

**EL PAPEL DEL INCENTIVO ECONÓMICO DE LAS
ACCIONES POPULARES PRESENTADAS EN EL
DISTRITO JUDICIAL DE GUADALAJARA DE BUGA
ENTRE LOS AÑOS 2010 Y 2011**

**OLGA LORENA CÁRDENAS GIRALDO
ALEJANDRA GARCÍA SERNA**

**UNIDAD CENTRAL DEL VALLE DEL CAUCA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y HUMANÍSTICAS
PROGRAMA DE DERECHO
TULUÁ – VALLE DEL CAUCA
2012**

**EL PAPEL DEL INCENTIVO ECONÓMICO DE LAS
ACCIONES POPULARES PRESENTADAS EN EL
DISTRITO JUDICIAL DE GUADALAJARA DE BUGA
ENTRE LOS AÑOS 2010 Y 2011**

**OLGA LORENA CÁRDENAS GIRALDO
ALEJANDRA GARCÍA SERNA**

**Monografía para optar al título de
ABOGADO**

**Presidente de Monografía
Doctora LUCENA MURILLO CARDONA**

**UNIDAD CENTRAL DEL VALLE DEL CAUCA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y HUMANÍSTICAS
PROGRAMA DE DERECHO
TULUÁ – VALLE DEL CAUCA
2012**

Nota de aceptación

Presidente de Jurado

Jurado

Jurado

Tuluá, noviembre de 2012

A mi madre Amanda, por los ejemplos de perseverancia y constancia que la caracterizan y que me ha infundado siempre, por sus consejos, sus valores, por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, pero más que nada, por su amor... ¡Gracias por darme la vida!

A mi padre Félix, por haberme apoyado en todo momento, por el valor mostrado para salir adelante, a quien le debo todo en la vida, le agradezco el cariño, la comprensión, la paciencia y el apoyo que me brindó para culminar mi carrera profesional y por su amor

A mi hijo Samuel, regalo maravilloso que Dios me dio, por llegar en el momento preciso para iluminarme e impulsarme para seguir escalando cada día más... ¡Gracias hijo por regalarme el privilegio de amarte!

A mi papa Arles, mi segundo padre, por ser mi ejemplo de tenacidad, fortaleza y por su apoyo incondicional, pero sobre todo por su amor

A mi mama Mariela, por ser para mí, mi segunda madre, por estar siempre a mi lado, por ser ejemplo de mujer en mi vida, por su apoyo incondicional y por su inmenso amor

Olga Lorena

A Dios, por darme la oportunidad de vivir, por estar conmigo en cada paso que doy, por fortalecer mi corazón e iluminar mi mente, regalándome abundante sabiduría y entendimiento para poder cumplir con todas mis obligaciones académicas y así culminar este gran logro en mi vida, y sobre todo por haber puesto en mi camino a aquellas personas que han sido mi soporte y compañía durante todo mi período de estudio.

A mi madre, por haberme apoyado en todo momento, por sus consejos, sus valores, por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, pero más que nada, por su amor.

A mi padre, por los ejemplos de perseverancia y constancia que lo caracterizan y que me ha infundado siempre, y por el valor mostrado para salir adelante.

En fin, por ser ellos el pilar fundamental en todo lo que soy, tanto de mi educación, como de mi vida, por su incondicional apoyo perfectamente mantenido a través del tiempo.

Todo este trabajo ha sido posible gracias a ellos. Los amo mucho.

Alejandra

AGRADECIMIENTOS

La autora agradece a:

Dios, por permitirme llegar a este momento tan especial en mi vida, por los triunfos y los momentos difíciles que me han enseñado a valorarlo cada día más.

Mis familiares... me resulta muy difícil poder nombrarlos en tan poco espacio, sin embargo ustedes saben quiénes son.

Mis amigos, que nos apoyamos mutuamente en nuestra formación profesional y que hasta ahora, seguimos siendo amigos.

Olga Lorena

AGRADECIMIENTOS

La autora agradece a:

Antes que nada, a todas las personas idóneas que de alguna u otra manera colocaron su granito de arena para hacer posible este trabajo.

A mis profesores, porque con sus conocimientos impartidos durante toda mi carrera, me formaron como una gran profesional en Derecho; gracias, mil gracias porque sin ellos no hubiese sido posible obtener este triunfo.

Mis queridos compañeros, ¡gracias!, porque me apoyaron y me permitieron entrar en su vida durante estos seis años de convivir dentro y fuera del salón de clase.

Mis amados padres, por creer siempre en mí, por su inmenso apoyo y comprensión constante e incondicional, y por sus grandes esfuerzos y sacrificios día tras día, para que yo pudiese ser la persona que hoy soy y así permitir llegar hasta el final de mi carrera.

Alejandra

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	15
1. CONSIDERACIONES GENERALES DE LOS DERECHOS COLECTIVOS EN COLOMBIA	17
1.1 CONCEPTO DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS O DIFUSOS	17
1.1.1 Características de los derechos colectivos	18
1.1.2 Elementos de los derechos colectivos	19
1.2 DERECHOS COLECTIVOS PROTEGIDOS EN EL ARTÍCULO 4º DE LA LEY 472 DE 1998	20
1.2.1 Medio ambiente sano	21
1.2.2 La moralidad administrativa	23
1.2.3 El espacio público y defensa de los bienes de uso público	24
1.2.4 El patrimonio público	26
1.2.5 Patrimonio cultural de la Nación	27
1.2.6 Seguridad y salubridad públicas y acceso a una infraestructura de servicios para salubridad pública	28
1.2.7 La libre competencia económica	30
1.2.8 Servicios públicos	32
1.2.9 Prohibiciones respecto de armas y residuos nucleares o tóxicos	32
1.2.10 Planeación urbana	33
1.2.11 Los derechos de los consumidores y usuarios	34

2. LAS ACCIONES POPULARES Y EL DERECHO COMPARADO	37
2.1 ANTECEDENTES DE LAS ACCIONES POPULARES EN EL DERECHO COLOMBIANO	37
2.1.1 Código Civil	37
2.1.2 Ley 9 de 1989	38
2.1.3 Decreto 2303 de octubre 7 1989	39
2.2 CONCEPTO DE ACCIÓN POPULAR	40
2.3 PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LAS ACCIONES POPULARES	43
2.3.1 Principio de prevalencia del derecho sustancial	43
2.3.2 Principio de publicidad	43
2.3.3 Principio de economía	43
2.3.4 Principio de celeridad	43
2.3.5 Principio de gratuidad	43
2.3.6 Principio de eficacia	43
2.4 ALGUNOS ELEMENTOS DE LA LEY 472 DE 1998	44
2.4.1 Caducidad	44
2.4.2 Titulares de la acción popular	44
2.4.3 Pacto de cumplimiento	45
2.4.4 Carga de la prueba	46
2.4.5 Sentencia	47
2.4.6 Efectos de la sentencia	48
2.5 DIFERENCIAS ENTRE LAS ACCIONES POPULARES Y LAS ACCIONES DE GRUPO	49
2.6 DERECHO COMPARADO DE LAS ACCIONES POPULARES	49

2.6.1	Las acciones populares en algunas constituciones de Europa	49
2.6.2	Las acciones populares en algunas constituciones de América	51
3.	ANÁLISIS DE LAS ENCUESTAS REALIZADAS EN LOS JUZGADOS PRIMERO Y SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE GUADALAJARA DE BUGA CON RESPECTO A LA UTILIZACIÓN DE LAS ACCIONES POPULARES	56
3.1	LOS INCENTIVOS Y LOS DERECHOS COLECTIVOS PROTEGIDOS POR LAS ACCIONES POPULARES	56
3.2	ANÁLISIS DE LA ENCUESTA REALIZADA EN LOS JUZGADOS PRIMERO Y SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE GUADALAJARA DE BUGA	58
4.	CONCLUSIONES	75
	BIBLIOGRAFÍA	78
	ANEXOS	83

