

**DESARROLLO E IMPACTO DE LAS ACCIONES POPULARES, COMO
MECANISMO DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, EN LA
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER**

**HÉCTOR QUIROGA CARRILLO
MARGIE ROSANA RIVERA VARGAS**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA
FACULTAD DE DERECHO
BUCARAMANGA**

2005

**DESARROLLO E IMPACTO DE LAS ACCIONES POPULARES, COMO
MECANISMO DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, EN LA
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER**

**HÉCTOR QUIROGA CARRILLO
MARGIE ROSANA RIVERA VARGAS**

Monografía para optar el título de Abogado

Directores

**LUIS FRANCISCO CASAS FARFÁN
DAVID AUGUSTO PEÑA**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA
FACULTAD DE DERECHO
BUCARAMANGA**

2005

Nota de Aceptación

Dr. Antonio Bohórquez Orduz
Presidente del Jurado

Dra. Olga Teresa Villarreal
Jurado

Bucaramanga, 18 de octubre de 2005

A las mujeres de mi vida

Trinita y Clara Isabel

AGRADECIMIENTOS

Queremos expresar nuestros agradecimientos a:

La Defensoría del Pueblo Regional Santander, que bajo la dirección del **Dr. David Augusto Peña** , nos acogió en la sede de la Defensoría y nos brindó todo el apoyo logístico, permitiéndonos el acceso a la Base de datos “RAP” (Relación de Acciones Populares) con que cuenta la Defensoría. En igual sentido a la Dra. Nancy Chaparro y el personal técnico-administrativo de la Regional.

La **Dra. Beatriz Londoño Toro**, de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario de Bogotá, por su paciente, permanente y eficaz apoyo que nos brindó durante el inicio, desarrollo y finalización de este trabajo.

Al **Dr. Luis Francisco Casas**, quien dirigió la presente investigación.

Al **Dr. Antonio Bohórquez**, Magistrado del Tribunal Judicial de Bucaramanga.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	
1. MARCO NORMATIVO DE LAS ACCIONES POPULARES	5
1.1 RESEÑA HISTÓRICA	7
1.1.1 Actas de la Asamblea Nacional Constituyente	7
1.1.1.1 De la Acción Popular	7
1.1.1.2 Del Medio Ambiente	10
1.2 ORIGEN Y TRÁMITE DE LA LEY DE ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO	13
1.2.1 Primer intento	13
1.2.2 Segundo intento	14
1.2.3 Tercer esollo	17
1.3 DERECHOS HUMANOS	20
1.3.1 Derechos de primera generación	23
1.3.2 Derechos de segunda generación	25
1.3.3 Derechos de tercera generación	27
1.3.4 Derechos fundamentales y derechos colectivos	28
1.4 LAS ACCIONES POPULARES	32

1.4.1 En Colombia	32
2. IMPACTO DE LAS ACCIONES POPULARES EN SANTANDER: RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO	38
2.1 DEMANDAS CONOCIDAS POR TRIBUNALES Y JUZGADOS CIVILES DEL CIRCUITO	45
2.2 ACTORES	45
2.3 DEMANDADOS	46
2.4 TIPO DE ACCIÓN POPULAR	47
2.5 APORTE DE PRUEBAS	48
2.6 DEMANDAS ADMITIDAS Y FALLADAS	49
2.7 TIEMPO PROCESAL ADMISIÓN FALLO 1999-2000-2001	51
2.8 TIPO DE SENTENCIAS	54
2.9 FAVORABILIDAD DE LA SENTENCIA	55
2.10 TIPO DE FALLO	56
2.11 INCENTIVOS EN SMMLV	57
2.12 REVISIÓN DE FALLOS	58
3. INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS	60
3.1 TIEMPO PROMEDIO DEL TRÁMITE PROCESAL ADMISIÓN – FALLO DE LAS ACCIONES POPULARES	61
3.2 DEMANDAS CONOCIDAS Y FALLADAS POR JUZGADOS CIVILES DEL CIRCUITO Y TRIBUNAL ADMINISTRATIVO	62
3.3 ACTORES	64
3.4 TIPO DE DEMANDADOS	67

3.4.1 Demandados en el sector público y en el sector privado	68
3.5 TIPO DE ACCIÓN POPULAR	72
3.6 APORTE DE PRUEBAS	74
3.7 TIPO DE FALLO	76
3.8 INCENTIVOS	79
3.8.1 Con pacto de cumplimiento	84
3.8.2 Sin pacto de cumplimiento	85
3.9 TIPO DE SENTENCIA	86
3.10 FAVORABILIDAD DE LA SENTENCIA	87
3.11 REVISIÓN DE FALLOS	89
4. CONCLUSIONES	90
RECOMENDACIONES	96

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Derechos colectivos más invocados	41
Tabla 2. Demandas por un ambiente sano 1999 a 2004	42
Tabla 3. Demandas conocidas por Tribunal y Juzgados C.C.	45
Tabla 4. Tipo de Actores.	45
Tabla 5. Tipo de demandados	46
Tabla 6. Demandados en el sector público y privado	47
Tabla 7. Tipo de acción popular	47
Tabla 8. Tiempo promedio del proceso admisión-fallo. Año 1999	51
Tabla 9. Tiempo promedio del proceso admisión-fallo. Año 2000	52
Tabla 10. Tiempo promedio del proceso admisión-fallo. Año 2001	53
Tabla 11. Tipo de sentencias	54
Tabla 12. Favorabilidad de la sentencia	55
Tabla 13. Tipo de fallo	56
Tabla 14. Incentivo en sentencias con y sin pacto de cumplimiento	57
Tabla 15. Revisión de fallos	58

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Tiempo promedio del proceso admisión-fallo	61
Figura 2. Demandas conocidas por Jugados del CC y Tribunal	62
Figura 3. Tipo de actores	64
Figura 4. Tipo de demandados	67
Figura 5. Demandados en el sector público y en el sector privado	68
Figura 6. Tipo de demandados frente a demandantes (abogados)	70
Figura 7. Tipo de acción popular	72
Figura 8. Aporte de pruebas	74
Figura 9. Tipo de fallo	76
Figura 10. Incentivos con pacto de cumplimiento	84
Figura 11. Incentivos sin pacto de cumplimiento	85
Figura 12. Tipos de sentencia	86
Figura 13. Favorabilidad de la sentencia	87
Figura 14. Revisión de fallos	89

INTRODUCCION

El pasado 4 de julio se cumplieron 14 años de haber sido expedida la Carta Política que hoy rige los destinos de los colombianos. Dentro de las múltiples reformas que hace casi tres lustros introdujo la Asamblea Nacional Constituyente, merece especial atención el amplio catálogo de mecanismos de protección consagrados en la Constitución, entre los cuales destacamos la acción de tutela, la acción de cumplimiento, las acciones populares y de grupo.

Se ha afirmado que la educación es el aparato del Estado encargado de velar por la transmisión, propagación y mantenimiento de su ideología. La Academia Jurídica, como estructura que retransmite, salvaguarda la continuidad y de este modo garantiza la estabilidad del sistema jurídico de un país, debe ocuparse del seguimiento y estudio del desarrollo e impacto que han tenido estos mecanismos de protección de derechos individuales y colectivos, así como sus posibles modificaciones. Este, precisamente, es el enfoque que hemos querido darle a esta investigación, en donde buscamos:

- Conocer la tendencia acerca de la eficacia relativa de las Acciones Populares como instrumento de protección del medio ambiente en el Departamento de Santander.

- Delimitar el concepto de la Acción Popular como instrumento de protección del medio ambiente.
- Indagar por la aplicación que los jueces hacen de las Acciones Populares en la esfera del medio ambiente en el Departamento de Santander.
- Indagar acerca del conocimiento que tienen los particulares en torno a las Acciones populares como mecanismo de protección del medio ambiente.

Los retos del derecho frente a problemas como el deterioro ambiental, los desechos tóxicos y peligrosos, la intromisión de la tecnología informática en nuestra vida, no sólo individual sino colectiva, la clonación de seres humanos, los riesgos a que nos exponemos día a día por falta de seguridad alimentaria, el deterioro de la calidad de vida urbana y rural, la deficiente prestación de los servicios públicos, nuestra desprotección como consumidores y usuarios etc., son realidades que precisan instrumentos jurídicos acordes con los nuevos tiempos.

Uno de los instrumentos de mayor importancia en materia de protección de los derechos humanos que contempla la Carta de 1991 son las acciones populares y de grupo que son muy poco conocidas por los colombianos. Estas acciones fueron consagradas como acciones públicas, y al elevarse su rango y posibilidades, el Constituyente sentó las bases de lo que podríamos denominar la nueva justicia para el siglo XXI: La justicia colectiva.

En la esencia de los derechos colectivos se encuentra el llamado a la prevención. El principio de precaución que se encuentra en la mayoría de los instrumentos internacionales ambientales nos recuerda que debemos actuar antes de que el daño ocurra y que esta será la mejor actuación de las autoridades, de las organizaciones y de los particulares. En el esquema que teníamos de acciones populares en el Código Civil, artículo 1005 se inducía en forma principal a las acciones reparatorias, al otorgar una recompensa en un rango entre la 10ª a la 3ª parte de la indemnización que se decretase o del valor de las obras que hubiese que realizar o demoler. En los años 80 y 90, las acciones que se interpusieron fueron en su gran mayoría, acciones reparatorias.

La Defensoría del Pueblo y organizaciones sociales lideraron un proyecto de ley que reglamentara el artículo 88 de la Constitución, el mismo que luego de enormes dificultades y tropiezos, se convirtió en la ley 472 de 1998 del 5 de agosto de 1998, norma que sólo entró en vigencia un año después, es decir el 6 de agosto de 1999.

Desde que entró en vigencia la Ley 472 de 1998 es indiscutible el incremento del ejercicio de las Acciones Populares como mecanismo de defensa de los derechos colectivos en el nivel nacional y el Departamento de Santander no ha sido ajeno a este comportamiento.

No obstante lo anterior, en Santander no se han acometido estudios acerca del desarrollo de este Instituto Jurídico, hecho que motivó el presente trabajo que gira en torno al problema jurídico: ¿Las Acciones Populares han sido un instrumento eficaz en la protección del medio ambiente en el departamento de Santander? Problema que nos llevó a plantear la hipótesis que partiría de la idea que la eficacia de las Acciones Populares como instrumento de protección del medio ambiente en el departamento de Santander se ha visto restringida por el poco conocimiento que tienen de dicho Instituto Jurídico los particulares, por su limitada difusión y la crónica congestión de los despachos judiciales.

El trabajo se implementó a través de la selección, recopilación, tabulación, análisis e interpretación de ciertas variables típicas del proceso en las ACCIONES POPULARES, desde el momento de su admisión hasta la sentencia proferida.

Como eje central de información se partió de la Base de Datos "**RAP**" (Relación de Acciones Populares) de la Regional de la Defensoría del Pueblo en la ciudad de Bucaramanga. Cada uno de los 1191 expedientes de la RAP fue revisado con el fin de seleccionar las demandas relacionadas con "Derecho a un ambiente sano" de aquellas referidas a otros derechos colectivos. Clasificadas las demandas por año, se inició la revisión cuidadosa de cada uno de los expedientes con el fin de ubicar las variables propuestas que nos servirían de parámetros de medición.

1. MARCO NORMATIVO DE LAS ACCIONES POPULARES

Las acciones populares tienen su origen en el derecho romano y en Colombia fueron incorporadas al Derecho Civil de 1887¹ por don Andrés Bello, quien a su vez las tomó del Código Napoleónico, permanecieron en el olvido debido a su escasa aplicación². A Partir de la década de 1980 y antes de la Constitución de 1991, se incorporaron otras acciones populares, que según el Dr. Jaime Córdoba Triviño, fueron:

- 1- La acción del consumidor, dentro del Estatuto del Consumidor³;
- 2- La acción de protección del espacio público y el medio ambiente⁴;
- 3- Las acciones populares de carácter agrario, que contempla dos acciones populares protegidas también por el art. 1005 del C.C.: Preservación del medio ambiente rural y manejo de los recursos naturales renovables de carácter agrario, y la protección de los bienes de uso público que estén ubicados en zonas rurales⁵; y finalmente.

¹ Ley 57 de 1887.

² Artículos 1005 y 2359 del Código Civil.

³ Artículo 36 del Decreto extraordinario N° 3466 de 1986.

⁴ Ley 9ª de 1989, sobre Reforma Urbana, que en su artículo 8º extiende la protección del artículo 1005 del Código Civil al espacio público y al medio ambiente.

⁵ Decreto 2303 de 1989, sobre la Jurisdicción Agraria.

4- Acciones de protección a la libre competencia en el sector financiero y de seguros⁶.

El jurista Germán Sarmiento Palacio define las Acciones Populares como “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 a su propio interés, obteniendo en ciertos casos el beneficio adicional de la recompensa que, en determinados eventos, otorga la ley.”⁷

Son consideradas como derechos solidarios o de tercera generación, para diferenciarlos de los de primera –libertades públicas y garantías individuales –y de los de segunda, asistenciales o prestacionales.

Su centro concreto es independiente de la calidad del agente productor de la amenaza o daño, y su objetivo es evitar la vulneración que produce su afectación, al igual que llevar las cosas o situaciones al estado en que se encontraban con anterioridad a la reducción de tal causa; de allí que se advierta una naturaleza preventiva e incluso resarcitoria, en caso de probarse responsabilidad en la causación del daño.

⁶ Ley 45 de 1990 y Decreto 663 de 1993.

⁷ Sarmiento Palacio, Germán. “Las Acciones Populares en el Derecho Privado Colombiano”, Ed. del Banco de la República, Bogotá, 1998.

Con excepción de Germán Sarmiento Palacio y de la Defensoría del Pueblo, en el país no hubo, antes de Pedro Pablo Camargo, literatura disponible al respecto. El Congreso de la República, ente que debió liderar investigación alguna al respecto, en los cinco años que duró en tramitar la ley, ni siquiera se ocupó de recopilar la legislación dispersa. La iniciativa en la materia se encuentra en la exposición de motivos de la representante Viviane Morales Hoyos⁸ y al entonces Defensor del Pueblo, Dr. Jaime Córdoba Triviño⁹, autores de los proyectos de ley que culminaron en la Ley 472 de 1998.

1.1 RESEÑA HISTÓRICA

1.1.1 Actas de la Asamblea Nacional Constituyente

1.1.1.1 De la Acción Popular. A consideración de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 fueron presentados algunos proyectos como los Números 2, 62 y 103 que proponían consagrar el derecho a ejercer Acciones Populares o Acciones Públicas en defensa del medio ambiente y demás derechos colectivos.¹⁰

⁸ Proyecto de Ley N° 005/95, Cámara de Representantes, Viviane Morales Hoyos. Gaceta del Congreso N° 207 del 27 de julio de 1995.

⁹ Proyecto de Ley N° 084/95, Cámara de Representantes, Defensor del Pueblo, 31 de agosto de 1995, Gaceta del Congreso N° 277 del 5 de septiembre de 1995.

¹⁰ Perry, Guillermo; Garzón, Angelino et al. Informe ponencia para primer debate en plenaria. “Medio Ambiente y Recursos Naturales. Gaceta Constitucional N° 58, pg 11, Bogotá, D.E., miércoles 24 de abril de 1991.

Pero es en el Proyecto de Acto Reformatorio N° 62 sobre Derechos Colectivos, Medio Ambiente y Acciones Populares- cuyos autores son Guillermo Perry, Horacio Serpa y Eduardo Verano- donde específicamente toma figura la Acción Popular, bajo el numeral 6° del articulado de dicho proyecto, el cual reza al tenor:

“Artículo 6°. - Acciones Populares

La Ley regulará el ejercicio directo y autónomo de las acciones populares para la defensa de derechos e intereses colectivos, sin perjuicio de las correspondientes acciones individuales”.¹¹

Proponen los autores que las Acciones Populares sean consagradas a continuación del capítulo que hace referencia a los Derechos Colectivos y agregan que su ejercicio es autónomo y directo.

En la Exposición de Motivos que hace el grupo de Constituyentes, autores de este Proyecto, se encuentra que previamente se presentaron cuatro propuestas en la Constituyente: El Gobierno, el M-19, Juan Gómez Martínez y Jesús Pérez González-Rubio.

La propuesta del gobierno la consideraba como medio de defensa de los derechos colectivos, dentro del Derecho de Petición, “lo cual no es muy explicable, ya que el derecho de petición se ha distinguido siempre del derecho a litigar o derecho de

acción.”¹² Esta figura así contemplada, se prestaba a confusiones con las actuaciones administrativas, las cuales deben agotar primero la vía administrativa, contradiciendo de esta forma su espíritu como medio para hacer cumplir los derechos colectivos.

El M-19 la denominaba Acción Pública de Defensa y tenía por objeto obtener reparaciones colectivas por conductas o actividades que lesionaran a una comunidad en particular o a la sociedad en su conjunto por cualquier persona o entidad pública o privada. Aunque reivindicaba el derecho a obtener reparaciones colectivas, dejaba por fuera la finalidad preventiva del daño colectivo. La consideraba como uno de los derechos políticos, que tendría para su defensa también el derecho de amparo.

El proyecto de Juan Gómez Martínez considera la Acción Popular como un Derecho de Amparo muy “sui generis”, pues mezclaba las características del recurso de amparo y las de las Acciones Populares. “Su objeto es la protección de un derecho, o la exigencia de un deber expresamente tutelado por la Constitución; la restitución o conservación del derecho del agraviado, que puede ser una persona o la comunidad.”¹³

¹¹ Perry, Guillermo; Serpa, Horacio; Verano, Eduardo. Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N° 62. “Derechos Colectivos, Medio Ambiente y Acciones Populares”. Gaceta Constitucional N° 22, p. 62, Bogotá, D.E., lunes 18 de marzo de 1991.

