ley 1298 de 1994"
- LEY 178 DE 1994.
- LEY 256 DE 1996 (Enero 15).  
"Por la cual se dictan normas sobre competencia desleal"
- RESOLUCIÓN 00036 DE 1996 (Abril 26)  
"Por la cual se establece el régimen de competencia de los servicios públicos de telecomunicaciones y de protección de los usuarios."
- LEY 336 DE 1996 (Diciembre 20).  
"Por la cual se adopta el estatuto Nacional de transporte."

## 7. PREVENCIÓN DE DESASTRES

### DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

- ARTÍCULO 88 DE LA CONSTITUCIÓN
- ARTÍCULO 215. Estado de emergencia económica, social y ecológica

### PRINCIPALES NORMAS

- DECRETO 1355 DE 1970.  
"Código Nacional de Policía"
- DECRETO 1547 DE 1984.  
"Crea el fondo nacional de Calamidades y se dictan otras normas sobre organización y funcionamiento".
- DECRETO 1903 DE 1988.  
"Por el cual se modifica el artículo 9 del Decreto 843 de 1987."
- LEY 46 DE 1988 (noviembre 2)  
"Por la cual se crea el sistema nacional para la prevención y atención de desastres, se otorga facultades extraordinarias al presidente de la república y se dictan otras disposiciones."
- DECRETO-LEY 919 DE 1989 (Mayo 1).  
Organiza el Sistema nacional Para La Prevención y antención de desastres de Colombia; creado por la Ley 46 de 1988, y codifica todas las normas vigentes relativas a prevención y atención de desastres, incluida la ley en mención.
- LEY 8 DE 1990.  
"Dicta Normas sobre Organización Administrativa para el Distrito Especial de Bogotá."
- DECRETO 1909 DE 1992.  
"Modifica parcialmente la legislación aduanera nacionalizada de donaciones"
- LEY 60 DE 1992.  
"Distribución y competencias de recursos".
- LEY 99 DE 1993 Desastres de origen natural. Art. 1. Autoridad ambiental para esos asuntos.
- DECRETO 1859 DE 1994 (Agosto 3).  
Se dictan medidas especiales de carácter educativo para la población estudiantil de las zonas de desastre de los departamentos del Cauca y del Huila.
- DECRETO 2108 DE 1994 (Septiembre 6).  
Se declara la existencia de una situación de desastre en varios municipios y poblaciones de los departamentos de Cauca y Huila.

- DECRETO 0969 DE 1995 (Junio 9).  
Se organiza y reglamenta la Red Nacional de Centros de reserva Para la atención de Emergencias.
- LEY 218 DE 1995 (Noviembre 17).  
Se modifica el Decreto 1264 del 21 de junio de 1994 proferido en desarrollo de la emergencia declarada mediante Decreto 1178 del 9 de junio de 1994 y se dictan otras disposiciones.
- LEY 322 DE 1996.  
"Por el cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones"
- LEY 344 DE 1996.(Diciembre 27).  
"Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones".
- DECRETO 2217 DE 1996 (Diciembre 5).  
Se establece un programa especial de adquisición de tierras en beneficio de la población campesina desplazada del campo por causa de la violencia, la que tenga la condición de deportada de países limítrofes y la afectada por calamidades públicas naturales y se dictan otras disposiciones.
- DECRETO 0890 DE 1997 (Marzo 31). Se reglamenta parcialmente la ley 218 de 1995 y se dictan otras disposiciones (Empresas creadas como consecuencia del desastre del Cauca y el huila.)
- DECRETO 0976 DE 1997(Marzo 31).  
Se reglamenta el artículo 70 del Decreto Ley 919 de 1989.
- DECRETO 2211 DE 1997.  
"Se reglamenta el Fondo Nacional de Bomberos de Colombia"
- LEY 418 DE 1997 (Diciembre).  
Se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones (Instrumentos para la convivencia y eficacia de la justicia).
- DECRETO 0093 DE 1998 (Enero 13).  
Se adopta el plan Nacional para la prevención y atención de desastres.
- DECRETO 0200 DE 1999 (Enero 31).  
Se señala el procedimiento para la atención de víctimas de eventos catastróficos de especial magnitud.
- RESOLUCIÓN 00507 DE 1999 (Febrero 15)  
Por el cual se reglamenta el decreto 200 del 31 de Enero de 1999, estableciéndose el procedimiento para el reconocimiento de los gastos médico-quirúrgicos, la indemnización por incapacidad permanente, los gastos por concepto de transporte de víctimas.
- DECRETO 0321 DE 1999 (Febrero 17).  
Se reglamenta el parágrafo 2 del Artículo 67 y el artículo 47 del Decreto Ley 1218 de 1994.