LISTA DE CUADROS

	pág.
Cuadro 1. Diferencias entre las Acciones Populares y las Acciones de Grupo	49
Cuadro 2. Acciones populares en España	50
Cuadro 3. Acciones populares en Alemania	50
Cuadro 4. Acciones populares en Francia	51
Cuadro 5. Acciones populares en Argentina	51
Cuadro 6. Acciones populares en Brasil	52
Cuadro 7. Acciones populares en Estados Unidos	53
Cuadro 8. Acciones populares en Guatemala	54
Cuadro 9. Acciones populares en México	54
Cuadro 10. Acciones populares en Perú	55
Cuadro 11. Principales motivos para interponer las acciones populares en los Juzgados Administrativos Primero y Segundo de Buga	59
Cuadro 12. Los que pueden interponer las acciones populares en los Juzgados Administrativos Primero y Segundo de Buga	60
Cuadro 13. Derechos que se protegen más frecuentemente con las acciones populares en los Juzgados Administrativos Primero y Segundo de Buga	61
Cuadro 14. Favorabilidad de la Sentencia en el Juzgado Primero Administrativo de Buga	62
Cuadro 15. Favorabilidad de la Sentencia en el Juzgado Segundo Administrativo de Buga	63
Cuadro 16. Sentido de la decisión en el Juzgado Primero Administrativo de Buga	65
Cuadro 17. Favorabilidad de la Sentencia en el Juzgado Segundo Administrativo de Buga	66
Cuadro 18. Ejercicio de Acciones Populares	71

LISTA DE GRÁFICOS

	pág.
Gráfico 1. Favorabilidad de la Sentencia en el Juzgado Primero Administrativo de Buga	62
Gráfico 2. Favorabilidad de la Sentencia en el Juzgado Segundo Administrativo de Buga	63
Gráfico 3. Sentido de la decisión en el Juzgado Primero Administrativo de Buga	66
Gráfico 4. Favorabilidad de la Sentencia en el Juzgado Segundo Administrativo de Buga	67
Gráfico 5. Número de acciones presentadas en los Juzgados Primero y Segundo Administrativos de Buga en los años 2010 y 2011	68

GLOSARIO

ALEATORIA: perteneciente o relativo al juego de azar. Dependiente de algún suceso fortuito.

ARBITRIO: facultad que la ley deja a los jueces o autoridades para la apreciación de circunstancias o para la moderación de sus decisiones.

BAJAMAR: fin o término del reflujó del mar. Tiempo que este dura.

CONDENA IN GENERE: está prevista para los casos en que la cuantía de las pretensiones no haya sido debidamente establecida en el desarrollo del proceso.

CONJURAR: ligarse con alguien, mediante juramento, para algún fin. Conspirar, uniéndose muchas personas o cosas contra alguien, para hacerle daño o perderle.

CONSUSTANCIAL: que es de la misma sustancia, naturaleza indivisible y esencia que otro.

CONTINGENTE: que puede suceder o no suceder.

CREOLE: es un idioma que se gestó por la fusión de dos culturas.

DISÍMIL: desemejante, diferente.

ECOSISTEMA: comunidad de los seres vivos cuyos procesos vitales se relacionan entre sí y se desarrollan en función de los factores físicos de un mismo ambiente.

EX ANTE: significa antes del suceso.

EJUSDEM: de la misma ley o norma que ya ha sido escrito previamente.

ESTAMENTO: estrato de una sociedad, definido por un común estilo de vida o análoga función social.

EXABRUPTO: salida de tono, como dicho o ademán inconveniente e inesperado, manifestado con viveza.

EXIGUO: insuficiente, escaso.

INDUBITABLE: que no puede dudarse.

LATENTE: oculto, escondido o aparentemente inactivo.

MONOPOLIO: concesión otorgada por la autoridad competente a una empresa para que esta aproveche con carácter exclusivo alguna industria o comercio.

MORBILIDAD: proporción de personas que enferman en un sitio y tiempo determinado.

ÓBICE: obstáculo, embarazo, estorbo, impedimento.

PARADOJA: idea extraña u opuesta a la común opinión y al sentir de las personas. Figura de pensamiento que consiste en emplear expresiones o frases que envuelven contradicción.

PATÓGENO: que origina y desarrolla una enfermedad.

INTRODUCCIÓN

Con la consagración de un Estado Social de Derecho, la constitucionalización de los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación en la Constitución de 1991, se marcaron grandes cambios jurídicos en el país, tal como lo hizo con el artículo 88 que comprende las acciones populares y de grupo como mecanismos para proteger los derechos colectivos, sentando las bases para una justicia colectiva.

En 1998, siete años después se expidió la Ley 472 que reglamentó las acciones populares y de grupo, presentando un listado de derechos protegidos frente a problemáticas como el deterioro ambiental, la seguridad alimentaria, la prestación deficiente de los servicios públicos, protección de consumidores y usuarios, la moralidad administrativa, entre otros.

En este orden de ideas, como objetivo general de la investigación, se evaluarán las acciones populares que se han presentado desde enero 1º de 2010 a diciembre 18 de 2010 en el período comprendido al antes de la derogación de los incentivos y de enero 1º de 2011 a diciembre 21 de 2011 correspondiente al después de la abolición de los incentivos a estas acciones, en los Juzgados Primero y Segundo Administrativo de Guadalajara de Buga – Valle. Y como objetivos específicos:

- ◆ Explicar los derechos colectivos protegidos por las acciones populares.
- ◆ Enunciar aspectos relevantes a las acciones populares.
- ◆ Examinar las acciones populares presentadas en el período comprendido de enero 1º de 2010 a diciembre 18 de 2010 (antes que fuesen abolidos los incentivos) y de enero 1º de 2011 a diciembre 21 de 2011 (cuando ya habían sido derogados los incentivos con la Ley 1425 de 2010) en los Juzgados Primero y Segundo Administrativo de Guadalajara de Buga – Valle, analizando la encuesta correspondiente a los dos años propuestos para el estudio.

Ahora bien, la investigación fue de tipo descriptiva en lo que respecta a generalidades de los derechos colectivos y las acciones populares y cuantitativa, ya que se aplicará una encuesta para recolectar información acerca de las

acciones populares presentadas en los Juzgados Primero y Segundo Administrativos de Guadalajara de Buga – Valle del Cauca (serán la población objeto de estudio) y tomando como muestra las acciones populares que fueron presentadas en el período comprendido entre enero 1º del año 2010 y diciembre 18 de este mismo; y enero 1º de 2011 a diciembre 21 de 2011, con el fin de poder analizar el comportamiento éstas, provocado por la expedición de la Ley 1425 de diciembre 29 de 2010, que derogó los incentivos a los demandantes de las acciones populares.

Además, el presente trabajo fue enfocado solamente a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, que es para conocer las acciones populares, en donde el demandado es una entidad u órgano del Estado.

El documento se dividió en cuatro partes a saber: en la primera se ocupa de consideraciones generales de los derechos colectivos en Colombia. En la segunda se dedica a las acciones populares y el derecho comparado. En la tercera, se aborda un análisis de las encuestas realizadas en los Juzgados Primero y Segundo Administrativo de Guadalajara de Buga con respecto a la utilización de las acciones populares. Y en la cuarta se presentan las conclusiones de la investigación.

1. CONSIDERACIONES GENERALES DE LOS DERECHOS COLECTIVOS EN COLOMBIA

1.1 CONCEPTO DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS O DIFUSOS

Sobre los intereses colectivos o difusos el doctor Ramiro Bejarano Guzmán, ha dicho:

Los particulares, como miembros de una comunidad, tienen intereses en aspectos que conciernen a esa comunidad y no como a personas individualmente, considerados estos intereses de naturaleza comunitaria que pertenecen a todos los miembros del grupo a la vez, pero en ninguno en particular, son los difusos o colectivos.

Estos tienen la característica de que no son susceptibles de titularidad individual y se predicen de un grupo de personas como entidad autónoma e independiente, y no como una suma individual de sus miembros¹.

También ha dicho Pisciotti que *“los derechos colectivos se refieren a grupos determinados e indeterminados que buscan proteger o ejercer un interés colectivo; estos se han establecido en los llamados derechos de tercera generación”*². Y el Consejo de Estado los define como *“aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los derechos de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley”*³.