¹² *Ibíd*em, p. 64

¹³ *Ibíd*em

Como nuevo elemento la propuesta de Jesús Pérez González-Rubio establecía el daño colectivo y la indemnización consiguiente, cuando los sujetos perjudicados constituyen un grupo de personas. Los ciudadanos también podían aplicar esta acción “cuando los productos, bienes y servicios que adquieren adolezcan de la calidad o la cantidad suficientes”.¹⁴ Eleva a norma constitucional los artículos 1005 (Acciones Populares) y 2359 (Acción de Reparación) del Código Civil y la norma que consagra la acción del consumidor.

1.1.1.2 Del Medio Ambiente. El ambiente sano es una de las prioridades de gran significación cuando abordamos la tercera generación de derechos, denominados derechos colectivos de la humanidad o derechos de las nuevas generaciones. El proyecto constitucional del gobierno contemplaba tres tipos de derechos: Derechos fundamentales, derechos económicos, sociales y culturales; y derechos colectivos. Dentro de los derechos colectivos se proponían: Derecho colectivo al medio ambiente y el de los consumidores.

En el Informe de Ponencia sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, que hacen los Constituyentes Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero, se dice que una proporción considerable de los proyectos y propuestas presentados a la Asamblea Nacional Constituyente corresponden al tema ambiental. Es así como el Proyecto N° 2 propone en el artículo 60 el derecho a gozar de un medio ambiente sano y

¹⁴ *Ibídem*

ecológicamente equilibrado y proclama los deberes concomitantes del Estado y los particulares. Otros proyectos como el N° 7, 9, 45, 62, 67, 101, 119, 125, 127 y 128 hacen lo propio en sus articulados. También se recibieron propuestas integrales sobre el tema de instituciones especializadas en la problemática ambiental, como lo son el Instituto de Estudios Ambientales, la Fundación Mayda, la Fundación “Salvemos el medio ambiente” y la denominada “Propuesta Ambiental” presentada por las mesas de trabajo y comisiones preparatorias previas al trabajo de la Constituyente. De todas estas propuestas, el primer artículo que proponen los ponentes hace referencia a los derechos y deberes con respecto al medio ambiente. Así por ejemplo, el inciso primero comienza por definir el medio ambiente como patrimonio colectivo y público de los colombianos. El inciso segundo consagra el derecho de todos los habitantes a gozar de un medio ambiente sano. El tercer inciso hace referencia a los deberes del Estado, de las personas y la colectividad para con el medio ambiente; estos deberes, sintetizando los proyectos N°s 2, 7, 62, 119 y 125, se dividen en cuatro categorías:

“1- El deber de preservar la diversidad e integridad del patrimonio ambiental de la Nación.

2- El deber de mantener y restablecer los procesos que hacen posible la calidad de la vida.

3- El deber de garantizar una especial protección del medio ambiente en áreas de singular biodiversidad o de particular importancia ecológica o cultural.

4- Promover la educación ambiental en todos los niveles de enseñanza y la difusión de la información ambiental.”¹⁵

Comentan los autores- Guillermo Perry, Horacio Serpa y Eduardo Verano- en la exposición de motivos del Proyecto N° 62, que el artículo que proponen conserva la estructura de la norma del Gobierno pero agregándole los siguientes conceptos: Que es un patrimonio común y público; la obligación de la colectividad en la preservación del medio ambiente y la diversidad del patrimonio ecológico, biológico y genético del territorio nacional. En cuanto a la obligación de exigir estudios de impacto ambiental a toda obra pública o privada que pueda afectar el medio ambiente, a la propuesta del gobierno le agregan la obligación de que estos estudios prevean las reservas económicas necesarias para el control y mitigación del daño. Dentro del articulado de este Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia, el Medio Ambiente se propuso de la siguiente manera:

“Artículo 2°. - Medio ambiente

El medio ambiente, incluidos los recursos naturales renovables,
es patrimonio común y público de todos los colombianos.

Para asegurar la efectividad de este derecho, el Estado, los particulares
y la colectividad, tienen el deber de:

- a) Preservar y defender el medio ambiente,
- b) Preservar la diversidad e integridad del patrimonio ecológico, biológico
y genético del territorio nacional;

¹⁵ Marulanda, Iván et al. Informe de Ponencia. Medio Ambiente y Recursos Naturales. Bogotá: Gaceta Constitucional N° 46, p. 3-4, del 15 de abril de 1991.

- c) Promover la educación ambiental en todos los niveles de enseñanza;
- d) Garantizar una especial protección del medio ambiente en la Amazonía, En la Orinoquia, en el Archipiélago de San Andrés y Providencia, en la Sierra Nevada de Santa Marta, en la Región Pacífica, en los parques nacionales y en Áreas de elevada y singular biodiversidad.

PARÁGRAFO. Todo daño causado al medio ambiente deberá ser indemnizado por quien lo infiere, sin perjuicio de las acciones administrativas y penales que imponga la ley.

e) ARTÍCULO 3º. – Impacto ambiental

El desarrollo de cualquier proyecto público o privado que pueda afectar considerablemente el medio ambiente requerirá un estudio previo de impacto ambiental, el cual deberá contemplar las reservas económicas necesarias para el control y mitigación del daño ambiental”.¹⁶

1.2 ORIGEN Y TRÁMITE DE LA LEY DE ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO

1.2.1 Primer intento. Trayendo a colación un resumen cronológico acerca de los primeros proyectos de ley presentados al Congreso, extraído del libro “Las Acciones Populares y de Grupo” del Dr. Pedro Pablo Camargo, vale la pena recordar como el primer proyecto de ley fue presentado por la Representantes VIVIANE MORALES y MARÍA CRISTINA OCAMPO¹⁷. El segundo proyecto de ley fue presentado por el Defensor del pueblo, JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO¹⁸. El

¹⁶ Perry, Guillermo et al. Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N° 62. “Derechos Colectivos, Medio Ambiente y Acciones Populares”. Gaceta Constitucional N° 22, marzo 18/91.

¹⁷ Proyecto de Ley N° 008 de 1993. Gaceta del Congreso, agosto 3 de 1993.

¹⁸ Proyecto de Ley N° 020 de 1993. Gaceta del Congreso, 18 de agosto de 1993.

tercer proyecto fue presentado por el Representante DARÍO MARTÍNEZ BETANCOURT¹⁹. El proyecto N° 60 de 1993 fue presentado por la senadora VERA GRAVE.

En la primera semana de mayo de 1995 la Comisión Primera del Senado negó la aprobación del proyecto, aprobado por la Cámara de Representantes el 15 de diciembre de 1994, con el pretexto de que no había sido publicada la ponencia para primer debate. Igualmente ordenó el archivo del proyecto, en aplicación del artículo 162 de la Constitución Política, dado que había cumplido dos legislaturas sin alcanzar su aprobación. En el Senado actuó como ponente en ambos debates el Senador Héctor Helí Rojas Jiménez.

El proyecto de ley, cuyo trámite se inició en 1993, fue objeto de innumerables obstáculos, en primer lugar por las presiones que, en mensaje del 7 de junio de 1995, ejercieron algunos sectores y gremios de la producción como ASOCOFLORES, COLFECAR, ASCOLFA, FEDEGAN, ACOPI, ANALDEX, SAC, ASOCAÑA, ACOPLASTICOS, ANDI, FASECOLDA, FEDEMETAL, CAMACOL Y ASOBANCARIA.

1.2. 2 Segundo intento. Nuevamente, el 20 de julio de 1995, la representante VIVIANE MORALES HOYOS insiste con el tema de las Acciones Populares y

¹⁹ Gaceta del Congreso del 23 de agosto de 1993.

presenta el proyecto de Ley N° 005 de 1995, muy similar al aprobado por la Cámara de Representantes el 15 de diciembre de 1994, “por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, en relación con el ejercicio de las Acciones populares y de Grupo”.²⁰

En nombre de las negritudes, el 27 de julio de 1995, el representante a la Cámara AGUSTÍN HERNANDO VALENCIA presentó el proyecto de ley N° 024 de 1995, “por la cual se reglamenta el artículo 88 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de las acciones populares”.²¹

El 31 de agosto de 1995 el Defensor del Pueblo, Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, presentó, ante la Cámara de Representantes, el proyecto de ley N° 084 de 1995, “por la cual se reglamenta el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo”.²² El cual, según el Dr. Córdoba Treviño, “recoge muchas de las propuestas realizadas por la comunidad y los especialistas en el tema que participaron en las nueve mesas de trabajo organizadas por la Defensoría del Pueblo en diversas ciudades de Colombia, además de las recomendaciones de los expertos nacionales e

²⁰ Gaceta del Congreso N° 207, julio 27 de 1995.

²¹ Gaceta del Congreso N° 217, agosto 2 de 1995.

²² Gaceta del Congreso N° 277, septiembre 5 de 1995.

internacionales que participaron en el Seminario Internacional sobre Acciones Populares y de Grupo llevado a cabo en septiembre de 1994 en Bogotá”.²³

A propósito, hay que destacar la intensa campaña nacional “Defendamos las acciones Populares” que puso en marcha en 1995 y comienzos de 1996 la Defensoría del Pueblo, mediante la cual se recogieron 70.000 firmas que fueron entregadas al Congreso en apoyo del proyecto.

Estos tres proyectos, los Nos. 005 de 1995, 024 de 1995 y 084 de 1995, presentados en la Cámara de Representantes, fueron acumulados en el Senado en uno solo bajo el N° 10 de 1996.²⁴

El 15 de mayo de 1996 el Proyecto de Ley fue aprobado en primer debate en la comisión Primera de la Cámara de Representantes.²⁵ El 21 de mayo de 1996 los coordinadores y ponentes de la Cámara presentaron ponencia favorable para segundo debate.²⁶ La Cámara de representantes aprobó el proyecto en segundo debate el 19 de junio de 1996. El 5 de noviembre de 1996 el senador HÉCTOR HELÍ ROJAS JIMÉNEZ rindió su ponencia para primer de bate en la Comisión

²³ Citado por el Dr. Pedro Pablo Camargo: “Acciones Populares: Documentos para el debate, Santafé de Bogotá, Defensoría del Pueblo, Imprenta Nacional, mayo de 1994, p. 335”.

²⁴ Camargo, Pedro Pablo. “Las Acciones Populares y de Grupo”, p. 56, 3ª Edición, Editorial Leyer, julio de 2002, Bogotá, D.C.

²⁵ Cámara de Representantes, Acta N° 23, mayo 15 de 1996.

²⁶ Gaceta del Congreso N° 198, mayo 28 de 1996.

Primera del Senado.²⁷ La Comisión Primera del Senado aprobó el proyecto en primer debate el 13 de diciembre de 1996. El senador Héctor Helí Rojas presentó su ponencia para segundo debate el 28 de mayo de 1997, habiendo sido aprobado el proyecto en segundo debate por el Senado el 11 de junio de 1997.²⁸

En la sesión plenaria del 19 de junio de 1997 la Cámara de Representantes acogió el informe de la Comisión Accidental de Conciliación, que adoptaba el texto aprobado por el Senado de la República. En la misma fecha el informe fue aprobado por el Senado. Mediante oficio del 19 de junio de 1997, recibido el 21 de julio de 1997, el presidente de la Cámara de Representantes remitió al Presidente de la República el proyecto de ley aprobado, junto con sus antecedentes, para su sanción.

1.2. 3 Tercer escollo. Objeciones del Presidente de la República El Presidente de la República de entonces objetó la ley y la devuelve, alegando inconstitucionalidad de algunos artículos y por “razones de inconveniencia” de otros.²⁹ El 16 de septiembre de 1997, el Senado, en sesión plenaria, revisa las objeciones propuestas por el Presidente de la República, aceptando unas y rechazando otras como las correspondientes a los artículos 6, 10 y 25. A su vez, la Cámara de Representantes, el 1º de octubre de 1997, en sesión plenaria da curso

²⁷ Gaceta del Congreso N° 498, noviembre 7 de 1996.

²⁸ Texto definitivo. Gaceta del Congreso N° 210, junio 16 de 1997.

²⁹ Gaceta del Congreso N° 340, agosto 26 de 1997.

favorable a algunas objeciones del Presidente de la República y rechaza otras como las de los artículos 9 y 49.

Ante la insistencia de las cámaras, la Corte Constitucional, mediante sentencia³⁰ No. C-036 de 1998, se pronunció sobre algunas objeciones presidenciales, las cuales encontró infundadas, se inhibió de conocer las objeciones de otros, e invocando el artículo 167 de la Carta Política, devolvió el proyecto para ser considerado en segundo debate en las Cámaras en aquellos artículos en los que persistieron de forma unitaria discrepancias frente al gobierno. De tal manera que el senador Parmenio Cuellar y la representante Viviane Morales, como integrantes de la Comisión Accidental, en junio de 1998, presentaron su informe y solicitaron a la mesa directiva de la Cámara de Representantes dar aplicación a lo establecido en el artículo 167, numeral 3 de la Carta Fundamental, dando así cumplimiento a lo estipulado por la Corte. De acuerdo a dicho informe, el proyecto quedaría de la siguiente manera:

“1- Archivar los artículos 2, 8 y 87 del proyecto en los que no existió voluntad unitaria de insistir por parte de las dos Cámaras.

2- Mantener los artículos 9 y 49 del proyecto, en los cuales la Corte Constitucional considera infundadas las objeciones constitucionales presentadas por el gobierno.

³⁰ Sentencia N° C-036 de 1998, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Exp. O.P. 021.

3- Respecto de los artículos 35 y 83, en los que ambas Cámaras se allanan a las objeciones presidenciales, es decir, no insistieron, se entiende entonces que con el segundo debate se negaron y por lo tanto desaparecieron del proyecto.

4- Se mantienen los artículos 6, 10 y 25 objetados por inconveniencia, respecto de los cuales insistieron las dos Cámaras en su conveniencia.

5- Se eliminan los artículos 22 y 72, literal c, por considerar las dos Cámaras en las inconveniencias esgrimidas por el gobierno”.³¹

La comisión accidental solicita a la mesa directiva de la Cámara de Representantes enviar nuevamente a sanción presidencial el proyecto aprobado, hecho que se cumple el 14 de julio de 1998.

Finalmente, mediante oficio del 18 de agosto de 1998 el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República le informa al Presidente de la Cámara de Representantes que el proyecto de ley ha sido sancionado por el Presidente de la República y acompaña con el expediente un original de la **LEY 472 de agosto 5 de 1998**, “por medio de la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación CON EL EJERCICIO DE LAS ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.³²

³¹ Camargo, Pedro Pablo, “Las Acciones Populares y de Grupo”, p.p. 19-22, y 66, 3ª Edición, Editorial Leyer, julio de 2002, Bogotá, D.C.

El proyecto finalmente aprobado dista mucho del que presentó el Defensor del Pueblo, Dr. Jaime Córdoba Triviño, a la Cámara de Representantes el 31 de agosto de 1995.³³ Así por ejemplo, entre otras, por presiones de la ANDI, se elimina del proyecto el trámite preferencial, exceptuando el recurso de habeas corpus, la acción de tutela de los derechos fundamentales y la acción de cumplimiento, y en su lugar sólo se prevé el trámite preferencial para las acciones populares preventivas. También, por presiones de Fundepúblico, se elimina la definición de moral administrativa.

1.3 DERECHOS HUMANOS

Si eres agredido por una persona tienes la facultad de ir ante la autoridad para que, si hay delito, el daño sea reparado y el responsable sancionado conforme a la ley. Pero... ¿si te agrede la propia autoridad? ¿Si los encargados de vigilar el orden público son quienes lo alteran? ¿Si los responsables del cumplimiento de la ley son quienes atropellan la dignidad humana?

Es entonces cuando hablamos de violación a los derechos humanos: cuando los funcionarios o autoridades abusan del poder que les fue conferido, cuando niegan derechos o dejan de hacer lo necesario para asegurar la vida digna de cada persona.

³² *Ibídem.*

³³ Proyecto de Ley N° 084 de 1995. Gaceta del Congreso N° 277 de septiembre 5 de 1995.

Los derechos humanos son un conjunto de garantías inherentes, indivisibles, interdependientes y mínimas. Es decir, pertenecen a cada integrante de esta gran familia humana por el sólo hecho de serlo, y requieren del goce cabal de todos para considerar apenas satisfecha la dignidad de la persona.

Son entonces derechos fundamentales, que establecen los límites de las autoridades para interferir en la vida de las personas y de los pueblos, o que obligan a los gobiernos a satisfacer ciertas necesidades básicas de sus gobernados. Si el gobierno no respeta y garantiza los derechos de cada persona, entonces se convierte en un gobierno violador de derechos humanos.

Los derechos humanos están reconocidos en la Constitución, garantizados por las leyes colombianas y protegidos por el derecho internacional; es decir, por el cuerpo de leyes que los gobiernos de los países han elaborado de manera conjunta para relacionarse entre ellos. Por eso, los acuerdos internacionales ratificados en Colombia por el Congreso de la República se convierten en ley suprema para este país. Eso quiere decir que si el derecho colombiano deja fuera alguna ventaja contenida en los pactos internacionales, se aplicará entonces el contenido de éstos en lugar de las leyes nacionales.

Los responsables de cumplir los derechos humanos son los gobiernos. Quienes se encargan de vigilar ese cumplimiento son organismos intergubernamentales -- integrados por representantes de gobiernos de muchos países--, como la

Organización de las Naciones Unidas a través de su Alta Comisionada para los Derechos Humanos, o la Organización de Estados Americanos por medio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Tradicionalmente es muy difícil que los gobiernos acepten haber cometido violaciones a los derechos humanos. Por eso ha cobrado gran importancia la defensa civil; es decir, ciudadanos y ciudadanas que se organizan para vigilar que las autoridades cumplan su obligación de garantizar que todas las personas puedan ejercer todos sus derechos.