## 8. DERECHO A LA SALUBRIDAD PÚBLICA

### DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

- Artículo 49
- Artículo 366

### PRINCIPALES NORMAS

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>● Decreto 2273 /52</li><li>● Ley 4 /91</li><li>● Decreto 2091 /97</li><li>● Decreto 263 / 93</li><li>● Decreto 2853 /91</li><li>● Decreto 1029 /93</li><li>● Decreto 509 /96</li><li>● Ley 171 / 94Ley 153 / 887</li><li>● Ley 84 /93</li><li>● Ley 472 /98</li><li>● Ley 140 /94</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>● Ley 365 /97</li><li>● Decreto 2150 795</li><li>● Ley 30 /86</li><li>● Ley 14 /93</li><li>● Ley 428 798</li><li>● Ley 418 / 97</li><li>● Decreto 3112 /97</li><li>● Decreto 2295 / 96</li><li>● Decreto 266 /00</li><li>● Ley 9 /89</li><li>● Ley 347 / 97</li></ul> |
|---|---|

## 9. PATRIMONIO PÚBLICO

### PRINCIPALES NORMAS

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>● Decreto 3086 /97</li><li>● Decreto 673 /94</li><li>● Decreto 1797 / 99</li><li>● Decreto 1162 /99</li><li>● Decreto 2153 /99</li><li>● Decreto 206 / 99</li><li>● Decreto 191 /98</li><li>● Decreto 2259 /95</li><li>● Ley 345 /96</li><li>● Decreto 613 /00</li><li>● Ley 487 /98</li><li>● Ley 396 /97</li><li>● Ley 397 /97</li><li>● Decreto 676 /99</li><li>● Decreto 2535 /00</li><li>● Ley 47 /93</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>● Ley 10 /91</li><li>● Ley 610 /00</li><li>● Ley 510 / 99</li><li>● Ley 104 / 94</li><li>● Ley 309 796</li><li>● Decreto 729 /99</li><li>● Decreto 1738 /99</li><li>● Ley 174 / 94</li><li>● Ley 201 / 95</li><li>● Ley 229 / 95</li><li>● Ley 546 /99</li><li>● Decreto 1747 / 00</li><li>● Decreto 2620 /00</li><li>● Ley 469 /98</li><li>● Decreto 2104 /00</li><li>● Decreto 2061 /99</li></ul> |
|--|---|

## 10. DERECHOS DE LOS GRUPOS ETNICOS

NORMA INTERNACIONAL	LEY QUE LO RATIFICA	TEMA
Convenio 169 de la OIT. 1989	Ley 21 de 1991	Derechos de los pueblos indígenas y tribales
Convenio constitutivo del fondo para desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe . Celebrado el 24 de julio de 1992, Madrid , España.	Ley 145 de 1994	Desarrollo de los pueblos indígenas.

## 11. SEGURIDAD ALIMENTARIA

NORMA INTERNACIONAL	LEY QUE LO RATIFICA	TEMA
Acuerdo de la República de Colombia y el Programa Mundial de alimentos , PMA, de las Naciones Unidas. , Celebrado el 21 de Junio de 1994.	Ley 197 de 1995	Seguridad Alimentaria
Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República federativa de Brasil sobre sanidad animal y productos de origen animal. Celebrado el 9 de febrero de 1988, Bogotá.	Ley 240 de 1995.	Salubridad en productos de origen animal.
Convención interamericana sobre obligaciones alimentarias . Celebradas el 15 de junio de 1989 , Montevideo.	Ley 449 de 1998	Obligaciones alimentarias.
Convención sobre la obtención de alimentos en el extranjero. Celebrado el 20 de junio de 1956 , New York . Estados Unidos.	Ley 471 de 1998.	Obtención de alimentos del extranjero.

## 12. GENOMA HUMANO Y DE OTROS SERES VIVOS

NORMA INTERNACIONAL	LEY QUE LO RATIFICA	TEMA
Estatuto del centro internacional de ingeniería genética y biotecnología. Celebrado el 13 de Septiembre , en Madrid.	Ley 208 de 1995.	Ingeniería Genética y biotecnología.
Decisión 391 del Acuerdo de Cartagena – régimen común sobre acceso a los recursos genéticos. Celebrado el 2 de Julio de 1998.	Decisión 391.	Acceso a los recursos genéticos.