Asimismo, han manifestado los tratadistas: *“...los derechos colectivos, o derechos de solidaridad, son reconocidos en la Constitución Política de 1991 como una*

¹ MÓJICA GONZÁLEZ, Op. cit., p. 11.

² PISCIOTTI CUBILLOS, D. Los derechos de tercera generación, los intereses difusos o colectivos y sus modos de protección (acción popular). 2001. Colección tesis de grado nº. 8. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. BARÓN GRANADOS, Mauricio. Las acciones populares y de grupo en el derecho comparado. Junio 3 de 2010. Disponible en Internet: http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/civilizar%20-%202019/acciones_populares_grupo_derecho_comparado.pdf {Consulta: 10 marzo de 2012}.

³ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia AP-056 de agosto 24 de 2002. C. P.: Jesús María Carrillo Ballesteros. En: MARIÑO MONTROYA, Rodrigo Alfredo. Acciones Populares, un instrumento de justicia. Trabajo de grado. Bogotá, D.C.: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas. Carrera de Derecho. 2003. 173 p. P. 101. Disponible en Internet: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS53.pdf> {Consulta: 10 abril de 2012}.

respuesta a las transformaciones, realidades y nuevas problemáticas de las sociedades industriales, donde el riesgo de lesiones afecta no solo el interés de una persona sino simultáneamente a varios individuos que forman un sujeto colectivo con una voluntad y un interés común, objeto de protección”⁴. Por lo tanto, los derechos colectivos son derechos de la comunidad.

1.1.1 Características de los derechos colectivos. De acuerdo con una Sentencia del Consejo de Estado se encuentran en sus principales características las siguientes:

1. Los ha denominado derechos de solidaridad;
2. Considera que existe doble titularidad para su ejercicio: individual y colectiva;
3. Exigen una labor anticipada de protección;
4. Son considerados derechos puente entre lo público y lo privado;
5. Exigen nuevos mecanismos de implementación;
6. Son de carácter participativo;
7. Tienen forma de abiertos y conflictivos ya que corresponden a la evolución política y social e implican transformaciones y limitaciones a la libertad de mercado, evolucionan con el momento histórico y real al cual pertenecen⁵.

⁴ LONDOÑO-TORO, B.; FIGUEREDO-MEDINA, G. y GONZÁLEZ-ACOSTA, A. Balance de la Universidad del Rosario ¿Progresividad o regresividad en la protección de los derechos colectivos como derechos humanos? En LONDOÑO-TORO, B. Justiciabilidad de los derechos colectivos. 2009. Primera edición. Bogotá: Editorial Universidad el Rosario. P. 21-50. En: MONROY CELY, Daniel A. y PINZÓN CAMARGO, Mario A. Análisis económico de los derechos colectivos y su mecanismo de protección jurisdiccional en Colombia: el papel de los incentivos, la acción colectiva y la provisión de bienes públicos. En: Revista Derecho y Economía, No. 36. P. 11-58. Febrero 28 de 2012. Disponible en Internet: <http://foros.uexternado.edu.co/ecoinstitucional/index.php/contexto/article/view/3131/2771> {Consulta: 17 marzo de 2012}.

⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia AP-019 de marzo 17 de 2000. Consejera Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero. Citado por: MONTOYA BRAND. Mario Alberto y VÁSQUEZ CÁRDENAS, Ana Victoria. Lo colectivo en la Constitución de 1991. Cuadernos de Investigación, Universidad Eafit, 2002. En: RESTREPO MÚNERA, Carolina. Los derechos e intereses colectivos o la defensa de la comunidad. Corporación Universitaria de Sabaneta J. Emilio Valderrama. Disponible en Internet: http://www.unisabaneta.edu.co/innova/pdf/los_derechos_e_intereses_colectivos_o_la_defensa_de_la_comunidad.pdf {Consulta: 4 abril de 2012}.

Características de los
Derechos colectivos

1. Son derechos de solidaridad.
2. Tienen doble titularidad para su ejercicio tanto individual como colectivo.
3. Requieren una labor anticipada de protección para impedir un daño.
4. Son derechos puente entre lo público y lo privado.
5. Exigen nuevos mecanismos de implementación.
6. Tienen carácter participativo.
7. Son abiertos y conflictivos.

1.1.2 Elementos de los derechos colectivos. Algunos elementos muy particulares de esta categoría de derechos son:

- En primer lugar, lo mas predecible, pero que a su vez es lo que resulta más importante para nuestros efectos, es que buena parte de las conceptualizaciones tanto doctrinales como jurisprudenciales acerca de los derechos colectivos, resaltan algunas diferencias respecto de aquellos de naturaleza individual; al respecto, se suele indicar que de estos últimos pueden existir titulares comunes dentro de un grupo de personas determinadas o determinables, por otro lado, y respecto de los primeros, suelen ser titulares, un grupo indeterminado o indeterminable de personas.
- En segundo lugar, y como una eventual consecuencia de la diferencia recién apuntada respecto de las dos categorías de derechos, ello implica que los mecanismos de protección en uno y otro caso sean diferentes en nuestro país. En efecto, y sin abandonar el ámbito constitucional, los derechos individuales suelen protegerse a través de mecanismos como la acción de tutela (art. 86 C.N.), mientras, respecto de los colectivos, la misma Constitución establece como mecanismo de protección por excelencia la denominada acción popular (art. 88 C.N.). Adicionalmente, esta diferenciación respecto de los mecanismos de protección ha dado lugar a desarrollos legales disimiles entre sí, así la acción de tutela fue reglamentada tempranamente mediante el Decreto 2591 de 1991, mientras la acción popular fue desarrollada varios años después y a través de la Ley 472 de 1998.
- En tercer lugar, el carácter colectivo del derecho, y más particularmente la indeterminación de sus titulares, genera a su vez un fenómeno de doble titularidad respecto de la acción judicial encaminada a la protección de aquellos. En efecto, tal y como lo ha señalado la jurisprudencia tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional, la especial naturaleza de la acción popular genera una doble titularidad que

ha sido reconocida incluso por el mismo legislador, por un lado, para quien ejerce la acción, y por el otro, para la comunidad en general que en definitiva es la receptora de los efectos de la acción judicial iniciada incluso de manera individual.

- En cuarto lugar, y en estrecha vinculación con lo resaltado, si bien el derecho colectivo excluye la posibilidad de la prevalencia de intereses individuales, él mismo supone la posibilidad de que cualquier persona dentro del grupo indeterminado de titulares, pueda acudir a la jurisdicción en procura de defender y/o proteger el derecho en sí, pero cuando lo hace y bajo el supuesto de que el derecho es en efecto protegido a través de la intervención judicial, se logra “paradójicamente” la protección simultánea tanto del intereses colectivos como individuales.

- En quinto lugar, pero no menos importante, el derecho colectivo no debe su existencia al simple hecho que un grupo de individuos estén en una misma situación, ni porque se acumulen o se sumen situaciones similares de varios sujetos, así por ejemplo, muchas personas pueden detentar individualmente problemas de acceso –incluso muy similares– a los servicios de salud en el país, pero ello no implica que el servicio de salud se convierta *per-se* en un derecho de naturaleza colectiva; en este orden de ideas, si un individuo inicia una acción por problemas de acceso a los servicios de salud, ello no implica en lo absoluto que la solución judicial (si es que se da) afecte las circunstancias particulares de quienes son afectados por similares circunstancias...⁶.

En consonancia con lo anterior, la Corte Constitucional en la Sentencia C-377 de 2002 específicamente se expresa en los términos siguientes: “...*los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva, que trasciende el ámbito interno*”⁷. Y el Consejo de Estado refiriéndose al derecho colectivo ha dicho: “*que no vincula los intereses propios de los individuos, porque de ser así (...), bastaría que muchos sujetos estuvieran en la misma situación para que el derecho fuera colectivo*”⁸. Entonces, el derecho colectivo no se puede considerar como una acumulación de intereses individuales, ni estos últimos pueden ser el resultado de dividir el primero, así hayan sido identificados los individuos afectados, porque el derecho colectivo no se individualiza.