Eso son los organismos civiles de derechos humanos: personas que se agrupan para promover y defender las libertades y garantías que pertenecen a cada integrante de esta gran familia humana, en la búsqueda de construir una paz duradera basada en la justicia.

La doctrina ha realizado varios modelos de clasificación de los derechos humanos, una de las cuales parte de la concepción de que los derechos humanos son resultado de luchas sociales en demanda de mejoras en las condiciones de vida de las personas y que a lo largo de la historia han dado como fruto documentos en los que se consagran diversas garantías.

A continuación ofrecemos un recorrido rápido por la clasificación de los derechos humanos:

1.3.1 Derechos de Primera Generación: Derechos civiles y políticos. En el siglo XVIII se generan luchas encabezadas por los burgueses y ejecutadas por el pueblo llano, tanto en Francia como en América del Norte, reflejando el descontento ante gobiernos tiránicos.

La Revolución Francesa tiene como fruto la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, en Norteamérica la Declaración del buen pueblo de Virginia. En estos primeros documentos están contenidos los **derechos individuales** que protegen a las personas de los abusos de los gobiernos y ambos han inspirado la creación de documentos signados por muchos países para la garantía de respeto a los derechos básicos de las personas, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU 1978). Se les conoce como derechos Civiles y Políticos, comprendidos como la primera generación de los derechos humanos, que incluyen entre otros:

- Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad;
- Protección contra la tortura, las penas y tratos crueles, inhumanos o degradantes;
- Reconocimiento jurídico e igual protección ante la ley;
- Contra la detención, la prisión o el destierro arbitrarios;
- La presunción de la inocencia hasta que se pruebe lo contrario y a un juicio justo y público por un tribunal independiente e imparcial;

- La libertad contra injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia, el domicilio y la correspondencia;
- La libertad de circulación y de asilo;
- El derecho de tener una nacionalidad;
- El derecho de casarse y fundar una familia;
- El derecho a la propiedad, y
- A libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

En nuestra Constitución (de 1991) se encuentran consagrados en el Capítulo 1, denominado "De los **derechos fundamentales**"³⁴. En este capítulo se hallan el derecho a la vida (art. 11); el derecho a la libertad e igualdad (art. 13); el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (art. 14); el derecho a la intimidad; al buen nombre (art. 15); al libre desarrollo a la personalidad (art. 16); la libertad de conciencia (art. 18); libertad de cultos y religiosa (art. 19); la libertad de opinión, información y de prensa (art. 20); el derecho a la honra (art. 21); el derecho de petición (art. 23); el derecho al trabajo (art. 25); la libertad al trabajo (art. 26); la libertad de enseñanza (art. 27); las garantías procesales (art. 28); el debido proceso y el derecho a la defensa (art. 29); el derecho a la segunda instancia (art. 31); y el derecho a no declarar contra sí mismos (art. 33).

También se encuentran consagrados el derecho de asilo (art. 36); el derecho de reunión (art. 37); el derecho de asociación, (art. 38); el derecho a la participación

³⁴ Constitución Política de Colombia, 1991. Título II, Capítulo I

ciudadana en la conformación, ejercicio y control del poder político (art. 40); en especial el derecho a ejercer las acciones populares de inconstitucionalidad y de nulidad (art. 40, num. 6o).

1.3.2 Derechos de Segunda generación: Económicos, sociales y culturales.

Tiempo después las luchas sociales incluyeron necesidades que abarcaban no solo al individuo sino a la **comunidad entera** y a las condiciones, garantizadas por los gobiernos, necesarias para un desarrollo adecuado de las personas. Esto ocurrió en el siglo XIX, cuando los obreros y campesinos comenzaron la lucha por conseguir mejoras en las condiciones laborales y más oportunidades de desarrollo.

Las cuestiones sociales son la característica de esta segunda generación de los derechos humanos conocidos como Económicos, Sociales y Culturales; éstos están contemplados en algunos documentos como las constituciones de Weimar (Alemania, 1919), México (1910) y la Unión Soviética. Tiempo después, en 1966, fue proclamado el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, donde los Estados se comprometen a crear las condiciones materiales adecuadas para que las personas puedan vivir dignamente.

Entre otros derechos nombrados en estos documentos están:

- Derecho a la seguridad social;
- Derecho al trabajo;
- Derecho a igual salario por igual trabajo;

- Derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que asegure una existencia conforme a la dignidad humana;
- Derecho a fundar un sindicato y a sindicalizarse;
- Derecho al descanso y al tiempo libre;
- Derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar (alimentación, vestido, vivienda y asistencia médica);
- Derecho a seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos independientes de la propia voluntad;
- Derecho a la protección de la maternidad y de la infancia;
- Derecho a la educación;
- Derecho a la participación en la vida cultural de la comunidad, y
- Derecho de autor.

En nuestra Carta Política se encuentran consagrados en el Capítulo 2 o "De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales". En este capítulo se encuentran los derechos de la familia (art. 42); la igualdad de derechos para la mujer (art. 43); los derechos fundamentales de los niños (art. 44); el derecho a la protección y formación integral de los adolescentes (art. 45); derecho a la protección y asistencia de las personas de la tercera edad (art. 46); el derecho a la seguridad social (art. 48); el derecho a la salud (art. 49); y el derecho a la vivienda digna (art. 51). Así mismo, el derecho a la recreación, al deporte y el aprovechamiento del tiempo libre (art. 52); los principios mínimos fundamentales del estatuto del trabajo (art. 53); el derecho a la negociación colectiva (art. 55); el derecho de huelga (art.

56); el derecho a la propiedad privada (art. 58); la propiedad intelectual (art. 61); el derecho a la educación, (art. 67); la autonomía universitaria (art. 69); el acceso a la cultura (art. 70); el derecho a acceder a los documentos públicos (art. 74); y el derecho a acceder al espectro electromagnético (art. 75).³⁵

1.3.3 Derechos de Tercera Generación: Derechos de los pueblos. A raíz de las guerras por la emancipación de los pueblos colonizados por Europa y América, quienes estaban en lucha comprenden que no es sólo el derecho de la libertad el que ejercen, sino que se involucra el de la vida pacífica y el derecho al desarrollo.

La llamada Tercera Generación de derechos humanos, conocida también como derechos de Solidaridad o de los Pueblos, tratan de establecer cuestiones que no se habían considerado específicamente en los documentos de las dos anteriores generaciones de derechos humanos, pues contemplan cuestiones de carácter supranacional como el derecho a la paz y a un medio ambiente sano.

Algunos documentos que ya tratan sobre estos temas son la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo adoptada por la ONU y la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, ambos de 1986, e incluyen, entre otros, el derecho a:

- Desarrollo integral del ser humano;
- Progreso y desarrollo económico y social de todos los pueblos;
- Descolonización, prevención de discriminaciones;

³⁵ Constitución Política de Colombia, 1991. Título II, Capítulo II.

- Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales;
- Libre determinación de los pueblos (condición política, desarrollo económico, social y cultural), y
- Derecho de los pueblos a ejercer soberanía plena sobre sus recursos naturales.

En nuestra Constitución, el Capítulo 3 trata de los **Derechos Colectivos y del Ambiente**. Este capítulo comprende: el control de calidad y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad (art. 78); el derecho a un ambiente sano (art. 79); el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales (art. 80); el derecho al espacio público (art. 82).³⁶

En síntesis, según la estructura de la Constitución colombiana, el orden de consagración de los derechos corresponde, en gran parte, a la clasificación de los derechos humanos, así:

DERECHOS FUNDAMENTALES

DERECHOS HUMANOS DE 1ª GENERACION

DERECHOS SOCIALES, ECONOMICOS Y CULTURALES

DERECHOS HUMANOS DE 2ª GENERACION

³⁶ Constitución Política de Colombia, 1991. Título II, Capítulo III.

DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE

DERECHOS HUMANOS DE 3ª GENERACION

De otra parte, no debemos olvidar que, pese a la amplia consagración de derechos en nuestra Carta Política, el artículo 94 consagró la llamada "cláusula abierta", según la cual, la enunciación de los derechos que hace la Constitución no se puede entender como única o como taxativa, pues serán derechos humanos todos los que sean inherentes a la persona humana.

1.3.4 Derechos Fundamentales y Derechos Colectivos. No existe un límite claramente definido entre estos dos tipos de derechos. Empezando que ambos son conceptos definidos dentro del género "Derechos Humanos". Para efectos prácticos, veamos algunos criterios que al respecto son tratados en la Sentencia T-778/92.

Una de las formas de determinar el carácter de fundamental de un derecho, debatida en la Asamblea Nacional Constituyente, fue la del concepto de aplicación inmediata, es decir, son fundamentales aquellos "derechos que no requieren la intermediación de la norma legal para que ellos tengan vigencia y por lo tanto permiten la utilización inmediata de los elementos de protección de los derechos...".³⁷ Más concretamente, que son "... derechos que basta su

³⁷ Humberto de la Calle Lombana, Ministro de Gobierno. Intervención ante la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente. Citado por el Magistrado ponente Ciro Angarita Barón, Sentencia T-778, Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, Santafé de Bogotá, 5 de junio de 1992.

consagración en la Constitución para que tengan operancia y efectividad; que no necesitan ley que los reglamente, cosa distinta a determinar qué derechos van a ser amparados por la tutela, los cuales sí pueden ser reglamentados en la ley estatutaria respectiva”³⁸.

De otro lado, vale la pena plantearse la disyuntiva de si los derechos denominados fundamentales por la Constituyente son un catálogo taxativo, o, fue apenas una enunciación susceptible de ser ampliada a otros derechos que, a pesar de no ser tenidos bajo el título de fundamentales, pueden serlo por una interpretación que de ella se haga. Al respecto, el Dr. Juan Carlos Esguerra, en una de las sesiones plenarias de la Asamblea Nacional Constituyente, afirmó que:

“... En el artículo de tutela se estableció que a través de ese mecanismo se protegerían los derechos fundamentales, entonces, deliberadamente no incluimos allí una relación de los derechos fundamentales, porque lo conveniente es dejarle esa labor al legislador más bien que al constituyente; hoy se reputan fundamentales algunos derechos que quizá mañana no lo sean, como mañana pueden llegar a tener ese carácter algunos que hoy no hemos imaginado, tal suerte que ... la reglamentación debería comenzar por la determinación de cuáles son los derechos que van a ampararse a través de ese mecanismo y no correr el riesgo de petrificar una serie de derechos, cerrando la posibilidad de que el día de

³⁸ Alvaro Echeverri Uruburu, Sesión Plenaria sobre el artículo 85 de la Constitución. Citado por el Magistrado ponente Ciro Angarita Barón, Sentencia T-778 de 1992.

mañana aparezcan otros”³⁹. Según esto el derecho de tutela sólo podía ser aplicado frente a la violación de alguno de estos derechos considerados como de aplicación inmediata o fundamental, los cuales no son taxativos ni excluyentes; razón de más para dejarle al juez de tutela que determine, en últimas, si un derecho es fundamental o no. Pues, igualmente pueden ser objeto de tutela casos en los cuales el juez considere que una prestación del Estado consagrada como derecho económico, social o cultural, o la falta de ella, ponga en entredicho de manera directa y evidente un principio constitucional o uno o varios derechos fundamentales. El juez debe encontrar, en la relación hecho-norma la decisión más razonable, no sólo desde el punto de vista jurídico sino también desde el punto de vista fáctico. **Así pues, el carácter de fundamental no coincide con el de aplicación inmediata.** En algunos casos los derechos económicos, sociales y culturales pueden ser objeto de protección especial por medio de la tutela, “tal es el caso del artículo 50 sobre los derechos de los niños, los derechos considerados en el inciso segundo del artículo 53 sobre principios mínimos fundamentales de los trabajadores, el derecho establecido en el artículo 74 sobre obtención de información contenida en documentos públicos”⁴⁰

A nuestro juicio, un concepto clave para delimitar los derechos fundamentales de los derechos colectivos, está en el llamado **contenido esencial** que, según el Dr. Ciro Angarita Barón, “es el núcleo básico del derecho fundamental, no susceptible de interpretación o de opinión sometida a la dinámica de coyunturas o ideas

³⁹ Citado por el Magistrado ponente Ciro Angarita Barón en la Sentencia T-778 de 1992.

políticas"⁴¹. Este concepto de contenido esencial es una manifestación del iusnaturalismo racionalista del siglo XVIII, según el cual, existe un catálogo de derechos anteriores al derecho positivo, que puede ser establecido racionalmente y sobre el cual existe claridad en cuanto a su delimitación conceptual, su titularidad y el tipo de deberes y obligaciones que de él se derivan. Según esto quedan excluidos de fundamentales, aquellos derechos que requieren de una delimitación en el mundo de las mayorías políticas. Es el caso de los derechos colectivos, salvo aquellas situaciones en las cuales en un caso específico, sea evidente su conexidad con un principio o con un derecho fundamental.

El Constituyente de 1991 reconoció la necesidad de regular mecanismos de protección de los derechos humanos y, por ello, entre otros, consagró la "acción de cumplimiento"⁴², la acción de tutela⁴³, las acciones populares⁴⁴, el habeas corpus⁴⁵ y el habeas data⁴⁶.

1.4 LAS ACCIONES POPULARES

1.4.1 En Colombia. Las acciones populares son el mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos y difusos (los relacionados con ambiente sano, moralidad administrativa, espacio público, patrimonio cultural, seguridad y salubridad públicas, servicios públicos, consumidores y usuarios, libre

⁴⁰ Dr. Ciro Angarita Barón, Sentencia T-778 de 1992.

⁴¹ Ibídem, Sentencia T-778 de 1992.

⁴² Constitución Política de Colombia, 1991. Artículo 87.

⁴³ Ibídem, artículo 86.

⁴⁴ Ibídem, artículo 88

⁴⁵ Ibídem, artículo 30.

competencia económica, etc.). Están previstas en el primer inciso del artículo 88 de la Constitución Política de 1991:

"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.

"...

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

La Ley 472 de 1998 desarrolló el artículo 88 de la Constitución Política, tanto en lo relativo a las acciones populares, como a las acciones de grupo o de clase.

Las acciones populares se caracterizan por poseer un carácter preventivo y restaurador de los derechos e intereses colectivos. "Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anteriores cuando fuere posible".⁴⁷

⁴⁶ Ibídem, artículo 15

⁴⁷ Ley 472 de 1998, Artículo 2.

La acción popular es una acción pública, lo cual significa que puede interponerla cualquier persona. El artículo 12 de la Ley 472 dispone que sean titulares de esta acción, esto es, están legitimados para usarla:

1. Toda persona natural o jurídica
2. Las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones populares, cívicas o similares.
3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia
4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los personeros distritales y municipales en lo relacionado con su competencia
5. Los alcaldes y los servidores públicos que den promover la protección y defensa de los derechos e interés colectivos

Para ejercitar una acción popular no se requiere actuar a través de abogado (artículo 13), cuando se interponga sin la intermediación de abogado la Defensoría del Pueblo podrá intervenir en el respectivo proceso.

Las acciones populares pueden ejercitarse contra el Estado o contra los particulares, según sea quien viole o amenace los derechos o intereses colectivos. En este sentido la Ley 472 señala en su artículo 14 que "la acción popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación y omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o,

interés colectivo". E incluso se puede demandar sin que estén determinados los responsables, previendo esta situación la ley agrega: "En caso de existir vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos".

Si se adelanta contra entidades públicas o personas privadas que cumplen funciones públicas conoce la jurisdicción contencioso administrativa, concretamente en primera instancia los jueces administrativos y en segunda el Tribunal Administrativo del respectivo Departamento, hasta tanto no se creen los juzgados administrativos tendrán la competencia en primera instancia los Tribunales Administrativos y en segunda el Consejo de Estado. Si se adelanta contra particulares conoce la jurisdicción ordinaria, específicamente los jueces civiles del circuito⁴⁸. Excepcionalmente puede presentarse ante el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal, quien lo remitirá inmediatamente al Juez Civil de Circuito competente.

La acción popular no tiene término de caducidad, puede emplearse en cualquier tiempo.

Para promover una acción popular se presentará una demanda o petición con los siguientes requisitos⁴⁹:

⁴⁸ Ley 472 de 1998, Artículos 15 y 16.

1. La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado.
2. La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan la petición
3. La enunciación de las pretensiones.
4. El señalamiento de la persona natural o jurídica, o la autoridad pública responsable de la amenaza o agravio si acaso fuese posible determinarla.
5. Las pruebas que se pretenda hacer valer
6. Las direcciones para notificaciones
7. Nombre e identificación de quien ejerce la acción.

En cuanto a sus efectos, la sentencia es cosa juzgada respecto de las partes y el público en general⁵⁰. En cuanto a su contenido, si es favorable: da una orden de hacer o no hacer. Además se podrá condenar al pago de perjuicios a favor de la entidad pública que cuida del bien protegido para que se realicen las conductas necesarias para el restablecimiento.

Se establecerá además un incentivo para el actor: 10 a 150 Salarios mínimos legales mensuales vigentes, si se protege moralidad administrativa el incentivo será del 15% de lo recuperado, dicho incentivo es una especie de premio que se otorga al actor popular⁵¹.

⁴⁹ Ley 472 de 1998, Artículo 18.

⁵⁰ Ley 472 de 1998, Artículo 35.

⁵¹ *Ibíd*em, Artículo 39.

Por expresa disposición de la Ley 446 de 1998, artículo 15, las acciones populares y las acciones de grupo se tramitan por el proceso abreviado que prevé el Código de Procedimiento Civil.

2. IMPACTO DE LAS ACCIONES POPULARES EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER: RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO

Como ya se dijo, el objeto del presente trabajo es hacer un diagnóstico acerca de la administración de justicia en el Departamento de Santander, a través de la selección, recopilación, tabulación, análisis e interpretación de ciertas variables típicas del proceso en las ACCIONES POPULARES, desde el momento de su admisión hasta la sentencia proferida. El tema como tal fue adscrito al ámbito del derecho a un ambiente sano en todo el Departamento.