1.2 DERECHOS COLECTIVOS PROTEGIDOS EN EL ARTÍCULO 4º DE LA LEY 472 DE 1998

⁶ MONROY CELY, Op. Cit, p. 19-20

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-377 de mayo 14 de 2002. M.P.: Clara Inés Vargas.

⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 20 de septiembre de 2001. Rad. 25000-23-24-000-1999-0033-01-125. C. P.: María Elena Giraldo Gómez.

De acuerdo con el artículo. 4º de la Ley 472 de 1998, los derechos a intereses colectivos, protegidos por las acciones populares son los relacionados con:

1.2.1 Medio ambiente sano. Comprende: *“el literal a) el goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; en íntima relación con el literal c) la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente”.*

A partir de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, el interés por el medio ambiente en el entorno internacional se hizo muy notorio. En efecto, entre el 5 y 16 de junio de 1972 se realizó la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente Humano, que es conocida como la Reunión de Estocolmo de la que nació la Declaración de Estocolmo en la que se proclamaron criterios y principios rectores acerca de la política ambiental y así poder “ofrecer a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar y mejorar el mundo humano”⁹. Esta influencia se vio reflejada en el país; en 1973, cuando el Congreso de la República por medio de la Ley 23 le confirió facultades la Presidente de la República para expedir el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto 2811 de diciembre 18 de 1974), el que en su artículo 1º manifiesta: *“el ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública y social...”*¹⁰.

Posteriormente, continúan expidiéndose normas relacionadas al tema del medio ambiente, entre las que se encuentran:

⁹ DECLARACIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO HUMANO. Estocolmo, Corpus legislativo sobre la biodiversidad y el medio ambiente (BIOLEGIS). Convenio Andrés Bello. Volumen II. En: MARTÍNEZ VERGARA, Marianella y TRUJILLO HERNÁNDEZ, Sara Helena. Las acciones populares en Colombia. Trabajo de grado. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Departamento de Procesal. Marzo de 2001. 162 p. Disponible en Internet: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis26.pdf> {Consulta: 10 abril de 2012}.

¹⁰ REPÚBLICA DE COLOMBIA. MINISTERIO DE AGRICULTURA. Decreto 2811 de diciembre 18 de 1974. Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente. Artículo 1º.

- ◆ El Código de Áreas de Reserva y Aprovechamiento Forestal en 1976.
- ◆ El Estatuto de Parques Nacionales Naturales en 1978.
- ◆ La Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena los entes relacionados con el medio ambiente, se crea el Sistema Nacional Ambiental (SINA),
- ◆ Ley 9 de 1997 o Ley Sanitaria Nacional.
- ◆ Ley 491 de 1999, con la que se implementa el seguro ambiental.
- ◆ Ley 599 de 2000 (Código Penal), con un capítulo único, Delitos contra los recursos naturales y medio ambiente, del capítulo 328 al 339.

Como puede verse existe bastante legislación ecológica, aunque los resultados no son los esperados en muchos casos. De todas maneras, refiriéndose al ambiente sano la Corte Constitucional ha afirmado:

(...)

a) El Derecho Constitucional de todas las personas al disfrute de un Ambiente Sano está consagrado expresamente en el artículo 79 de la Carta bajo el título de los Derechos Colectivos y del Ambiente; además, este derecho aparece relacionado en la lista enunciativa que establece el inciso primero del artículo 88 de la misma Carta, como objeto de las Acciones Populares con fines concretos.

En estas condiciones, los citados enunciados normativos del inciso segundo del artículo 88 de la Carta, prescriben con claridad que en cuanto entidad jurídica **autónoma**, el derecho específico al goce de un Ambiente Sano, está garantizado judicialmente por virtud de un instrumento procesal específico y directo de carácter principal y de naturaleza también autónoma, conocido como las **acciones populares**.

(...)

La carta de 1991 consagra el derecho al goce de un ambiente sano, no como un derecho constitucional fundamental, sino como un derecho y un interés constitucional de carácter colectivo.

(....)

Se señala de modo indubitable que este derecho constitucional colectivo puede vincularse con la violación de otro derecho constitucional de rango o naturaleza fundamental, como la salud, la vida o la integridad física entre otros, para obtener por vía de tutela el amparo de uno y otro derecho de origen constitucional pues en estos casos prevalece la protección

del derecho constitucional fundamental y es deber del juez remover todos los obstáculos, ofensas y amenazas que atenten contra este¹¹.

Por lo tanto, si existe cualquier violación al derecho a un ambiente sano puede utilizarse la acción popular como medida para protegerlo.

1.2.2 La moralidad administrativa. Para que se presente violación a la moralidad administrativa por parte de los servidores públicos, se pueden indicar tres elementos principales:

- Que exista un derecho de la comunidad, esto quiere decir, que es la comunidad quien tiene que verse afectada por la falta, o con cualquier clase de corrupción que se dé en un estamento oficial, o el Estado, por esto, esta clase de interés o derecho colectivo no se vulnera si la falta a la moralidad se da en estamentos privados, a menos que afecte directa o indirectamente a la comunidad.
- Que vaya en contravía de la legislación vigente, esto es, que la falta que afecte a la comunidad, deberá ir en contra de la reglamentación, que en el momento de ser cometida, sea la aplicable para el caso, no podrá haber vulneración de la moralidad administrativa en el caso que no se infrinja la legislación.
- El tercer elemento lleva a la moralidad administrativa al terreno subjetivo al comparar la diligencia y el cuidado, que deberán asumir los que a su cargo tengan funciones públicas, con los de un *“buen funcionario”*¹².

Asimismo, el Consejo de Estado ha enriquecido el concepto de moralidad administrativa con ciertas características inherentes a él, y estas son: *“a) es un principio que debe ser concretado en cada caso. b) Al realizar el juicio de moralidad de las actuaciones, deben deslindarse las valoraciones sobre conveniencia y oportunidad que corresponde realizar al administrador de aquellas en las que se desconozcan las finalidades que debe perseguir con su actuación. c) En la práctica, la violación de este derecho implica la vulneración de otros derechos de la misma naturaleza”*¹³. También, la Corte Constitucional se ha referido a la moralidad administrativa diciendo: *“...en su acepción constitucional, no se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos sino que abarca toda la gama de comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de*

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Op. Cit., Sentencia T-528 de septiembre 18 de 1992. M. P.: Fabio Morón Díaz.

¹² MARIÑO MONTOYA, Op. Cit., p. 111.

¹³ CONSEJO DE ESTADO. Op. Cit., Sentencia AP-518 de octubre 31 de 2002. C. P.: Ricardo Hoyos Duque.

*quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad*¹⁴, esto es, que hace énfasis que el comportamiento no debe ser solamente de “buen funcionario” sino que debe ser de “absoluta pulcritud y honestidad”. Y ha reiterado el Consejo de Estado que:

La moral administrativa, como principio constitucional está por encima de las diferencias ideológicas y está vinculada a que el manejo de la actividad administrativa se realice con pulcritud y transparencia, con la debida diligencia y cuidado que permitan que los ciudadanos conserven la confianza en el Estado y se apersonen de él. El funcionario público en el desempeño de sus funciones debe tener presente que su función está orientada por el interés general, el cumplimiento de la ley y el mejoramiento del servicio.

Si el funcionario público o inclusive, el particular, actúan favoreciendo sus intereses personales o los de terceros en perjuicio del bien común, u omiten las diligencias necesarias para preservar los intereses colectivos, o transgreden la ley en forma burda, entre otras conductas se está ante una inmoralidad administrativa que puede ser evitada o conjurada a través de las acciones populares¹⁵.

Así pues, las acciones populares le permiten a cualquier ciudadano que busque una mayor transparencia, que si descubre una anomalía cuando un funcionario ejerce la función pública, pueda defender la moralidad pública entablando esta acción que puede beneficiar a todos.

1.2.3 El espacio público y defensa de los bienes de uso público. Todas las personas tienen el derecho a utilizar el espacio y los inmuebles públicos para su bienestar, recreación, seguridad, etc. Está calificado como un derecho colectivo porque afecta a la colectividad y no a una sola persona. La Corte Constitucional ha señalado con respecto a este derecho que:

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías como fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Op. Cit., Sentencia C-046 de febrero 10 de 1994. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO, Op. Cit. Sentencia AP-300 de mayo 31 de 2002. C. P.: Ligia López Díaz.

elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

(...)

El espacio público es un derecho colectivo, pues, todo habitante es titular del derecho de utilizar los bienes de que se compone, esto es, los inmuebles públicos y los aspectos de arquitectura y naturales de los inmuebles privados, todos los cuales tienen por finalidad proveer a las necesidades comunes de tránsito, recreación, tranquilidad, seguridad, conservación del patrimonio histórico, cultural, religioso y artístico; cuando tales bienes dejan de servir a la comunidad, todos y cada uno de sus integrantes se ven perjudicados¹⁶.

Incluso, este derecho ha tenido gran resonancia social, debido a que muchas veces para defenderlo, ha tenido que ponerse en segundo lugar otro derecho, como ha sucedido con el derecho al trabajo, por lo que la jurisprudencia de la Corte lo ha puesto por encima dándole mayor importancia al espacio público y ha tratado de proteger el derecho al trabajo buscando reubicar a los trabajadores informales, por lo que en distintas oportunidades ha señalado que:

El conflicto entre el deber del Estado de recuperar y proteger el espacio público y el derecho al trabajo, ha sido resuelto en favor del primero de éstos, por el interés general en que se fundamenta. Pero se ha reconocido, igualmente, que el Estado en las políticas de recuperación de dicho espacio, debe poner en ejecución mecanismos para que las personas que se vean perjudicadas con ellas puedan reubicar sus sitios de trabajo en otros lugares. Del libre ejercicio del derecho fundamental al trabajo depende la subsistencia de las familias de los vendedores ambulantes. Sin embargo, la ocupación del espacio público no está legitimada por la Constitución. Cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por vendedores ambulantes titulares de licencias o autorizaciones concedidas por el propio Estado, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos vendedores ambulantes de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna¹⁷.

Y el Consejo de Estado se ha manifestado en similares términos:

El interés general de preservar el espacio público prima en principio sobre el derecho individual al trabajo, porque el interés particular cede al general, y corresponde al Estado

¹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Op. Cit., Sentencia T-503 de agosto 25 de 1992. M.P.: Simón Rodríguez Rodríguez.

¹⁷ Ibid. Sentencia T-372 de septiembre 3 de 1993. M.P.: Jorge Arango Mejía.

asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización común de tales espacios colectivos.

De conformidad con el artículo 63 de la Constitución Política los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables, es decir, que ningún particular puede invocar derechos de prescripción adquisitiva de dominio sobre calles, plazas, puentes o caminos, ni alegar que se tienen derechos adquiridos sobre ellos o sobre cualquier otro bien de uso público.

Corresponde a las autoridades velar por la integridad del espacio público, lo que implica facilitar su acceso, tránsito y disfrute para todas las personas, en igualdad de condiciones. Cualquier perturbación o límite a la movilización en los espacios públicos debe ser rechazada por la colectividad y conjurada por las autoridades competentes, salvo que esté debidamente justificada por razones de orden público, de seguridad o de sanidad que ameriten estas circunstancias¹⁸.

En consonancia con lo anterior, para defender el derecho colectivo al espacio público, los ciudadanos pueden interponer una acción popular que permita gozar de él, ya que prevalece el uso común del espacio público sobre el interés particular.

1.2.4 El patrimonio público. El Consejo de Estado cuando se refiere al patrimonio público sostiene:

Por patrimonio público debe entenderse la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario, que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva; su protección busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales. La regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista que asegura la protección normativa de los intereses colectivos, en consecuencia toda actividad pública está sometida a dicho control, la cual, si afecta el patrimonio público u otros derechos colectivos, podrá ser objeto de análisis judicial por medio de la acción popular.

La protección del Patrimonio Público busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y transparente, conforme lo dispone el ordenamiento jurídico y en especial las normas presupuestales¹⁹.

Esto es, que el patrimonio público le pertenece a todos los ciudadanos colombianos, por lo que es un deber cuidarlo y preservarlo, impidiendo que se

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO. Op. Cit., Sentencia AP-317 de abril 30 de 2003. C. P.: Ligia López Díaz.

¹⁹ Ibid. Sentencia AP-300 de mayo 31 de 2002. C.P.: Ligia López Díaz.

pierda y la Constitución de 1991 creó la posibilidad de defenderlo por medio de las acciones populares, para preservarlo y en beneficio de toda la comunidad.

1.2.5 Patrimonio cultural de la Nación. El patrimonio cultural de la Nación se encuentra conformado según el artículo 4º de la Ley 397 de 1997, modificado por la Ley 1185 de marzo 12 de 2008, así:

Artículo 4º. *Integración del patrimonio cultural de la Nación.* El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico²⁰.

El patrimonio cultural de una nación, es sumamente importante dado que comprende las tradiciones, manifestaciones del pasado de una comunidad, lo que le permite a los ciudadanos satisfacer necesidades espirituales y materiales que hacen parte de la identidad de un país. Por ello, en la Constitución Política de 1991 la mención del patrimonio cultural ha sido relevante como lo hace en el artículo 70: *“el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades...La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad...”*²¹, tan es así que la Corte Constitucional al respecto ha dicho: *“3.1...en adelante y a partir de la Constitución de 1991, la cultura no es asunto secundario, ni puede constituir un privilegio del que disfruten solamente algunos colombianos, sino que ella ha de extenderse a todos, bajo el entendido de que por constituir uno de los fundamentos de la nacionalidad su promoción, desarrollo y difusión es asunto que ha de gozar de la especial atención del Estado”*²². Por consiguiente, si se presenta una amenaza o una vulneración contra el patrimonio cultural se puede hacer uso de las acciones populares.

²⁰ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1185 de marzo 12 de 2008. Artículo 1º.

²¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Artículo 70. Primera edición, 2003, D.M.S. Ediciones Jurídicas.

²² CORTE CONSTITUCIONAL. Op. Cit., Sentencia C-671 de septiembre 9 de 1999. M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.

1.2.6 Seguridad y salubridad públicas y acceso a una infraestructura de servicios para salubridad pública. El concepto de Orden Público tiene como elementos a la seguridad y la salubridad, tal como lo dice Eustorgio Sarria: *“el orden público en sentido tradicional es el orden material y externo, esto es, la situación de hecho antítesis del desorden. Tres elementos lo integran: 1) la tranquilidad pública, o tranquilidad en las calles o vías; 2) la seguridad pública, o garantía preventiva permanente contra los delitos; 3) la salubridad pública, o garantía preventiva permanente contra los factores patógenos que pongan en peligro la salud de los asociados”*²³.

En cuanto a la seguridad pública, el Estado deberá proteger a todos sus ciudadanos por mandato de la Constitución y el Consejo de Estado al respecto ha manifestado:

2.1. La seguridad pública es uno de los elementos que tradicionalmente se identifican como constitutivo del orden público y, por tanto, como uno de los objetos a proteger por parte del poder de policía. En la doctrina se le delimita como ausencia de riesgos de accidentes, como la prevención de accidentes de diversos tipo y de flagelos humanos y naturales, v. g. incendios, inundaciones, accidentes de tránsito, etc., lo mismo que como la prevención de atentados contra la seguridad del Estado.

Atendiendo el artículo 2º del C. N. de P., su protección consiste en “la prevención y eliminación de las perturbaciones” a la misma.

Como se puede apreciar, este elemento del orden público cobija la protección de la vida, la integridad física y los bienes de las personas, de allí que se puede decir que su consagración como derecho constitucional pasó del artículo 16 de la Constitución de 1.886 al artículo 2º de la actual, en tanto las autoridades están instituidas para proteger a las personas residentes en Colombia en su vida, honra y bienes, entre otros derechos; en concordancia, entre otros, con los artículos 11, 12 y 15 ejusdem, en cuanto consagran el derecho a la vida, a la integridad física y la inviolabilidad de domicilio.