Inicialmente se tenía planeado recolectar la información básicamente de dos fuentes: El Tribunal Administrativo de Santander y los Juzgados del Circuito, pero ante las múltiples dificultades encontradas para el acceso a la información, se decidió acudir a la Defensoría del Pueblo en donde además de la información se nos brindó también el apoyo y disposición de sus recursos para el alcance de nuestros objetivos. Vale la pena destacar que la Defensoría del Pueblo, Regional de Santander, ha hecho grandes esfuerzos por implementar en sus dependencias un Centro Sistematizado de recopilación y seguimiento de las diferentes Acciones Populares que se adelanten en el Departamento, esfuerzo que se ha visto cristalizado en la Base de Datos “**RAP**” (Relación de Acciones Populares) con la que hoy cuenta. Esta Base de datos reúne información básica año por año, desde

1999 hasta la fecha, y su fuente de alimentación depende de las copias que sobre las diferentes actuaciones procesales le vaya suministrando el Tribunal Administrativo de Santander y los Juzgados del Circuito. Pero en esta última parte radica una de las principales fallas de la información allí recopilada: La mayoría de los procesos están desactualizados debido al atraso en el envío de las copias.

En el Tribunal Administrativo la única manera de acceder a la información es a través de dos formas: Una en papel y otra en medio magnético. La primera corresponde a los Libros de Radicados que fueron suspendidos desde hace aproximadamente dos años y la segunda mediante los dos únicos terminales informáticos que se ofrecen de consulta al público en general. Ambas formas fueron concebidas para ofrecer información a los directos interesados acerca del estado del proceso con frases de dos o tres palabras y en este sentido cumple su cometido.

Así pues, la información para fines académicos en el campo de la investigación jurídica es, desde éste punto de vista, escaso, por lo que se hace necesario consultar el expediente, actividad en donde radica la mayor dificultad, pues si ya se dio Sentencia y no fue apelada, una vez cumplidos los trámites de finalización del proceso se archiva y si el proceso aún esta vigente no se puede acceder a él a menos que esté en Secretaría.

El presente estudio está centralizado en el derecho colectivo a un ambiente sano que por medio de las Acciones Populares se instauraron ante el Tribunal Administrativo de Santander.

Fue así como el trabajo de campo se implementó tomando como punto de información la Base de Datos "RAP" (Relación de Acciones Populares) de la Regional de la Defensoría del Pueblo en la ciudad de Bucaramanga.

De la última versión de la RAP, suministrada el 29 de julio, se contabilizan 1191 demandas de Acciones Populares en las que se hacen 3145 solicitudes de protección de los derechos colectivos enumerados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, a saber: A = El goce de un ambiente sano; B = La moralidad administrativa; C = La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales; D = El goce del espacio 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; 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; M = La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas; N = Los derechos de los consumidores y usuarios.

De estas 3145 solicitudes, los derechos más invocados corresponden a la seguridad y salubridad públicas con el 19.24%; el goce del espacio público con el 15.29%; el goce de un ambiente sano con el 12.84%; la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas con el 11.73%; el acceso a los servicios públicos con el 10.68% y el derecho a la seguridad y prevención de desastres con el 10.43%, los cuales constituyen el 80.21% del total de los derechos que las comunidades creen que les han sido violados.

Tabla 1. Derechos colectivos más invocados

Derecho Vulnerado	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL DEMANDAS		Nº
	13	80	125	434	283	256	1191	3145	
G	5	8	60	258	155	119	605	19.24%	1
D	4	16	56	214	109	82	481	15.29%	2
A	7	17	31	175	58	107	404	12.84%	3
M	6	15	29	194	64	61	369	11.73%	4
J	1	27	36	107	119	46	336	10.68%	5
L	6	19	38	155	103	7	328	10.43%	6
B	2	15	15	55	28	22	137	4.36%	7
H	1	18	16	48	36	3	122	3.88%	8
N	2	30	13	54	14	6	119	3.78%	9
E	1	10	7	50	18	5	91	2.89%	10
I	1	5	11	21	32	2	72	2.29%	11
C	2	1	9	28	13	7	60	1.91%	12
K	0	0	0	0	1	11	12	0.38%	13
F	0	2	2	1	3	1	9	0.29%	14

Se revisó cada uno de los 1191 expedientes con el fin de seleccionar las demandas relacionadas con "Derecho a un ambiente sano" de aquellas referidas a otros derechos colectivos. Las demandas así seleccionadas sumaron un total de 395, las que distribuidas por año arrojaron los siguientes resultados:

Tabla 2. Demandas por un ambiente sano: 1999 a 2004

Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Demandas	7	17	31	175	58	107

Una vez clasificadas las demandas por año, se inició la revisión cuidadosa de cada uno de los expedientes con el fin de ubicar las variables propuestas que nos servirán de parámetros de medición. Dichas variables fueron:

1- Demandas conocidas y falladas por:

- . Tribunales Administrativos
- . Jueces del circuito

2- Admisión de la demanda:

- . Demandas aceptadas
- . Demandas rechazadas

3- Tendencia en la favorabilidad de la sentencia:

- . Garantista
- . Restrictiva

4- Aporte de pruebas:

- . Con la demanda
- . Se solicitan y practican

- . El juez, de oficio, sin solicitud previa de las partes.

5- Tipo de Fallo:

- . Con Pacto de Cumplimiento
- . Sin Pacto de Cumplimiento:

6- Incentivos:

- . Con Pacto de Cumplimiento: N° de SMLMV
- . Sin Pacto de Cumplimiento: N° de SMLMV

7- Tipo de Actores populares:

- . Abogado
- . Persona natural (No abogado)
- . Personas Jurídicas

8- Tipo de Demandados:

- . Municipios
- . Persona natural
- . Persona Jurídica

9- Tipo de Acción Popular:

- . Remedial
- . Preventiva

10- Revisión de fallos:

- . Consejo de Estado
- . Tribunal
- . Corte Suprema de Justicia

11- Tipo de sentencia:

- . Absolutorias
- . Condenatorias

Estas variables se recopilaron en un formato diseñado de tal manera que facilitara la recolección de la información.

Para un mayor aprovechamiento de la información coleccionada la presentación de resultados se hará de dos formas: Una, que podríamos llamar genérica, que contiene todas aquellas variables que se han extraído de las primeras etapas procesales, es decir, que es común a todos los seis años de estudio (1999, 2000, 2001; 2002; 2003 y 2004); y, otra referente a aquellos años que, además de las variables anteriores, contienen aquellas de las etapas finales del proceso, que para nuestro caso corresponden a los años 1999; 2000 y 2001.

2.1 DDAS CONOCIDAS POR TRIBUNALES Y JUZGADOS DEL CIRCUITO:

Tabla 3. Demandas conocidas por el Tribunal y los Juzgados

Año	Conocidas por			
	Tribunal		J.C.C.	
1999	7	87.5%	1	12.5%
2000	14	93.3%	1	6.7%
2001	32	91.43%	3	8.57%
2002	159	98.76%	2	1.24%
2003	43	93.48%	3	6.52%
2004	215	84%	41	16%
TOTAL	470	90.21%	51	9.79%

El 90.21% de las demandas incoadas de 1999 al 2004, por un ambiente sano, se hicieron ante el Tribunal Administrativo de Santander y el 9.79% ante los Juzgados del Circuito.

2.2 ACTORES

Tabla 4. Tipo de Actores

AÑO	ABOGADOS	%	P. NATURAL	%	P. JURÍDICA	%
1999	0	0,0	3	37,5	5	62,5
2000	5	35,7	6	42,9	3	21,4
2001	10	28,6	21	60,0	4	11,4
2002	144	89,4	12	7,5	5	3,1
2003	18	40,0	25	55,6	2	4,4
2004	91	85,0	14	13,1	2	1,9

El examen detenido de la tabulación de los resultados para esta variable nos lleva a concluir que en los primeros años (1999, 2000 y 2001) la utilización de la acción popular, como defensa de los derechos colectivos, se dio por parte de las

personas naturales y jurídicas, presentándose un aumento paulatino de los abogados hasta llegar a un máximo del 89,4% en el año 2002, un descenso en el 2003 y nuevamente un repunte en el 2004 con 85.0%. Durante este año fueron tantas las demandas interpuestas por los abogados que, muchos de ellos, para no repetir y facilitar su trámite crearon un formato único para una misma denuncia en la mayoría de los municipios de Santander.

2.3 DEMANDADOS

Tabla 5. Tipo de demandados

TIPO DE DEMANDADOS																
Año	Municipios				Persona Natural				Persona Jur. Pbca				Persona Jur. Pvda			
	Nº	%	Ddas	%	Nº	%	Ddas	%	Nº	%	Ddas	%	Nº	%	Ddas	%
1999	2	25	4	36.4	0	0.0	0	0.0	5	62.5	6	54.5	1	12.5	1	9.1
2000	5	38.5	11	50.0	1	7.7	1	4.5	4	30.8	7	31.8	3	23.1	3	13.8
2001	8	26.7	24	39.3	2	6.7	2	3.3	10	33.3	25	41.0	10	33.3	10	16.4
2002	63	73.3	152	78.8	2	2.3	2	1.0	11	12.8	25	13.0	10	11.6	14	7.3
2003	9	40.9	39	57.4	5	22.7	5	7.4	6	27.3	22	32.4	2	9.1	2	2.8
2004	14	18.9	76	53.5	15	20.3	15	10.6	6	8.1	12	8.5	39	52.7	39	27.5

Las demandas por el derecho a un ambiente sano, de 1999 a 2001, están dirigidas en primer lugar contra personas jurídicas, seguidas por los municipios y las personas naturales. Pero a partir del 2002 se invierte el orden con un incremento de las demandas en contra de los municipios, seguido de las personas jurídicas y las personas naturales.

Tabla 6. Demandados en el sector público y privado

TIPO DE DEMANDADOS								
Año	Sector Público				Sector Privado			
	Nº	%	Ddas	%	Nº	%	Ddas	%
1999	7	87,5	10	91.0	1	12,5	1	9.0
2000	9	69,2	18	81.8	4	30,8	4	18.2
2001	18	60,0	49	80.3	12	40,0	12	19.7
2002	74	86,0	177	91.7	12	14,0	16	8.3
2003	15	68,2	61	89.7	7	31,8	7	10.3
2004	20	27,0	88	62.0	54	73,0	54	38.0

Para una mejor lectura del tipo de demandados, se presenta esta variable agrupando los municipios y las personas jurídicas públicas en un sector que hemos llamado público y las personas naturales junto con las personas jurídicas privadas en otro que hemos denominado sector privado.

2.4 TIPO DE ACCIÓN POPULAR

Tabla 7. Tipo de Acción Popular

AÑO	Remedial	Preventiva	Rem-Preven
1999	7	1	0
2000	10	3	2
2001	27	6	2
2002	143	19	1
2003	35	11	5
2004	97	7	2
TOTAL	84,6%	12,5%	2,9%

La inmensa mayoría de las acciones populares interpuestas sobre el ambiente sano son remediales, les siguen las preventivas y en último término, muy relegadas, la combinación de ambas, remediales-preventivas. Situación preocupante, tanto de parte del Estado como de las comunidades ya que en más del 80% de los casos lo que se pretende con este figura jurídica es remediar una situación de hecho que padecen las comunidades y no la prevención de un hecho que puede tener consecuencias más calamitosas y que mirado desde el punto de vista de costos podría ser la solución más económica.

2.5 APORTE DE PRUEBAS

Uno de los elementos sensibles en el trámite procesal de las acciones populares es el relacionado con el aporte de pruebas, puesto que muchas veces el ciudadano común y corriente que instaura este tipo de demandas no sabe o no conoce el procedimiento, razón por la cual el proceso puede terminar por su inactividad. O en ocasiones el juez no cuenta con los recursos necesarios.

De las ocho demandas interpuestas durante 1.999, en cuatro (50%) de ellas las pruebas fueron aportadas por el demandante.

Durante el año 2000 se instauraron 15 demandas. Siete (46,7%) de las cuales presentaron las pruebas con la demanda y en seis (40%) fueron solicitadas al juez

En el año 2001 se presentaron 35 demandas. En dieciséis (45,7%) de ellas las pruebas fueron aportadas por el demandante, en ocho (22,86%) se solicitaron al juez y en un solo caso (2,86%) el juez las decretó de oficio.

161 demandas se instauraron durante el año 2002. Las pruebas fueron aportadas por el demandante en treinta y tres (20,5%) casos y se solicitaron en ciento cuarenta (87%) casos se solicitaron al juez.

En el año 2003, de un total de cuarenta y seis demandas, en veintiuna (45,7%) de ellas las pruebas fueron aportadas por el actor, y, en veintinueve (63%) casos se solicitaron al juez.

Durante el año de 2004 no fue posible reunir la información.

2.6 DEMANDAS ADMITIDAS Y FALLADAS

1999

Durante este año se admitieron ocho demandas y todas fueron falladas en primera instancia. Seis (75%) de las cuales fueron apeladas ante el Consejo de Estado y una (12,5%) ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga.

2000

Se admitieron quince demandas y han sido falladas once (73%). De estas, tres (20%) fueron revisadas por el Consejo de Estado y una (6,7%) por el Tribunal Superior.

2001

Se admitieron treinta y cinco demandas y hasta ahora han sido falladas veinte (57%). Todas falladas en primera instancia, siete (20%) de las cuales fueron revisadas por el Consejo de Estado.

2002

Fueron admitidas 161, de las cuales han sido falladas 39 (24,22%) en primera instancia y una (0,6%) fue revisada por el Consejo de Estado. Llama la atención que este año se caracteriza por presentar el mayor número de solicitudes de demandas, en cuanto al ambiente sano se refiere y también el mayor número de casos (40) (24,84%) que, por su inactividad, fueron declarados perimidos, al momento de tomar esta información (febrero de 2005) de un terminal informático de la sala de atención al público en la secretaría del Tribunal Administrativo.

2003

Un total de 45 demandas fueron admitidas. De estas han sido falladas 11 (24,44%) y se presentan cuatro (8,9%) casos de perención.

2004

Doscientas cincuenta y seis demandas fueron admitidas durante este año. Todas se encuentran en su respectivo trámite procesal.

2.7 TIEMPO PROCESAL ADMISIÓN – FALLO 1999 - 2000 -2001

Hemos llamado tiempo procesal a aquel tiempo transcurrido desde el momento de la admisión de la demanda hasta que se produce el fallo de primera instancia. No hemos considerado aquellos fallos que fueron apelados y que generalmente son considerados por el Consejo de Estado.

Tabla 8. Tiempo promedio admisión-fallo. Año 1999

TIEMPO PROMEDIO DEL PROCESO ADMISIÓN-FALLO EN LAS ACCIONES POPULARES					
Radicado	Admisión	Fecha Fallo	Trámite Proc. (meses)	Promedio Trámite Proc. (meses)	Porcentaje Falladas (%)
1999-1601	14-Dic-99	05-Abr-00	4	12,3	100%
1999-2121	03-Jun-99	10-Nov-00	17.2		
1999-2138	16-Sep-99	23-Mar-00	6		
1999-2371	10-Dic-99	03-May-00	5		
1999-2606	16-Nov-99	27-Sep-01	22.4		
1999-2698	30-Nov-99	10-Ago-00	8.3		
1999-2802	12-Enr-00	21-May-01	16.3		
1999-2860	03-Feb-99	31-Mar-00	14		

Se escogieron los tres primeros años, 1999, 2000 y 2001, porque es durante estos años donde se presenta el mayor número de procesos fallados.

El ciento por ciento de las demandas instauradas durante 1999 fueron falladas en primera instancia. La duración de los procesos fluctuó entre un mínimo de cuatro meses hasta un máximo de 22.4 meses, para un promedio que osciló en 12.3 meses.

Tabla 9. Tiempo promedio admisión-fallo. Año 2000

TIEMPO PROMEDIO DEL PROCESO ADMISIÓN-FALLO EN LAS ACCIONES POPULARES					
Radicado	Admisión	Fecha Fallo	Trámite Proc. (meses)	Promedio Trámite Proc. (meses)	Porcentaje Falladas (%)
2000-0288	24-May-00	04-Dic-00	6.3	14.6	73.3%
2000-0673	10-Abr-00	14-Sep-00	5.1		
2000-1253	08-May-00	11-Jul-00	2		
2000-1657	24-May-00	08-Ago-00	2.5		
2000-1742	02-Ago-00	04-Dic-02	28		
2000-1809	04-Ago-00	27-Mar-01	7.8		
2000-2243	05-May-00				
2000-2447	2000	26-Feb-01			
2000-2630	30-Ago-00	PENDIENTE			
2000-2637	07-Nov-00	06-May-02	18		
2000-2823	14-Sep-00	20-Feb-01	5.2		
2000-2865	15-Sep-00	08-En-05	51.2		
2000-2980	11-Oct-00	05-Jul-02	19.8		
2000-3448	28-Nov-00	PENDIENTE			
2000-3586					

De todas las demandas ocurridas durante el año 2000, solamente se han fallado el 73.3% de ellas. El trámite procesal varió desde los dos meses hasta los cincuenta y un meses. El tiempo promedio de los procesos estuvo en 14.6 meses.

Tabla 10. Tiempo promedio admisión-fallo. Año 2001

TIEMPO PROMEDIO DEL PROCESO ADMISIÓN-FALLO EN LAS ACCIONES POPULARES					
Radicado	Admisión	Fallo	Trámite Proc. (meses)	Promedio Trámite Proc. (meses)	Porcentaje Falladas (%)
2001-003A	23-En-01	22-Mar-02	14	18.49	57.2%
2001-0036	17-May-01				
2001-0172	18-En-01	27-Abr-01	3.3		
2001-0268	14-Feb-01	14-Mar-02	13		
2001-0427	16-Oct-01	16-Ago-01			
2001-0447	27-Feb-01	03-Sep-01	6.2		
2001-0567	31-May-01	26-Ene-04	31.9		
2001-0572	02-Abr-01	23-Ene-02	9.7		
2001-0632	21-Mar-01	10-Sep-01	5.7		
2001-0781	17-Abr-01	18-Feb-03	22		
2001-0840	23-Abr-01				
2001-0908	23-Nov-01	15-Nov-02	12		
2001-1053	11-May-01				
2001-1115	31-May-01	PPJ			
2001-1218	29-May-01	15-May-02	11.5		
2001-1467	15-Jun-01	30-Abr-02	10.5		
2001-1658	04-Jul-01	PPJ			
2001-1703	18-Jul-01				
2001-1742	13-Jul-01	16-Ene-03	18		
2001-1804	25-Jul-01	PPJ			
2001-1875	26-Jul-01	20-Feb-02	6.8		
2001-1881	10-Ago-01	10-May-05	45		
2001-2100	17-Ago-01	PPJ			
2001-2107	01-Nov-01				
2001-2249	28-Ago-01	06-Ago-03	23.7		
2001-2252	21-Sep-01	22-Jul-04	34		
2001-2254	05-Sep-01	03-Jun-03	34		
2001-2264	26-Sep-01	21-Jul-.03	24		
2001-2331	10-Sep-01				
2001-2335	12-Sep-01	PPJ			
2001-2345	21-Sep-01	25-Jun-02	9		
2001-2417	24-Sep-01	10-Sep-04	35.5		
2001-2466	25-Sep-01				
2001-2531	06-Nov-01	PPJ			
2001-2537		PPJ			

De las demandas correspondientes a 2001 se han fallado el 57.2% de ellas. El tiempo de duración de los procesos oscila entre 3.3 y 45 meses. Con una duración promedio de 18.5 meses.

Se observa durante los tres años analizados una tendencia de aumento en la demora del trámite procesal.

2.8 TIPO DE SENTENCIAS

Tabla 11. Tipo de sentencias

Año	Tipo de Sentencia			
	Absolutorias	%	Condenatorias	%
1999	2	33	4	67
2000	3	25	10	75
2001	4	25	12	75

De las ocho sentencias del año 1999 solamente se tuvo información acerca de este parámetro en seis de ellas. El 67% de estas demandas tuvieron una sentencia condenatoria mientras que el 33% fueron absolutorias.

Del año 2000 se han fallado 13 procesos, de los cuales el 77% son de carácter condenatorio y el 23% son sentencias absolutorias.

De los procesos del 2001 se conoce información de 16 sentencias. El 75% de ellas son condenatorias y el 25% son absolutorias.

2.9 FAVORABILIDAD DE LA SENTENCIA

Tabla 12. Favorabilidad de la sentencia

Año	Favorabilidad de la Sentencia			
	Garantista	%	Restictiva	%
1999	4	67	2	33
2000	10	77	3	23
2001	12	75	4	25

Este parámetro va muy entrelazado con el tipo de sentencia, de tal suerte que una sentencia condenatoria mide la tendencia del juez a garantizar con su fallo la guarda de los derechos colectivos que demandan los actores. En oposición, una sentencia absolutoria nos muestra la restricción que para los actores tiene el fallo del juez al no resolver a su favor la demanda de los derechos colectivos.

Se observa, durante los tres años analizados, una tendencia “in crescendo” favorable a los actores, es decir, que los jueces respondieron en forma positiva a las demandas de la comunidad por la salvaguarda de sus derechos colectivos amenazados. Aunque en menor grado, también se deduce que durante este periodo la favorabilidad de las sentencias en pro de los demandados fue en aumento. De todas maneras hubo durante estos años un pronunciamiento de los jueces a favor de los actores.

2.10 TIPO DE FALLO

Tabla 13. Tipo de fallo

Año	Tipo de Fallo	
	Con Pacto de Cumplimiento	Sin Pacto de Cumplimiento
1999	2	4
2000	4	10
2001	7	11

En la mayoría de los casos en estudio la Audiencia de Pacto de Cumplimiento no se cumplió en la primera fecha citada sino después de dos o más aplazamientos o sencillamente se dio por fallida por inasistencia de una de las partes.

En 1999 hubo dos fallos que se dieron con base en un pacto de cumplimiento y cuatro en los que no fue posible llegar a un acuerdo de pacto de cumplimiento. Cuatro fallos se dieron sobre la base de pactos de cumplimiento y diez casos en los cuales no fue posible llegar a acuerdos de pacto, se sucedieron durante el año 2000. En el 2001 se presentaron siete fallos que tuvieron como base el pacto de cumplimiento y 11 casos en que no se dio esta figura. Se observa una tendencia al aumento de los fallos sin pactos de cumplimiento.

2.11 INCENTIVOS EN SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES

Tabla 14. Incentivos en sentencias con y sin pacto de cumplimiento

Año	Incentivos: Nº SMMLV	
	Con Pacto de Cumplimiento	Sin Pacto de Cumplimiento
1999	2 (10)	3 (0); 1 (20)
2000	3 (0); 1 (10)	3 (0); 4 (10)
2001	3 (10); 3 (0)	3 (0); 3 (10)

Con el fin de alentar a la población en el ejercicio de las Acciones Populares, como medio de defensa de sus derechos colectivos, el legislador estableció unos incentivos que fijó entre diez y ciento cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes para aquellas Acciones Populares diferentes a la moral administrativa.

Durante 1999 hubo dos fallos que tuvieron como base un pacto de cumplimiento, en los que se reconocieron 10 smmlv, y cuatro fallos sin pacto de cumplimiento, en tres de los cuales no se reconoció el incentivo y uno en el que dicho incentivo estuvo en el orden de veinte smmlv.

En el año 2000 hubo cuatro fallos con pacto de cumplimiento, en tres de los cuales no se reconoció incentivo alguno (en un caso el actor renunció a dicho incentivo y en otro fue revocado) y un fallo en donde se reconoció al actor un incentivo de diez salarios; también se presentaron siete fallos sin pacto de cumplimiento, en cuatro de los cuales se concedieron incentivos de diez salarios mínimos y en tres casos fueron negados.

De las demandas correspondientes a 2001, solamente se encontró información referente a doce fallos: Seis con pacto de cumplimiento y seis sin pacto. De los primeros, en tres de ellos se concedieron incentivos por diez salarios mínimos y en tres casos no se concedieron. De los fallos sin pacto de cumplimiento, en tres fueron negados y en tres se concedió un incentivo de diez salarios mínimos.

2.12 REVISIÓN DE FALLOS

Tabla 15. Revisión de fallos

REVISIÓN DE FALLOS		
Año	Fallo 1ª Instancia	Fallo 2ª Instancia
1999	8	7
2000	13	4
2001	21	7

De los ocho fallos en primera instancia que se dieron en 1999, siete de ellos fueron revisados en segunda instancia, es decir, el 85.5%. De éstos, uno fue revisado por el Tribunal Administrativo y seis por el Consejo de Estado.

En el año 2000 se presentaron trece fallos en primera instancia, de los cuales cuatro fueron apelados en segunda instancia, es decir, el 31.0%. De estos, uno fue revisado por el Tribunal Administrativo y tres lo fueron por el Consejo de Estado.

Veintiún fallos en primera instancia hubo durante 2001, de los cuales el 33.3% (siete) fueron apelados ante el Consejo de Estado.

3. INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

Al consagrarse las acciones populares en la Constitución de 1991, no por ello desconocidas en nuestro sistema jurídico, se concreta un anhelo de un gran número de sectores sociales que reivindicaban un nuevo papel del derecho en la sociedad, permitiendo que lo colectivo hiciera también parte de los intereses jurídicos protegidos. Se podría afirmar que es el paso de un concepto netamente burgués e individualista del derecho, a una idea solidaria y humana de lo jurídico, conjugándose de esta manera el Estado de Derecho con el Estado Social, la libertad con la igualdad.

Esto trae consigo tensiones, conflictos y lucha de intereses para que la figura jurídica convertida en un principio constitucional, adquiera una dinámica más o menos radical

De esta manera nuestro análisis partirá del registro meramente estadístico de una serie de variables, previamente determinadas, a una interpretación y conjunción de dichas variables en hechos que nos permitan entender el grado de madurez y consolidación de esta figura jurídica, elevada al nivel de rango constitucional, como medio de defensa de los derechos colectivos.

3.1 TIEMPO PROMEDIO DEL TRÁMITE PROCESAL DE LAS A. POPULARES

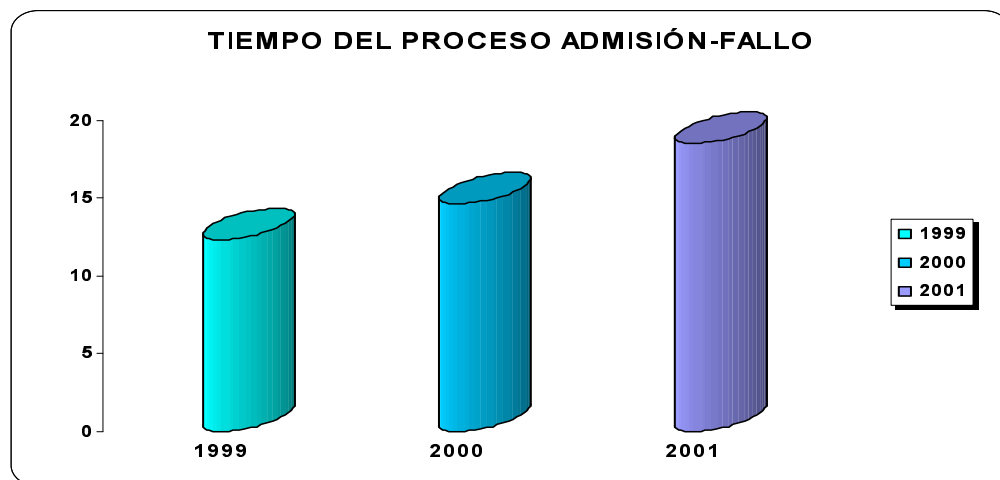


Figura 1. Tiempo promedio del proceso admisión-fallo

A pesar de los esfuerzos de la rama judicial por responder de una forma más eficaz a la administración y aplicación de la justicia, el trámite procesal que están dando los jueces a las Acciones Populares es demasiado lento. Si recordamos, el proyecto de Ley N° 084 de 1995 presentado a la Cámara de Representantes, el 31 de agosto de 1995, por el Defensor del Pueblo preveía el trámite preferencial de las Acciones Populares⁵², pero los gremios económicos se opusieron a ello y sólo se dejó el trámite preferencial a las Acciones Populares Preventivas⁵³. Así las cosas, las Acciones Populares se deben tramitar como un proceso especial dentro de un término que no podrá rebasar los noventa días hábiles, es decir, aproximadamente un máximo de 4.5 meses. Razón suficiente para preguntarnos por qué esta figura jurídica, que fue concebida como un medio rápido y expedito para solucionar los conflictos de intereses de la comunidad frente al Estado y los particulares, presenta procesos con demoras de más de 50 meses en darles su

⁵² Artículo 7, Proyecto de Ley N° 084/95

fallo correspondiente. Al respecto ordena la Ley que “promovida la acción, es obligación del juez impulsarla oficiosamente y producir decisión de mérito so pena de incurrir en falta disciplinaria, sancionable con destitución. Para este fin el funcionario de conocimiento deberá adoptar las medidas conducentes para adecuar la petición a la acción que corresponda”⁵⁴. Unas de muchas, o, todas: O los Jueces tienen demasiados procesos que atender, o, el manejo procesal es aún muy complejo, o, la figura jurídica no es lo suficientemente conocida, o, los recursos son muy escasos. Observemos como a medida que la figura jurídica va siendo más utilizada, los procesos se van haciendo más largos.

3.2 DEMANDAS CONOCIDAS Y FALLADAS POR JUZGADOS DEL CIRCUITO Y TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

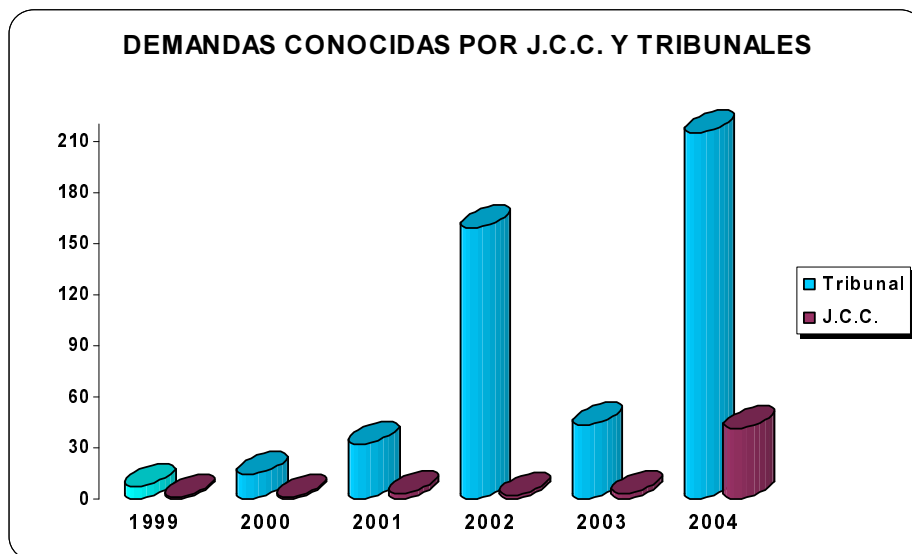


Figura 2. Demandas conocidas y falladas por Juzgados CC y Tribunal

⁵³ Artículo 6º, Ley 472 de 1998

El artículo 15 de la Ley 472 de 1998 reza al tenor que “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. En los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil”.

De las Acciones Populares admitidas en el periodo de 1999 a 2004, en el área de un ambiente sano, el ente judicial más solicitado por los demandantes fue el Tribunal Administrativo, con un 90.0%, seguido muy de lejos por los Juzgados del Circuito con el 10.0%. Lo que estaría demostrando, en primer término, que las demandas a organizaciones particulares es muy baja y en segundo lugar, cierto grado de dificultad que representa para un demandante enfrentar la estructura, los medios jurídicos y cierto grado de influencia económico-social en la zona de dichas organizaciones. De otro lado, es más fácil y productivo demandar al Estado que, tarde que temprano, tendrá que pronunciarse ante las acciones u omisiones causantes de las violaciones denunciadas. Normalmente de las demandas de Acciones Populares contra organizaciones del sector privado conocen los Jueces del Circuito.

⁵⁴ Artículo 5º, Ley 472 de 1998

3.3 ACTORES

Se hizo un seguimiento a la actuación de tres actores fundamentales, que coinciden en términos generales con lo dispuesto en la legitimación por activa del numeral 1 del artículo 12 de la Ley 472 de 1998: Personas naturales, Personas jurídicas y por nuestra cuenta quisimos evaluar la actuación de los abogados.

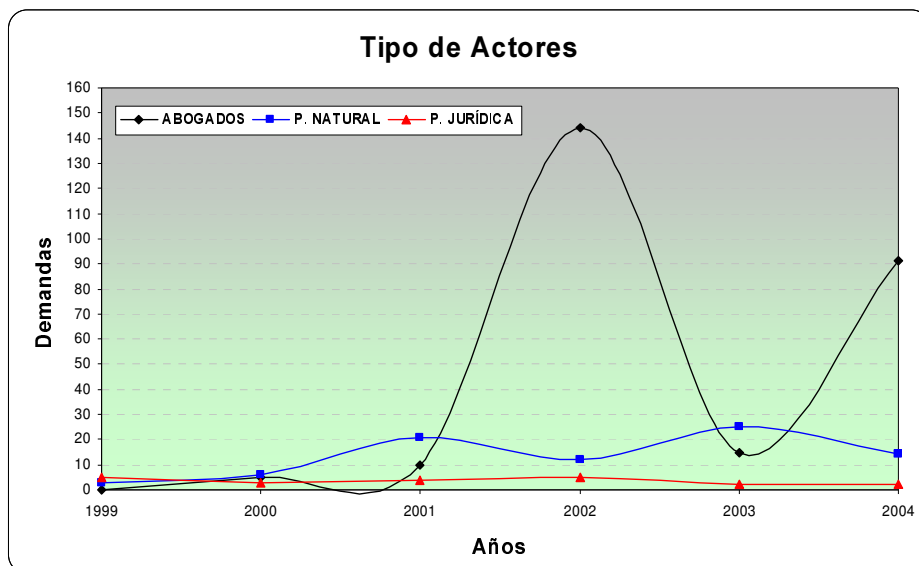


Figura 3. Tipo de actores

El análisis de esta variable reviste gran importancia para nuestro estudio, pues nos permite medir el grado de conocimiento que tienen las comunidades acerca de la figura de la Acción Popular como mecanismo de defensa de sus derechos, y, de otro de lado nos puede servir de referente indirecto sobre el grado de difusión que hace el Estado acerca de estos mecanismos.

Según se desprende de la gráfica, en su fase inicial, el ejercicio de las Acciones Populares, relacionadas con el medio ambiente, estuvo en cabeza de las personas naturales y jurídicas, con una apreciable y creciente presencia de los abogados a partir de 2000 que se consolida en el 2002, con un 89.5% del total de demandas de ese año, luego observamos un descenso en el 2003 para crecer nuevamente en el al 2004. Esto nos sugiere que los abogados se han apropiado del ejercicio de las Acciones Populares en representación de las Comunidades. Si esto fuera así, estaríamos ante un adelanto, pues ellos serían los auténticos líderes y voceros de las comunidades. Pero, desafortunadamente hay otras interpretaciones en el medio que ponen en duda esta afirmación y que nos dicen que dicho apropiación no es más que una extensión del ejercicio de su actividad profesional, es decir, una nueva forma de aumentar sus ingresos. Veamos al respecto un breve comentario extraído de un artículo de prensa que dice:

“Los Cazarrecompensas: Se trata de una serie de abogados y representantes legales de algunas organizaciones no gubernamentales que se han especializado en instaurar Acciones populares en todo el país. ¿El objetivo? Según ellos, velar por los bienes públicos y, al tiempo, vigilar la acción de los funcionarios estatales e incluso de empresas privadas. No obstante, sus contradictores aseguran que convirtieron un mecanismo judicial de vigilancia –como es la acción popular– en un negocio redondo”⁵⁵.