De modo que la seguridad pública habla de las condiciones objetivas necesarias para que todas las personas puedan ejercer y disfrutar de tales derechos con ausencia de riesgos o amenazas por parte de agentes externos a la misma persona y controlables o previsibles por el Estado, tales como el tránsito automotor, las actividades delincuenciales, el estado de las vías públicas, etc.

Como todo lo relativo al poder de policía, tiene ante todo una connotación preventiva, sea porque implique para el Estado el deber de evitar dentro de lo posible y en tanto esté a su alcance, la ocurrencia de circunstancias que pongan en peligro los derechos objeto de la seguridad pública, o porque de llegar a presentarse, deba eliminarlas o removerlas.

²³ SARRIA, Eustorgio. Derecho Administrativo. Cuarta Edición. Editorial Temis. 1962, p. 89. En: MARTÍNEZ VERGARA, Op. Cit., p. 61.

Para desplegar, entonces, las actividades pertinentes y viables tendientes a su efectividad, no es necesario, entonces, que se presenten hechos atentatorios de los derechos asociados a la misma, cuya violación es justamente el resultado material o concreto de la vulneración al interés colectivo de la seguridad pública. Basta con que se presenten situaciones que propicien los hechos o conductas que puedan lesionar tales derechos para que se le considere amenazada y sea procedente reclamar su especial protección, mediante el mecanismo de las acciones populares, dado que éstas se pueden ejercer para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, así como la vulneración o el agravio sobre los derechos colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Por lo anotado, y por su expresa inclusión en el artículo 4º de la ley 472 de 1.998, es claro que la seguridad pública es un derecho colectivo, y como tal comporta el interés de todas las personas residentes en Colombia por que se remuevan todas las circunstancias que amenacen o vulneren este derecho²⁴.

En lo relativo a la salubridad pública comprende dos aspectos: 1) la realidad física, que encierra factores químicos y biológicos que intervienen sobre un organismo o un sistema ecológico y 2) un contexto social, que cubre las relaciones del hombre con la naturaleza y el medio social en que vive. En consonancia con lo anterior, las decisiones políticas y económicas que tome un gobierno afectan la salubridad pública ya que le puede brindar o quitar a las personas la posibilidad de disfrutar de higiene, salud y alimentación adecuada de tal manera que puedan alcanzar un desarrollo normal en lo moral, social y espiritual y ha manifestado la Corte Constitucional lo siguiente:

(...)

Respecto de la salubridad pública, cabe que este concepto se concreta en la salud de cada uno de los asociados. Se trata del paso de aquello que es formal -la salud- a lo que es real: vivir en condiciones saludables. Puede decirse, entonces, que salubridad significa el acto de ser de la salud, es decir, el acto por medio del cual el ser orgánico ejerce normalmente todas sus funciones. No se trata, pues, de una manifestación potencial, sino de una actual.

Ahora bien, al ser la salubridad pública una noción que implica la realización total de la salud, supone la presencia previa de la salud individual. En consecuencia, resulta aplicable el principio de que la lesión de la parte afecta la del todo; asimismo, la lesión del todo (salubridad) es necesariamente la lesión de la parte (salud individual). Si hay una vulneración grave e inminente de la salubridad pública, puede suponerse que la parte que tenga un interés legítimo en restablecer un derecho que, si bien es cierto es colectivo, también la afecta como singularidad, única e irrepetible. Cabe recordar que, tal como lo ha manifestado esta Corporación para el caso de la protección de derechos colectivos como el medio ambiente o el espacio público, los mecanismos de amparo de esos derechos establecidos en el artículo 88 de la Carta Política (acciones populares), no son óbice para

²⁴ CONSEJO DE ESTADO. Op. Cit., Sentencia AP-505 de julio 13 de 2000. M. C.: Juan Alberto Polo Figueroa.

que, en el caso de encontrarse la vulneración de un derecho constitucional fundamental de una persona en particular, pueda acudir a los instrumentos jurídicos correspondientes, como es el caso de la acción de tutela²⁵.

Por otro lado, en lo que se refiere al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el Consejo de Estado ha señalado:

El derecho colectivo invocado como vulnerado en la presente acción es el del “acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública”. El Diccionario jurídico mexicano dice que la Salubridad Pública es “la parte del derecho de protección de la salud que se otorga a través de prestaciones realizadas por el Estado en beneficio del individuo y de la sociedad en general, tendientes a proteger y restaurar la salud de la persona y de la colectividad a fin de alcanzar un estado físicamente sano de la población del país, de manera individual o concurrente.

Es un servicio público a cargo del Estado cuya finalidad es disminuir la morbilidad, es decir, la proporción de personas que enferman en un sitio y tiempo determinado.

Ahora bien, el derecho invocado hace alusión igualmente a la palabra “infraestructura” la cual debe entenderse como un conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización, en este caso, para la buena gestión de la salubridad pública.

Por lo tanto, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública implica, entre otros aspectos, la posibilidad que tienen las personas de beneficiarse de los programas de salud preventivos, de rehabilitación y atención, buscando disminuir el número de personas enfermas en un lugar específico y en un espacio de tiempo determinado²⁶.

Dentro de esta óptica, las acciones populares pueden proteger la seguridad y la salubridad pública de los ciudadanos colombianos.

1.2.7 La libre competencia económica. La libre competencia permite una mayor eficiencia en el mercado, ya que si existe un equilibrio entre la oferta y la demanda toda la sociedad se beneficia; puesto que cualquier acto, práctica u hecho que la limite puede llevar a causar daños a grupos específicos económicos como también a la colectividad, razón por la cual se convierte en un derecho colectivo. Acerca de la libre competencia el Consejo de Estado expone:

²⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Op. Cit., Sentencia T-366 de septiembre 3 de 1993. M. P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

²⁶ CONSEJO DE ESTADO. Op. Cit. Sentencia AP-161 de noviembre 6 de 2002. C.P.: Ligia López Díaz.

La libre competencia económica es la posibilidad que tiene cualquier persona de participar en determinada actividad económica como oferente o demandante, con libertad de decidir cuándo entrar y salir de un mercado sin que exista nadie que pueda imponer, individual o conjuntamente, condiciones en las relaciones de intercambio. En un ambiente de libre competencia, las negociaciones entre compradores y vendedores -oferta y demanda establecen las condiciones de la relación comercial, las cuales en estos casos son un punto intermedio que favorece a ambas partes.

En otras palabras, libre competencia es el derecho de todos los individuos a dedicarse a la actividad de su preferencia; es decir, a ejercer su libertad económica, cuya única limitación es la que se deriva de los derechos de los demás, consagrados en la Constitución y las Leyes, entre otras.

Así, el artículo 333 de la Constitución Política establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, pero advierte que la libertad a ellas reconocida habrá de ejercerse dentro de los límites del bien común. La libre competencia económica, si bien es un derecho de todos a la luz del mismo precepto, supone responsabilidades, por lo cual la ley delimita el alcance de la libertad económica cuando así lo exija, entre otros factores, el interés social. Ya la Corte Constitucional ha puesto de presente que "la libre competencia no puede erigirse como un derecho absoluto ni en barrera infranqueable para la actividad de intervención del Estado." Luego la actividad económica conlleva indudables limitaciones, correctivos y controles para garantizar en términos equitativos el acceso y funcionamiento del mercado. En tal virtud, el Estado debe: a) Impedir que se obstruya o restrinja la libertad económica y b) Evitar o controlar cualquier abuso que las personas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

Por tal razón el Congreso expidió la Ley 256 el 15 de enero de 1996, "Por la cual se dictan normas sobre competencia desleal". El principal objeto de esta ley es garantizar la libre y leal competencia económica, mediante la prohibición de actos y conductas de competencia desleal. Por lo tanto, salvo expresa excepción legal, se aplica tanto al comerciante como a cualquier persona que realice los comportamientos calificados como de competencia desleal en el mercado y con fines concurrenciales, es decir, para mantener o incrementar su participación o la de un tercero en el mercado, siempre y cuando dichos actos produzcan efectos en el mercado colombiano. Y refleja una nueva perspectiva de la competencia desleal por cuanto, además de pretender garantizar los derechos de los empresarios en condiciones de igualdad, también busca asegurar el funcionamiento eficiente del sistema competitivo de economía de mercado y la del público en general. Así pues, hoy en día, la protección contra la competencia desleal no sólo responde al interés de los empresarios afectados, sino que existe un interés público en que el sistema competitivo funcione. También existe otro interés importante involucrado, como es el de la protección de los consumidores.