⁵⁵ El Espectador, junio 11 de 2004, “Los cazarrecompensas”, Juan David Laverde Palma.

Independiente de posiciones maniqueístas, creemos que ante la ausencia del Estado, tanto en el nivel de pedagogía como de asistencia a las comunidades para el ejercicio de este mecanismo judicial, en buena hora han aparecido los abogados que, así sea a cambio de los incentivos o a causa del desempleo, son los que han asumido la denuncia de las violaciones a los derechos colectivos. Vemos con preocupación el compromiso del abogado: ¿Qué sucede después del fallo?

Para evitar que el interés del abogado en hacerle seguimiento a su demanda vaya hasta el día del fallo, sería muy conveniente, como mecanismo de seguimiento a la ejecución de las sentencias, uno de dos caminos o los dos:

- a) Establecer otros mecanismos efectivos, llámense más incentivos, uno por la asistencia a la Audiencia de pacto de cumplimiento y otro por el seguimiento a la ejecución de la sentencia;
- b) Retener el segundo incentivo hasta la completa ejecución de la sentencia.

3.4 TIPO DE DEMANDADOS

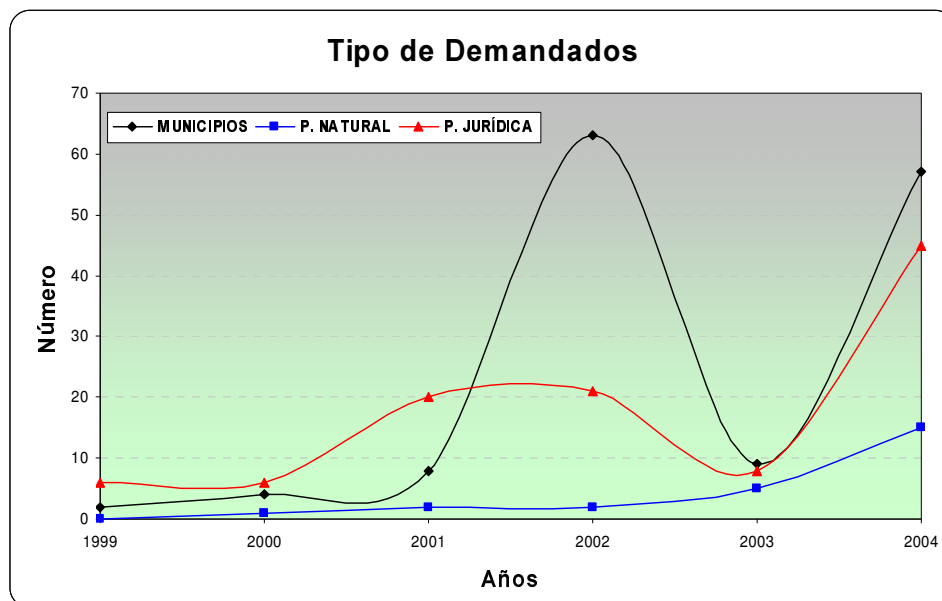


Figura 4. Tipo de demandados

Según el artículo 14 de la Ley 472 de 1998, la acción popular se dirigirá contra el particular, sea persona natural o jurídica, o bien contra **la autoridad pública** cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos mediante una actuación sumaria y previa.

Dice la Corte Constitucional que por **autoridad pública** se entiende “todas aquellas personas que están facultadas por la normatividad para ejercer poder de mando o decisión en nombre del Estado y cuyas actuaciones obliguen y afecten a los particulares”⁵⁶

⁵⁶ Sentencia de la Corte Constitucional del 21 de agosto de 1992.

La información obtenida con respecto al tipo de demandados se graficó para el periodo 1999-2004, obteniéndose que los municipios son el objeto por excelencia de los actores por Acciones populares para un ambiente sano, le siguen las personas jurídicas y por último, bastante replegados, las personas naturales.

Si, como lo dijimos anteriormente en el capítulo de resultados, agrupamos los municipios y las personas jurídicas públicas (sector público) y las personas naturales con las personas jurídicas privadas (sector privado), obtenemos la siguiente gráfica:

3.4.1 Demandados: Sector Público Vs. Sector Privado

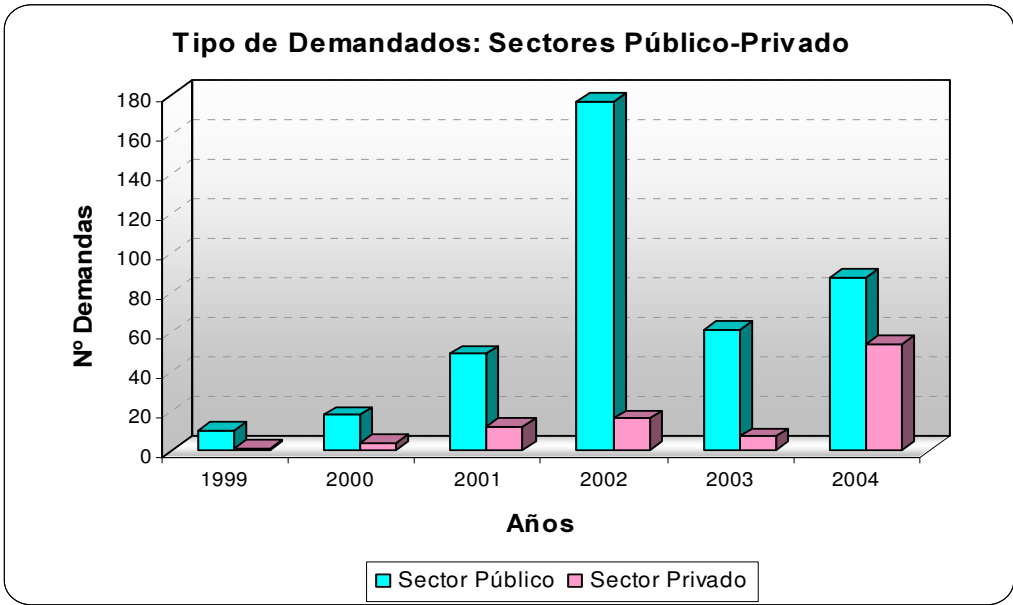


Figura 5. Demandados en el sector público y en el sector privado

De la que se deduce que es el sector público, en general, el más demandado por los actores populares. Así por ejemplo, de 497 demandas que se hicieron durante el periodo en estudio, 403, es decir, el 81%, se hicieron contra el sector público y solamente 94 demandas, el 19%, contra el sector privado.

Como dato curioso vale la pena decir, que las demandas fueron dirigidas contra 143 entes del sector público y 90 del sector privado. Lo que en promedio significa que se dieron aproximadamente 3 demandas contra cada ente del sector público, mientras que en el sector privado esta relación fue aproximadamente de 1.

Tomando la información correspondiente al grupo mayoritario, como son los abogados, del tipo de actores para llevarla sobre la gráfica del tipo de demandados, con el objeto de apreciar cuál es el radio de acción de estos actores, obtenemos la gráfica:

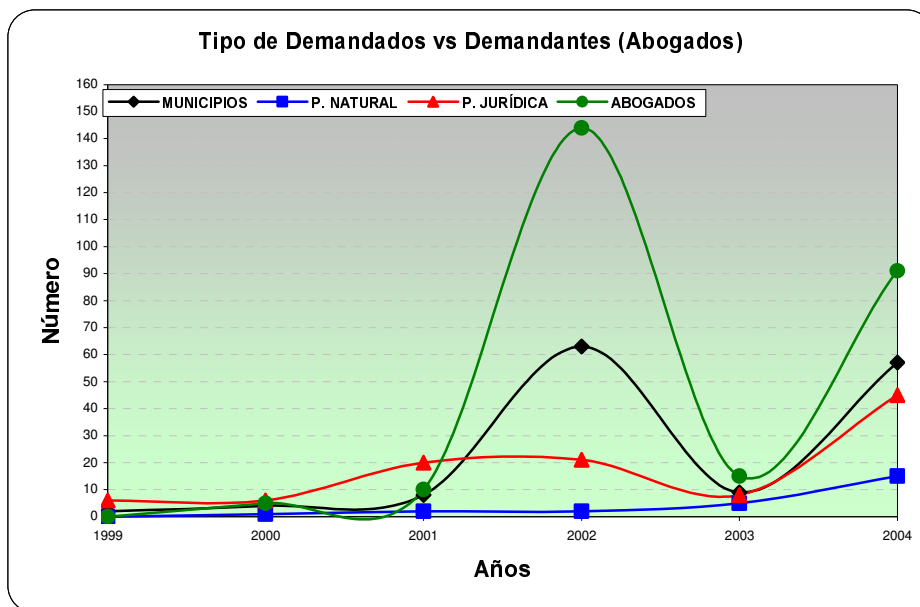


Figura 6. Tipo de demandados frente a Demandantes (abogados)

De la cual apreciamos que el radio de acción de los abogados comprende el dominio total de los tres sectores de demandados en estudio, como son los municipios las personas jurídicas y las personas naturales, especialmente a partir del 2001. Dentro de estos tipos de demandados, los abogados prefieren a los municipios, aunque se observa, a partir del 2003, un repunte por las personas jurídicas y las personas naturales.

¿Qué significa esto? Creemos, como ya lo dijimos, que los municipios y en general el sector público es el predilecto porque es el más seguro, y, aunque en la práctica la administración de justicia también cojea en este campo por su lentitud, que llega, llega tarde que temprano pero llega. En cambio las demandas contra las personas jurídicas privadas y las personas naturales presentan cierto grado de dificultad, por cuanto este sector cuenta muchas veces con una gran

infraestructura no solamente en el plano económico y jurídico sino que además, talvez lo más importante, tienen una gran influencia social y política en la región donde actúa. El aumento observado, a partir del 2003, de las demandas contra el sector privado (personas naturales y personas jurídicas privadas), además de lo comentado, se explica en términos de la experiencia adquirida en el ejercicio de las Acciones populares desde el momento en que aparece esta figura jurídica hasta la fecha, con lo cual, si extrapolamos en el tiempo, se espera un aumento paulatino de las demandas contra este sector hasta llegar a sobrepasar al sector público.

Vale la pena resaltar que la actividad de los abogados como actores populares, en el caso del Departamento de Santander, es una actividad desorganizada en el sentido que ésta no se realiza por intermedio de un “staff” o bufete de abogados especializados en la rama, que cuenten con profesionales auxiliares de otras disciplinas, sino que es una actividad en solitario, casi a iniciativa individual.

En la revisión de las carpetas del archivo “RAP” con que cuenta la Defensoría del Pueblo, se observa al respecto que, pasados cinco años de la aparición de la Ley 472 de 1998, hasta ahora se empieza a percibir un alinderamiento de estos actores, individualmente considerados, por especialidades en cuanto a los derechos colectivos enunciados en el artículo 4 de dicha Ley.

Así por ejemplo se percibe que hay abogados que sobresalen por un mayor número de demandas relacionadas con el espacio público, otros por seguridad y salubridad públicas, por el acceso a los servicios públicos, y dentro de éstas, los mataderos, las salas de necropsia, el agua potable, las vallas, etc., etc.

3.5 TIPO DE ACCIÓN POPULAR

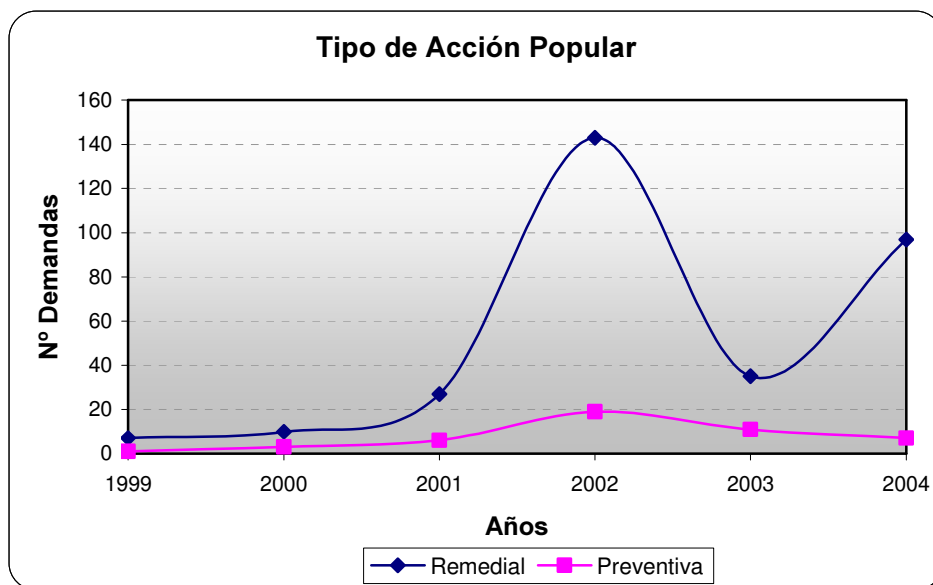


Figura 7. Tipo de acción popular

La clasificación de las acciones populares en Remediales y Preventivas tiene por objeto determinar, desde el momento de su incoación, cuál será su trámite procesal.

Según el Dr. Pedro Pablo Camargo, “son **acciones preventivas** aquellas que tienen por objeto evitar el **daño contingente** (que puede o no suceder), para impedir el peligro o conjurar la amenaza. Es decir, Acción Popular Preventiva es

aquella en que el daño no se ha consumado. La amenaza puede provenir de la naturaleza o de la voluntad humana”⁵⁷. A su vez, por oposición, son Acciones Populares Remediales aquellas en que el daño ya se ha consumado, es decir hay **daño emergente**, el que a su vez, “es el perjuicio o la pérdida que proviene de no haberse cumplido la obligación o de haberse cumplido imperfectamente, o de haberse retardado su cumplimiento”⁵⁸.

Así las cosas, las únicas que gozan de una prelación en su trámite son las Acciones Populares Preventivas que “se tramitarán con preferencia a las demás que conozca el juez competente, excepto el recurso de habeas corpus, la acción de tutela y la acción de cumplimiento”⁵⁹. Las Remediales se tramitarán como un proceso especial dentro de un término que no podrá rebasar los noventa días hábiles.

Aunque en ninguna de las demandas, revisadas en la “RAP” de la Defensoría del Pueblo, aparecía información alguna acerca del tipo de acción popular, nos propusimos clasificarlas consultando para ello el acápite de las pretensiones. De tal manera que del total de las demandas instauradas en el periodo 1999-2004, aproximadamente el 85% corresponden a Acciones Populares Remediales, un 13% son preventivas y un 3% es una mezcla de las dos.

⁵⁷ Camargo, Pedro Pablo, “Las Acciones Populares y de Grupo”, Guía Práctica de Ley 472 de 1998, p. 172, 3ª Edición, Ed. Leyer, Bogotá D.C., Julio de 2002.

⁵⁸ Artículo 1614 del Código Civil.

Esto es que, en su inmensa mayoría, lo que la comunidad reclama es una reparación del perjuicio o daño que emerge como consecuencia de la imprevisión por acción u omisión de la obligación de hacer o no hacer que tienen el Estado y/o los particulares frente a aquella.

3.6 APOORTE DE PRUEBAS

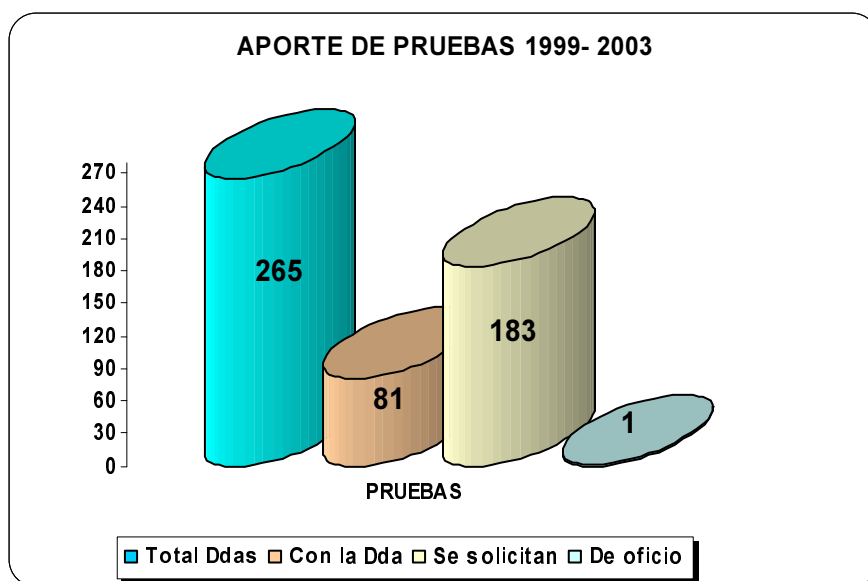


Figura 8. Aporte de pruebas

Llevada a cabo la Audiencia de Pacto de Cumplimiento sin haberse logrado acuerdo entre las partes, el proceso prosigue y el juez, previo análisis de conducencia, pertinencia y eficacia, tendrá que decretar las pruebas solicitadas y las que considere pertinentes de oficio⁶⁰.

⁵⁹ Artículo 6° de Ley 472 de 1998

⁶⁰ Artículo 28, Ley 472 de 1998

Aunque en el régimen procesal de las Acciones Populares, a diferencia de lo que sucede en las Acciones de Grupo, no exige el requisito de abogado para instaurarlas, el aspecto probatorio es bastante complejo y puede desanimar al demandante, razón por la cual se verá forzado a acudir a los abogados para que lo representen, siendo esto precisamente uno de los aspectos en donde radica una de las dificultades para el ejercicio libre y eficaz de estas acciones.

Por supuesto, la dificultad descrita trata de ser enmendada por la intervención de la Defensoría del Pueblo, sin embargo, pese a que legislativamente se prevé la participación de tal entidad, lo cierto es que el mandato no hace obligatoria la intervención de la Defensoría, ya que ordena que ésta **podrá** intervenir⁶¹.

Así las cosas, se presenta, en la práctica, un cuello de botella en la continuidad del proceso porque cuando se logra la participación de la Defensoría del Pueblo, es tanta su demanda de asistencia en este campo y su radio de acción en otros sectores, que no hay presupuesto suficiente para la contratación de los servicios de abogados asistentes y cuando los hay se hace por un término corto y fijo, lo que da pie a que muchas veces tenga que suspender su atención al público para volver a empezar la tramitomanía de una nueva contratación. Esto alarga el proceso ya de por sí lento con los cuarenta días como máximo contemplados en la Ley para el periodo probatorio.

⁶¹ Artículo 13, Ley 472 de 1998

Durante el periodo 1999-2003 fueron incoadas 265 demandas por el derecho a un ambiente sano. En el 30.6% de estos casos los actores acompañaron la documentación probatoria con sus demandas; en el 69.1% se solicitaron y solamente en el 0.38% se decretaron de oficio. Las cifras de suyo nos muestra uno de los motivos por los cuales el proceso admisión-fallo es en promedio demorado, pues en la mayoría de los casos las pruebas se solicitan.

3.7 TIPO DE FALLO

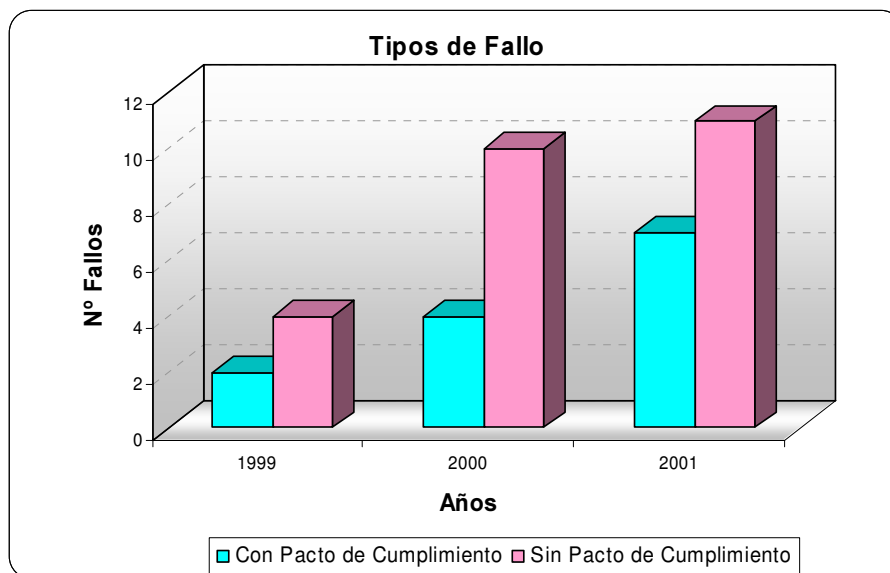


Figura 9. Tipo de fallo

En las Acciones Populares la Audiencia de Pacto de Cumplimiento es el equivalente a la Audiencia de Conciliación, en la cual el Juez escucha las diversas posiciones sobre la acción instaurada y podrá establecer a iniciativa suya un pacto de cumplimiento en el que se determine la forma de protección de los

derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible.⁶²

Según jurisprudencia del Consejo de Estado, “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.”⁶³. Al respecto dice la Dra. Beatriz Londoño: “Diferimos en relación con la asimilación del pacto de cumplimiento a la conciliación porque son dos figuras diferentes; en el pacto de cumplimiento el objeto del debate no es una “negociación” o transacción sobre el interés público, sino la protección o prevención de la vulneración a un derecho o interés colectivo. Es esa la razón de

⁶² Artículo 27, Ley 472 de 1998

⁶³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª, Sentencia de junio 15 de 2000, Expediente AP-052, Magistrado Ponente: Olga Inés Navarrete Borrero.

la participación en la audiencia de las autoridades que deben proteger el derecho y del Ministerio Público.”⁶⁴

Y agrega la Corte Constitucional: “[...] el objetivo que persigue ese pacto 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.”⁶⁵

Al hablar desprevenidamente con algunos abogados que fungen como actores de las acciones populares, se percibe una creencia generalizada que cuando el proceso termina en forma anticipada por llegar a algún acuerdo en la Audiencia de Pacto de Cumplimiento, los jueces no quieren reconocerles el incentivo de Ley. Esto concuerda con el hecho de que en la mayoría de los casos en estudio la Audiencia de Pacto de Cumplimiento no se cumplió en la primera fecha citada sino después de dos o más aplazamientos o sencillamente se dio por fallida por inasistencia de una de las partes.

Después de todo lo expuesto acerca del tipo de fallos, presentamos como una invitación a la reflexión que aproximadamente el 66% de los fallos dados en el

⁶⁴ Dra. Beatriz Londoño Toro, “La Corte Constitucional y el Consejo de Estado frente a la nueva ley de acciones Populares y de grupo, Ley 472 de 1998

⁶⁵ Sentencia C-215 de 1999

periodo 1999-2001 corresponden a Fallos sin Pacto de Cumplimiento, mientras que el 34% lo fueron con Pacto de Cumplimiento.

Uno de muchos interrogantes: ¿Qué ha sucedido con el juez como líder y promotor de iniciativas en las Audiencias de Pacto de Cumplimiento?

3.8 INCENTIVOS

Con el objeto de incentivar el uso de las Acciones Populares, el legislativo creó unos estímulos para los actores con el fin de ayudarles a subvencionar los gastos que puedan generarse en su trámite procesal. Es así como 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.

Cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos⁶⁶

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.⁶⁷

⁶⁶ Artículo 39, Ley 472 de 1998

⁶⁷ Artículo 40, Ley 472 de 1998

Veamos algunos casos jurisprudenciales, citados por la Dra. Beatriz Londoño Toro⁶⁸, en los que se demuestra como el Consejo de Estado no tiene una línea jurisprudencial única en cuanto a otorgar o no el incentivo a los actores populares.

1ª Tendencia: Se debe otorgar el incentivo:

a) [...] *“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.”*⁶⁹

b) En una acción popular interpuesta ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, donde se logró un pacto de cumplimiento, el Tribunal 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:

⁶⁸ Londoño Toro, Beatriz. La Corte Constitucional y el Consejo de Estado frente a la Ley de Acciones Populares y de Grupo, Ley 472 de 1998. Informe de avance de la investigación que se adelanta en la Facultad de Jurisprudencia de la U. del Rosario sobre impacto social y jurídico de los nuevos instrumentos de protección de Derechos Colectivos.

⁶⁹ Consejo de Estado, Sentencia del 2 de diciembre de 1999, Expediente AP-007

[...] 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” (Sentencia C-215 de 1999.) 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.

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.*⁷⁰

2ª Tendencia: No se debe otorgar el incentivo:

Existe en el Consejo de Estado una tendencia contraria a la expuesta anteriormente y ella se refleja en partes de las sentencias que se exponen a continuación:⁷¹

En el análisis del problema jurídico referido a si procede decretar el incentivo de las acciones populares cuando el proceso ha terminado anormalmente, el Consejo de Estado señaló: [...] “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 artículo 39 de la Ley 472 de 1998 es parte de la indemnización que se establece a favor del demandante y la controversia se

⁷⁰ En el mismo sentido, véase sentencia de octubre 6 de 2000, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección 4ª, Exp. AP-105, Julio Enrique Correa Restrepo, Magistrado Ponente

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.

Si bien la Ley 472 de 1998 en su artículo 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.”

Concluye así la Dra Beatriz Londoño afirmando que *“esta tesis pone en grave riesgo el incentivo para el actor popular y obviamente la alternativa que por economía procesal tiene mayor valor que es la terminación del proceso por sentencia que reconoce el pacto de cumplimiento*. Dificulta igualmente los acuerdos de protección del derecho colectivo, pues el debate del incentivo hace que los demandados, aunque quieran solucionar el problema o evitar el riesgo, preferirían siempre que el actor popular renunciase al incentivo”.

Expuestas las tendencias jurisprudenciales acerca del incentivo, veamos lo que sucede con la información colectada para este trabajo. Se presentan los

⁷¹ Véase en 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. En igual sentido se pronuncia la sentencia AP-061 de julio 27 de 2000.

resultados graficados de dos maneras: a) Incentivos cuando hubo pacto de cumplimiento; b) Incentivos cuando no hubo dicho pacto.

3.8.1 Con Pacto de Cumplimiento

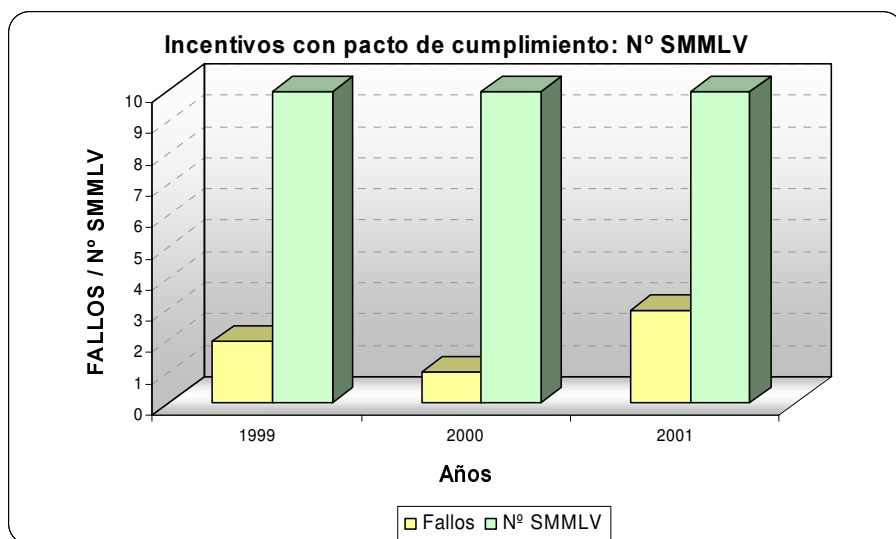


Figura 10. Incentivos con pacto de cumplimiento

Como se observa en la gráfica, durante 1999 hubo dos fallos en los que concedieron como incentivo 10 salarios mínimos; en el 2000 hubo tres fallos en los que no se concedió incentivo alguno y solamente uno en el que se concedió como incentivo 10 salarios. Durante el 2001 hubo tres fallos con incentivo de 10 salarios mínimos cada uno y tres en los que no se concedieron.

Es decir, en el periodo 1999-2001 se concedieron seis incentivos de 10 salarios mínimos cada uno, para un total de 60 smmlv, y seis fallos en los que no se concedió y que por razones de espacio no se graficaron.

3.8.2 Sin Pacto de Cumplimiento

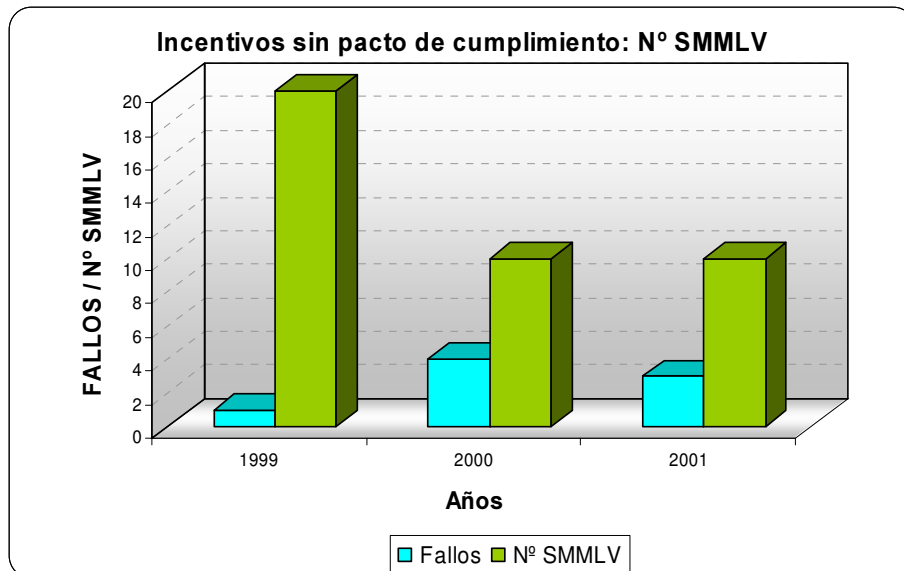


Figura 11. Incentivos sin pacto de cumplimiento

En el mismo periodo se presentaron diecisiete fallos, de los cuales hubo nueve en los que no se concedió incentivo alguno (uno en el que el actor renunció y otro en el que después de haber sido otorgado, fue revocado), siete fallos en los que se concedieron incentivos de diez salarios cada uno y uno de 20 salarios mínimos. De tal manera que fueron concedidos incentivos por un total de 90 smmlv.

En ambos casos se observa una tendencia restrictiva de los jueces, en materia de incentivos, con respecto a los actores populares. Razón de más que explica la actitud generalizada de los actores populares que piensan que es mejor no asistir a las Audiencias de Pacto de Cumplimiento y si asisten es mejor no conciliar, con sus consecuencias sobre la economía procesal y por consiguiente el colapso en la administración de justicia con la congestión de los despachos judiciales.

A propósito, afirma la Dra. Beatriz Londoño:

“El incentivo es un derecho del actor, según el artículo 39 y no debería entrar en los acuerdos del pacto de cumplimiento, salvo que el actor desee renunciar al mismo”⁷².

3.9 TIPOS DE SENTENCIA

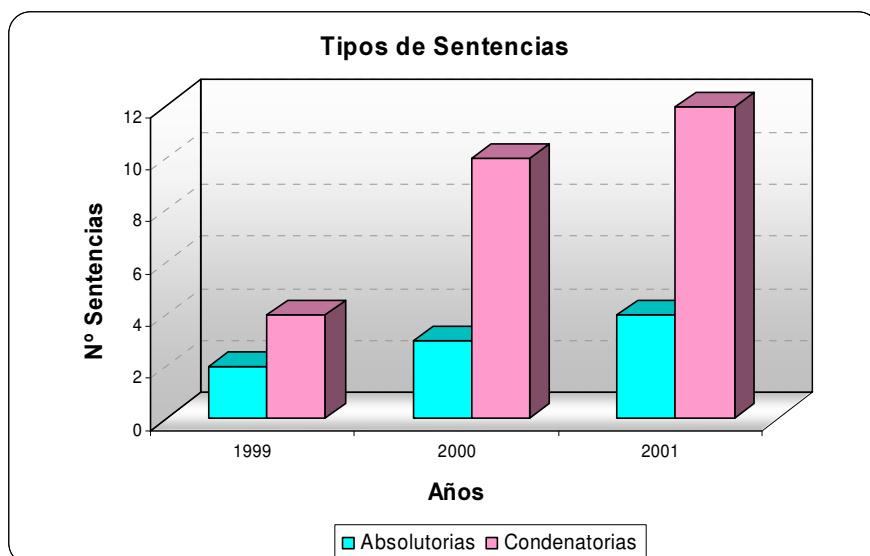


Figura 12. Tipos de sentencia

Como se observa en el gráfico la mayoría de sentencias dadas durante el periodo 1999-2001 lo fueron del tipo condenatorio, con un 74.3% del total. Mientras que las absolutorias fueron el 25.7%.

⁷² Londoño Toro, Beatriz. La Corte Constitucional y el Consejo de Estado frente a la nueva Ley de Acciones Populares y de Grupo, Ley 472 de 1998, informe de avance de la investigación que se adelanta en la Facultad

Esta variable está directamente relacionada con la variable que se expone a continuación.

3.10 FAVORABILIDAD DE LA SENTENCIA

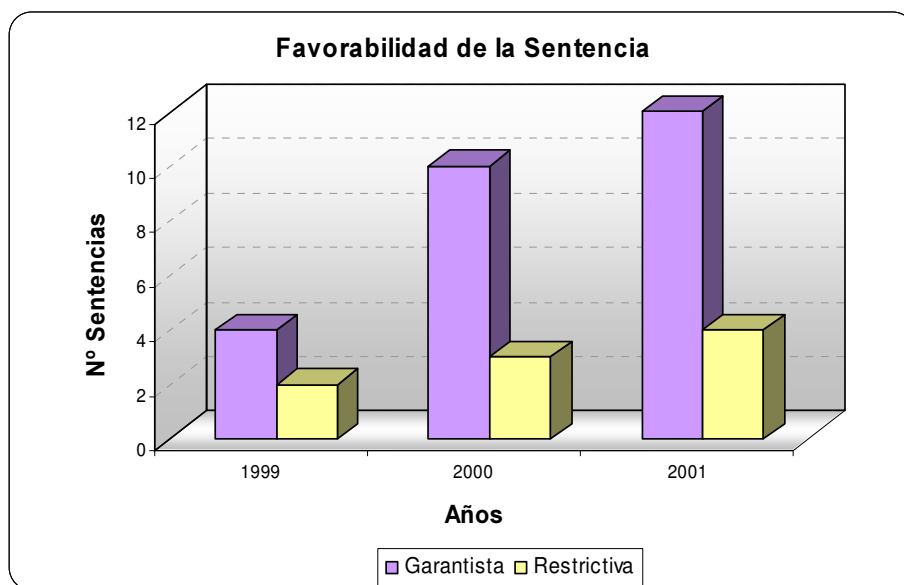


Figura 13. Favorabilidad de la sentencia

Con esta variable nos estamos refiriendo a la actitud jurídica que asumieron los jueces respecto de los actores populares a lo hora de dictar sentencia.