El catálogo de conductas calificadas como de competencia desleal por la Ley 256 de 1996 comprende, entre otras, las siguientes: desviación de la clientela; desorganización; confusión; engaño; descrédito; comparación; imitación; explotación de la reputación ajena; violación de secretos; Inducción a la ruptura contractual; violación de normas; pactos desleales de exclusividad; y la utilización o difusión de indicaciones o aseveraciones incorrectas o falsas, la omisión de las verdaderas y cualquier otro tipo de práctica que, por las circunstancias en que tenga lugar, sea susceptible de inducir a error a las personas a las que se dirige o alcanza sobre la actividad, las prestaciones mercantiles o el

establecimiento ajenos, así como sobre la naturaleza, el modo de fabricación, las características, la aptitud en el empleo o la cantidad de los productos²⁷.

Esto es, que actualmente la empresa se considera el cimiento del progreso, pero no quiere esto decir que se le puede permitir que abuse de la colectividad, y así se puede hacer uso de la acción popular como un mecanismo que defiende la libre competencia en el mercado.

1.2.8 Servicios públicos. La Ley 80 de 1993, define en su artículo 2º, literal 3 servicios públicos *“los que están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como aquellos mediante los cuales el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines”*²⁸. Es decir, que la principal función de los servicios públicos es la satisfacción de necesidades colectivas, haciéndose necesaria una vigilancia y un control por parte del Estado. La característica esencial de los servicios públicos es que todas las personas tienen el derecho a usarlos sin excluir a nadie, y sin que importe el sector social al cual pertenecen. La Corte Constitucional se ha referido a los servicios públicos así:

La Corte Constitucional al pronunciarse sobre la naturaleza y finalidad de los servicios públicos, ha resaltado el propósito que tuvo el Constituyente al establecerlos como una actividad inherente a la finalidad del Estado social de derecho, con el fin de facilitar su acceso a todos los habitantes del territorio colombiano, de manera que, puedan alcanzar una entera satisfacción de las necesidades mínimas consustanciales a la condición humana, como ocurre con la salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable proporcionando un bienestar general, acompañado de un mejoramiento de la calidad de vida nacional²⁹.

Así, que si este derecho colectivo es vulnerado al no poder los ciudadanos acceder a los servicios públicos de forma eficiente, el mecanismo para su prestación oportuna sería la acción popular para que hagan valer sus derechos.

1.2.9 Prohibiciones respecto de armas y residuos nucleares o tóxicos. El artículo 81 de la Constitución de 1991, en el inciso primero, señala: *“queda*

²⁷ Ibid. Sentencia AP-100 de agosto 24 de 2001. C. P.: Darío Quiñonez Pinilla.

²⁸ COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 80 de 1993. Artículo 2º, literal 3).

²⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Op. Cit. Sentencia C-1371 de octubre 11 de 2000. M. P.: Álvaro Tafur Galvis.

prohibida la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos”, que se encuentra ubicado en el capítulo tercero del título II, que corresponde a los derechos colectivos y de ambiente, con lo que se busca proteger a los ciudadanos de Colombia, de los peligros que significa para el ser humano el tipo de sustancias allí mencionadas.

Asimismo, el artículo 223 constitucional, en el inciso primero establece que: “*sólo el Gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos. Nadie podrá poseerlos ni portarlos sin permiso de la autoridad competente...*”, en otras palabras se establece un monopolio a favor del Estado en lo que respecta al manejo de las armas, por significar un peligro latente para los seres humanos. Y la Corte Constitucional sobre el tema ha dicho:

La restricción del porte de armas y la penalización de quienes no se sometan a las regulaciones estatales son entonces un medio del cual se vale el Estado para proteger los derechos de las personas. La razón de ser de un Estado no sólo está en buscar medidas represivas al momento de cometerse un daño, sino en evitar que se profiera el mismo. Así, el control estatal de las armas constituye un marco jurídico de prevención al daño. En Colombia no existe ningún derecho constitucional de las personas a adquirir y portar armas de defensa personal. Un tal derecho no aparece expresamente en ninguna parte del texto constitucional, y sería un exabrupto hermenéutico considerar que se trata de alguno de los derechos innominados que son inherentes a la persona humana (CP art. 94), cuando todos los principios y valores constitucionales se orientan en el sentido de fortalecer el monopolio de las armas en el Estado, como condición de la convivencia pacífica y democrática. En efecto, la Constitución de 1991 estableció un riguroso monopolio de las armas en el Estado, principio que legitima aún más la constitucionalidad del tipo penal impugnado³⁰.

En consonancia con lo anterior, puede ser objeto de acciones populares la violación de prohibiciones acerca de armas y residuos peligrosos.

1.2.10 Planeación urbana. Según Pradilla Cobos, planeación urbana se entiende “*como el proceso público –estatal o participativo– dinámico de prefiguración y regulación del desarrollo futuro de la compleja trama de procesos y relaciones económicas, sociales, culturales, ambientales y territoriales que constituyen la estructura urbana*”³¹.

³⁰ Ibid. Sentencia C-038 de febrero 9 de 1995. M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

³¹ PRADILLA COBOS, E. (2005). La extinción de la planeación urbana. Planeación Urbana. Ciudades 66, Abril-junio de 2005. Red Nacional de investigación Urbana, Puebla, México. P. 16. En: HERNÁNDEZ BONILLA, Mauricio. Planeación urbana. Enero 31 de 2009. Disponible en

Se enfoca la planeación urbana a conseguir el desarrollo urbano, que compone un sistema complicado de aspectos importantes de la vida económica y social bajo unidades de convivencia, que es responsabilidad de la sociedad y el Gobierno. Así, la Corte Constitucional se ha referido al tema de la siguiente manera:

2. Los derechos constitucionales del individuo, v. gr. la propiedad, la igualdad, la intimidad o el trabajo, pueden verse limitados de hecho por la ordenación del suelo a través de la planeación urbana. La construcción de puentes, avenidas, vías peatonales, parques, etc. transforma la relación individuo-espacio y puede tener variadas incidencias en la órbita de los derechos fundamentales. La intervención en la esfera patrimonial y humana del sujeto por el Estado, por lo mismo, no puede ser aleatoria y estar abandonada al arbitrio exclusivo de la autoridad, sino desplegarse siguiendo un razonable sistema de distribución de cargas y beneficios. El resultado final de un proceso de ordenación urbana puede ser la asignación desigual de ventajas y desventajas para los afectados. Por ello, la planeación y ejecución de obras públicas exige incorporar los principios de **proporcionalidad**, de **distribución equitativa de los beneficios y cargas**, y de **compensación** en caso de desigualdades irreductibles, principalmente por vía de la expropiación³².

Dentro de esta óptica, la planeación urbana permite la organización de las ciudades, para conseguir mejores condiciones de vida de los habitantes, y para proteger este derecho colectivo se puede acudir a las acciones populares.

1.2.11 Los derechos de los consumidores y usuarios. A la persona que adquiere bienes se le llama consumidor y a la que adquiere servicios se le conoce como usuario, por lo que a ellos van destinados los bienes y servicios producidos en el mercado; pudiendo sufrir abusos y negligencias de los comerciantes o productores, motivo por el cual necesitan ser protegidos y poder presentar los reclamos para que no queden impunes estas conductas.