Es así como del gráfico podemos deducir que durante el periodo en estudio 1999-2001, en el 74% de las sentencias que se dictaron, los jueces asumieron una actitud garantista y en el 26% fueron restrictivos. Resultados que nos animan a creer que incidirán mucho, como medio de difusión, en las comunidades para

de Jurisprudencia de la U. del Rosario sobre impacto social y jurídico de lo nuevos instrumentos de protección de los Derechos Colectivos.

estimularlos a seguir el ejemplo de los que han intervenido en la defensa de los derechos colectivos.

De los organismos del Estado, como el Ministerio de Educación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, designados por la Ley 472 para una labor pedagógica con campañas masivas de educación y divulgación de los derechos colectivos y sus procedimientos para hacerlos efectivos, hay que reconocer que su labor no ha sido la más eficiente. Pues si su obligación era por el año siguiente a la promulgación de la misma, no continuaron, excepción hecha por la Defensoría del Pueblo que ha continuado con grandes esfuerzos su labor de difusión y asistencia a la comunidad. Pero, aún así su labor sigue siendo tímida ante las grandes necesidades en la materia.

Si bien es cierto que existen consultorios jurídicos, se percibe que éstos, por lo menos en el nivel departamental, están ausentes en las comunidades para la difusión, pedagogía y ejercicio de estas Acciones Colectivas, ausencia que se nota más si se tiene en cuenta que existen Facultades de Derecho en Barrancabermeja, Socorro, San Gil y Bucaramanga que cuenta con seis entidades de educación superior que ofrecen este programa académico.

3.11 REVISIÓN DE FALLOS

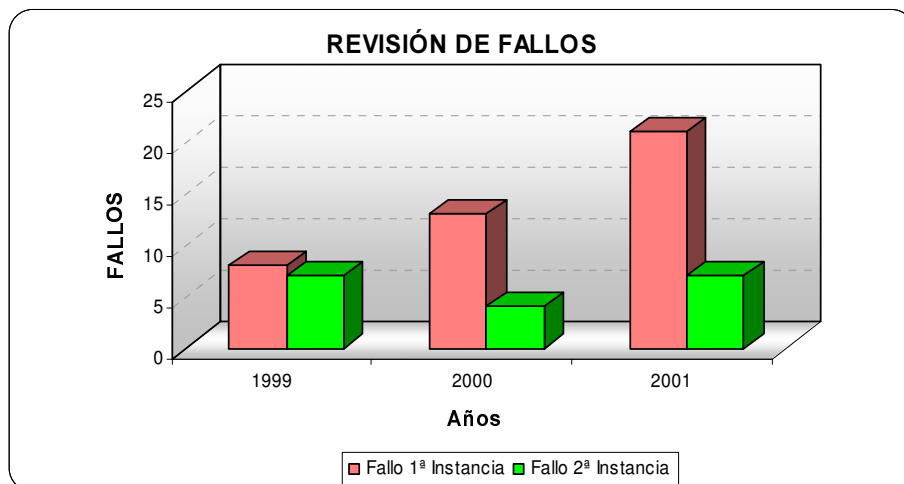


Figura 14. Revisión de fallos

Casi todos los fallos (87.5%) que se dieron en 1999 fueron apelados: uno ante el Tribunal Administrativo de Bucaramanga y seis ante el Consejo de Estado. De los trece fallos de 2000, cuatro fueron apelados: uno ante el Tribunal Administrativo y tres ante el Consejo de Estado. Finalmente, en 2001, de los veintiún fallos registrados, siete fueron apelados ante el Consejo de Estado. En el periodo considerado, aproximadamente el 43% de los fallos dados en primera instancia fueron apelados.

4. CONCLUSIONES

- Por el número de solicitudes, los derechos colectivos que la comunidad considera como los más vulnerados son:

1- La seguridad y salubridad públicas.

2- El goce del espacio público.

3- El goce de un ambiente sano.

4- La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas.

5- El acceso a los servicios públicos.

6- El derecho a la seguridad y prevención de desastres,

los cuales constituyen el 80.21% del total de solicitudes.

- Resultados por demás sorprendentes, pues sin pretender establecer jerarquías dentro de los derechos colectivos, pensábamos, al iniciar este trabajo, que derechos como el goce a un ambiente sano, el acceso a los servicios públicos y el derecho a la seguridad y prevención de desastres ocuparían los primeros sitios en el espectro de demandas ciudadanas. Sin embargo, la inmensa mayoría de demandas aluden al derecho al espacio público y están referidas, en el caso de Bucaramanga, a sectores del centro histórico y comercial de la

ciudad. En contraste con lo anterior, en los sectores más deprimidos, con problemas vitales para la comunidad, parece ser que la gente no conoce la existencia de este instrumento jurídico para la defensa de su bienestar como colectivo.

- A pesar de los esfuerzos de la rama judicial por responder de una forma más eficaz a la administración y aplicación de la justicia, en la práctica, el trámite procesal que se está dando a las Acciones Populares es demasiado lento. A medida que la figura jurídica va siendo más utilizada, los procesos se van haciendo más largos.
- En la proporción de 1:9, los demandantes prefirieron el Tribunal Administrativo sobre los Juzgados del Circuito. Lo que estaría demostrando, en primer término, que las demandas a organizaciones particulares es muy incipiente (baja) y en segundo lugar, cierto grado de dificultad que representa para un demandante enfrentar la estructura, los medios jurídicos y cierto grado de influencia económico-social en la zona de dichas organizaciones.
- Ante la ausencia del Estado, tanto en el nivel de pedagogía como de asistencia a las comunidades para el ejercicio de este mecanismo judicial, los abogados han asumido la denuncia de las violaciones a los derechos colectivos.

- El sector público, en general, es el más demandado por los actores populares. En promedio se dieron aproximadamente 3 demandas contra cada ente del sector público, mientras que en el sector privado esta relación fue aproximadamente de 1.
- El radio de acción de los abogados comprende el dominio total de los sectores de demandados en estudio, como son los municipios, las personas jurídicas y las personas naturales. Dentro de estos, los abogados prefieren a los municipios, aunque se observa, a partir del 2003, un repunte por las personas jurídicas y las personas naturales.
- Pasados cinco años de la aparición de la Ley 472 de 1998, se empieza a percibir un alinderamiento de los abogados, como actores individualmente considerados, por especialidades en cuanto a los derechos colectivos. Así por ejemplo, hay abogados que sobresalen por un mayor número de demandas relacionadas con el espacio público, otros por seguridad y salubridad públicas, por el acceso a los servicios públicos, y dentro de éstas, los mataderos, las salas de necropsia, el agua potable, las vallas, etc., etc.
- En el periodo 1999-2004, el 85% de las demandas correspondieron a Acciones Populares Remediales, un 13% son preventivas y un 3% es una mezcla de las dos. Hay una mayor tendencia a la cultura de la remediación que a la de prevención.

- En la mayoría de los casos del periodo 1999-2003 las pruebas fueron solicitadas (69%), mientras que en 31% de ellos las pruebas se aportaron con la demanda, lo cual incide en la extensión del proceso.
- Una de las dificultades en el proceso, relacionada con la presentación de la demanda en forma directa sin abogado, radica en la ambigüedad de la Ley respecto de la Defensoría del Pueblo, ya que a su intervención le da carácter opcional y no obligatorio.
- El 66% de los fallos dados en el periodo 1999-2001 corresponden a Fallos sin Pacto de Cumplimiento, mientras que el 34% lo fueron con Pacto de Cumplimiento. ¿Qué ha sucedido con el juez como líder y promotor de iniciativas en las Audiencias de Pacto de Cumplimiento?
- El Consejo de Estado, máxima instancia, no tiene una línea jurisprudencial única en cuanto a otorgar o no el incentivo a los actores populares.
- En los fallos con Pacto de Cumplimiento, en el periodo 1999-2001, se concedieron un total de 60 smmlv, y en aquellos sin Pacto de Cumplimiento fueron concedidos incentivos por un total de 90 smmlv.

- Se observa una tendencia restrictiva de los jueces, en materia de incentivos, con respecto a los actores populares.
- Existe una actitud generalizada de los actores populares que piensan que es mejor no asistir a las Audiencias de Pacto de Cumplimiento y si asisten es mejor no conciliar, con sus consecuencias sobre la economía procesal y por consiguiente el colapso en la administración de justicia con la congestión de los despachos judiciales.
- “El incentivo es un derecho del actor, según el artículo 39 y no debería entrar en los acuerdos del pacto de cumplimiento, salvo que el actor desee renunciar al mismo”.⁷³
- En el 74% de las sentencias, dadas durante el periodo 1999-2001, los jueces asumieron una actitud garantista. Mientras que en el 26%, fueron restrictivos.
- Es necesario implementar por parte del Estado una mayor labor pedagógica con campañas masivas de educación y divulgación de los derechos colectivos y sus procedimientos para hacerlos efectivos.

⁷³ Londoño Toro, Beatriz. La Corte Constitucional y el Consejo de Estado frente a la nueva ley de acciones Populares y de Grupo, Ley 472 de 1998, informe de avance de la investigación que se adelanta en la Facultad de Jurisprudencia de la U. del Rosario sobre impacto social y jurídico de lo nuevos instrumentos de protección de los Derechos Colectivos.

- La Defensoría del Pueblo ha continuado con grandes esfuerzos su labor de difusión y asistencia a la comunidad, pero, su labor se queda corta ante las grandes necesidades en la materia.

Las Acciones Populares sí son un medio efectivo en la defensa de los derechos colectivos, pero su desarrollo, entendido como la apropiación que de él ha hecho la comunidad, aún es incipiente. La lentitud de los trámites procesales, aunado al desconocimiento que tiene la población acerca de este mecanismo, lo hacen un mecanismo cerrado en la medida que solamente pueden acceder a él un sector privilegiado de la sociedad como son los abogados. Se hace necesario una mayor difusión y asistencia, de tal manera que permita ampliar la cobertura de este mecanismo judicial hacia más sectores de la comunidad. Un mayor liderazgo del juez en las audiencias de pacto de cumplimiento, un sano equilibrio y precisión en la aplicación de la Ley en materia de incentivos, y el hecho comprobado de que sus sentencias son de tipo garantista, alentará a más actores de la sociedad a usar y seguir usando este mecanismo y de esta forma se permite acabar con el pesimismo generalizado de que la solución de los conflictos a través de la justicia es algo difícil y desalentador en la medida que los fallos nunca los favorecen, y lo más importante: la economía procesal que tiene relación directa con la descongestión de los despachos judiciales.

RECOMENDACIONES

Para evitar que el interés del abogado en hacerle seguimiento a su demanda vaya hasta el día del fallo, sería muy conveniente, como mecanismo de seguimiento a la ejecución de las sentencias, uno de dos caminos o los dos:

- Establecer otro incentivo y con el actual, distribuirlos de la siguiente manera: uno por la asistencia a la Audiencia de Pacto de Cumplimiento y otro por el seguimiento a la ejecución de la sentencia.
- Retener el segundo incentivo hasta la completa ejecución de la sentencia.

BIBLIOGRAFIA

CAMARGO, Pedro Pablo. Las acciones populares y de grupo. Guía práctica de la ley 472 de 1998. Bogotá: Editorial Leyer, 2002.

----- . Derechos Humanos y democracia en América Latina (análisis crítico). Bogotá: Editorial Leyer, 1996.

----- . Manual de derechos humanos. Bogotá: Editorial Leyer, 1995.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Memorias del seminario: Los derechos e intereses colectivos, defensa a través de las acciones populares. Bogotá: Imprenta nacional de Colombia. 2000.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. El juicio de amparo en Latinoamérica. XV Jornada Iberoamericana de Derecho Procesal. Instituto Colombiano de Derecho Procesal y otros. Departamento de publicaciones Universidad Externado de Colombia, p. 20. Bogotá: 1996.

CÓRDOBA TRIVIÑO, Jaime. Defensoría del Pueblo. Proyecto de ley N° 084 de 1995. Cámara de Representantes. Bogotá: Gaceta del Congreso N° 277 del 5 de septiembre de 1995.

_____ . Proyecto de Ley N° 020 de 1993. Cámara de Representantes. Bogotá: Gaceta del Congreso del 18 de agosto de 1993.

LAVERDE PALMA, Juan David. Los cazarrecompensas. Bogotá: El Espectador, junio 11 de 2004.

LONDOÑO TORO, Beatriz. La Corte Constitucional y el Consejo de Estado frente a la nueva ley de acciones Populares y de grupo, Ley 472 de 1998. Informe de avance de la investigación que se adelanta en la Facultad de Jurisprudencia de la U. del Rosario sobre impacto social y jurídico de los nuevos instrumentos de protección de Derechos Colectivos. Bogotá

_____, GARCÍA MATAMOROS, Laura y otros. Análisis de las estadísticas sobre acciones populares y derechos colectivos. Grupo de investigación en acciones colectivas, Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Bogotá: Octubre de 2001.

----- . Análisis de las estadísticas sobre acciones populares y derechos colectivos. Revista Tutela, Acciones Populares y de Cumplimiento, p. 1211 y ss. Bogotá: Editorial Legis, N° 29 Mayo de 2002.

----- . Las acciones populares: Un instrumento valioso para la defensa de los derechos humanos. Revista Misión Jurídica, Bogotá, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca Año 0 N° 1, p. 103-118. 2003.

----- . Editora. Acciones Populares y de Grupo. Nuevas herramientas para proteger los derechos humanos. Medellín: Editorial DIKE, 1995.

----- . Editora. Fortalecimiento de los mecanismos judiciales de protección del medio ambiente. Bogotá: Editorial. Defensoría del Pueblo. 1996.

----- . Nuevos Instrumentos de Participación Ambiental. Santa Fe de Bogotá: Editorial Consultoría Ambiental y Colectiva, 1998.

----- . Responsabilidad Ambiental: Nuevo paradigma del derecho para el siglo XX. Bogotá: Revista Estudios Socio-Jurídicos Número 1, enero 1999.

----- . Acciones colectivas en defensa de los derechos de tercera generación. Bogotá: Revista Estudio Socio-Jurídicos Número 2, p. 103-131, mayo 1999.

----- . Cuadro comparativo de las acciones públicas en defensa de los derechos. En: Justicia y Desarrollo: Debates, Bogotá: Corporación Excelencia en la Justicia, Año III, No. 11, p. 120 a 137, marzo 2000.

MARULANDA, Iván y otros. Informe de Ponencia. Medio Ambiente y Recursos Naturales. Bogotá: Gaceta Constitucional N° 46, p. 3-4, 15 de abril de 1991,

MORALES HOYOS, Viviane. Proyecto de ley N° 005 de 12995. Cámara de Representantes. Bogotá: Gaceta del Congreso N° 207 del 27 de julio de 1995.

----- y OCAMPO, María Cristina. Proyecto de Ley N° 008 de 1993. Gaceta del Congreso, agosto 3 de 1993.

PERRY, Guillermo; GARZÓN, Angelino y otros. Informe ponencia para primer debate en plenaria. Medio Ambiente y Recursos Naturales. Bogotá: Gaceta Constitucional N° 58, p. 11, del 24 de abril de 1991.

SARMIENTO PALACIO, Germán. Las acciones populares en el derecho privado colombiano. Bogotá: Editorial del Banco de la República, 1998.

SERPA URIBE, Horacio; PERRY, Guillermo y otros. Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia N° 62. Derechos Colectivos, Medio Ambiente y Acciones Populares. Bogotá: Gaceta Constitucional N° 22, p. 61-64, del 18 de marzo de 1991.

TAMAYO JARAMILLO, Javier. Las acciones populares y de grupo en la responsabilidad civil. Bogotá: Editores Raisbeck, Lara, Rodríguez & Rueda , 2001.

VALENCIA, Agustín Hernando. Proyecto de Ley 024 de 1995. Cámara de Representantes. Bogotá: Gaceta del Congreso N° 217, agosto 2 de 1995.

DECRETO 2303 de 1989: Jurisdicción Agraria.

DECRETO 2811 de 1974 (diciembre 18): Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, compilado, concordado y anotado por Miguel Ángel Escallón Ortiz, Bogotá, Editorial Leyer, 4ª. Edición, enero de 1998.

DECRETO EXTRAORDINARIO N° 3466 de 1986. Estatuto del consumidor, artículo 36.

LEY 9ª DE 1989: Reforma Urbana

CÓDIGO CIVIL (Ley 57 de 1887). Promulgado el 26 de mayo de 1873. Álvaro Tafur González: Código Civil anotado. Bogotá: Editorial Leyer, Vigésima edición, agosto de 2003.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Promulgada el 4 de julio de 1991. Francisco Gómez Sierra: Constitución Política de Colombia anotada. Bogotá: Editorial Leyer, Decimaséptima edición, agosto de 2003.

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL N° C-036 de 1998. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Exp. O.P. 021. Bogotá: 1998.

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL N° T-778 de 1992. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón. Exp. T-778. Bogotá: 1992.

Sentencia de la Corte Constitucional del 21 de agosto de 1992.

Sentencia de octubre 6 de 2000, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección 4ª, Exp. AP-105, Julio Enrique Correa Restrepo, Magistrado Ponente

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. En igual sentido se pronuncia la sentencia AP-061 de julio 27 de 2000.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª, Sentencia de junio 15 de 2000, Expediente AP-052, Magistrado Ponente: Olga Inés Navarrete Borrero.

Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia de febrero 3 de 2000. Expediente AP-010, Consejero Ponente: Roberto Medina López.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de octubre 13 de 2000. Expediente AP-100, Consejero Ponente: Germán Ayala Mantilla

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de octubre 12 de 2000. Expediente AP-112, Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de noviembre 30 de dos mil (2000). Expediente: AP-115. Consejero ponente: Manuel Santiago Urueta Ayola.