El autor Germán Sarmiento Palacio, citado por Martínez Vergara M. y Trujillo Hernández S., explica unas razones por las que el consumidor cuando es perjudicado no quiere iniciar trámites para buscar que haya algún tipo de resarcimiento: *“a) La soledad del consumidor... b) los obstáculos de naturaleza psicológica, el consumidor está golpeado por una suerte de inhibición, ligada a la falta de conciencia sobre cuáles son sus derechos... c) La exigüidad de la lesión... escasa importancia económica no justifica la superación de aquel costo*

Internet: <http://ciudadyderecho.blogspot.com/2009/01/planeacion-urbana.html> {Consulta: 7 abril de 2012}.

³² CORTE CONSTITUCIONAL. Op. Cit. Sentencia T-530 de septiembre 23 de 1992. M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

psicológico que implica la decisión de demandar... d) El carácter misterioso de la justicia... e) La lentitud de la justicia... f) los gastos de la justicia... ”³³.

Ahora bien, la Corte Constitucional se ha referido a los consumidores y usuarios así:

El artículo 78 de la Constitución confiere al legislador la facultad de dictar las normas dirigidas a controlar la calidad de los bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad y la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Además, el precepto establece expresamente la obligación que surge en cabeza de los productores y comercializadores de bienes y servicios, cuando en desarrollo de tal actividad atentan contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios, y encarga a la ley de la definición de sus características. También impone la obligación al Estado de garantizar la participación de los consumidores en el estudio y discusión de las normas que les conciernen, siempre que se encuentren organizados en forma representativa y democrática³⁴.

Como puede verse en este extracto de una sentencia de esta Corporación, fue a partir de la Constitución de 1991, que los derechos de los consumidores y usuarios fueron consagrados en la categoría de derechos colectivos, en el capítulo tercero del título segundo de ésta y fue precisamente el artículo 78 el que de forma muy clara señala los distintos derechos de los consumidores así:

La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atentan contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos³⁵.

³³ SARMIENTO PALACIO, Germán. Las acciones populares en el Derecho Privado colombiano. Colección Banco de la República, 1988. P. 80-81. En: MARTÍNEZ VERGARA y TRUJILLO HERNÁNDEZ, Op. Cit., p. 74.

³⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Op. Cit., Sentencia C-973 de noviembre 13 de 2002. M. P.: Álvaro Tafur Galvis.

³⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Op. Cit. Artículo 78.

Es importante para la protección a los consumidores y usuarios, que las normas y mecanismos que existen sean efectivos para su protección y que tengan la posibilidad de interponer acciones populares que protejan los derechos colectivos.

2. LAS ACCIONES POPULARES Y EL DERECHO COMPARADO

2.1 ANTECEDENTES DE LAS ACCIONES POPULARES EN EL DERECHO COLOMBIANO³⁶

Antes de expedirse la Constitución de 1991 y la Ley 472 de 1998, ya las acciones populares se encontraban consagradas en el Código Civil y en los instrumentos de normas especiales.

2.1.1 Código Civil. Este Código tiene distintas clases de acciones populares:

- a) Artículo 992 – Acción popular para evitar el peligro de construcciones o árboles mal arraigados

“Las disposiciones precedentes se extenderán al peligro que se tema de cualesquiera construcciones; o de árboles mal arraigados, o expuestos a ser derribados por casos de ordinaria ocurrencia”³⁷.

- b) Artículo 994 – Acción popular contra la corrupción del aire

“Lo dispuesto en el artículo precedente se aplica no solo a las obras nuevas, sino a las ya hechas, mientras no haya transcurrido tiempo bastante para constituir un derecho de servidumbre.

Pero ninguna prescripción se admitirá contra las obras que corrompan el aire y lo hagan conocidamente dañoso”³⁸.

- c) Artículo 1005 – Acción popular en favor de los bienes de uso público

“La municipalidad y cualquiera persona del pueblo tendrá en favor de los caminos, plazas u otros lugares de uso público, y para seguridad de los que transitan por ellos, los derechos concedidos a los dueños de heredades o edificios privados.

³⁶ MARIÑO MONTOYA, Op. Cit., p. 32-40

³⁷ CÓDIGO CIVIL. Artículo 992.

³⁸ Ibid. Artículo 994.

Y siempre que a consecuencia de una acción popular haya de demolerse o enmendarse una construcción, o de resarcirse un daño sufrido, se recompensará el actor, a costa del querellado, con una suma que no baje de la décima, ni exceda de la tercera parte de lo que cueste la demolición o enmienda, o el resarcimiento del daño; sin perjuicio de que si se castiga el delito o negligencia con una pena pecuniaria, se adjudique al actor la mitad”³⁹.

d) Artículo 2355 – Acción popular para pedir la remoción de una cosa que se encuentre en la parte superior de un edificio

“Si hubiere alguna cosa que de la parte superior de un edificio, o de otro paraje elevado, amenace caída o daño, podrá ser obligado a removerla el dueño del edificio o del sitio, o su inquilino, o la persona a quien perteneciere la cosa, o que se sirviere de ella, y cualquiera del pueblo tendrá derecho para pedir la remoción”⁴⁰.

e) Artículo 2359 – Acción popular del daño contingente

“Por regla general se concede acción en todos los casos de daño contingente, que por imprudencia o negligencia de alguno amenace a personas indeterminadas; pero si el daño amenazare solamente a personas determinadas, sólo alguna de éstas podrá intentar la acción”⁴¹.

2.1.2 Ley 9 de 1989. Ley de Reforma Urbana. Artículo 8 – Acción popular para proteger elementos constitutivos del Espacio Público y del Medio Ambiente. El artículo 8 de la Ley 9 de 1989, consagró la acción popular que protege los elementos que constituyen el espacio público y el medio ambiente, así:

“Los elementos constitutivos del espacio público y del medio ambiente tendrán para su defensa la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil. Esta acción también podrá dirigirse contra cualquier persona pública o privada, para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de las conductas que comprometieren el interés público o la seguridad de los usuarios.

³⁹ Ibid. Artículo 1005.

⁴⁰ Ibid. Artículo 2355.

⁴¹ Ibid. Artículo 2359.

El incumplimiento de las órdenes que expida el juez en desarrollo de la acción de que trata el inciso anterior configura la conducta prevista en el artículo 184 del Código Penal de fraude a resolución judicial.

La acción popular de que trata el artículo 1005 del Código Civil podrá interponerse en cualquier tiempo y se tramitará por el procedimiento previsto en el numeral 8 del artículo 414 del código de procedimiento civil⁴².

Complementando lo anterior, en el mismo año fue expedido el Decreto 2400 que reglamentó la Ley 9, y en sus artículos 5º y 6º dice:

“Artículo 5. Para efectos del artículo 8 de la ley 9 de 1989, se entiende por usuario del espacio público y del medio ambiente cualquier persona pública o privada que haga uso o pueda llegar a hacer uso de un determinado espacio público o que haya sido afectada por un determinado medio ambiente.

Artículo 6. La acción popular de que trata el artículo 1005 del Código Civil, podrá ser ejercida por los usuarios para la defensa del espacio público y del medio ambiente.

Para determinar el juez competente se tendrá en cuenta el carácter privado o público de la persona demandada⁴³.

2.1.3 Decreto 2303 de octubre 7 1989. Acción popular para la protección del medio ambiente rural y de los recursos naturales renovables. Decreto derogado por el artículo 626 de la Ley 1564 de julio 12 de 2012 que rige en forma gradual a partir del primero de enero de 2014.

“Artículo 2. Asuntos sometidos a su trámite. La jurisdicción agraria conocerá en especial los siguientes procesos...

...Parágrafo: corresponderán igualmente a esta jurisdicción los procesos originados en acciones populares fundamentadas en normas sobre preservación del medio ambiente rural y manejo de los recursos naturales renovables de carácter agrario, conforme a lo previsto en el artículo anterior, cuando el asunto no sea de competencia de las autoridades administrativas.

Artículo 118. Acción. El ambiente rural y los recursos naturales renovables del dominio publico que hacen parte de aquél, podrán ser definidos judicialmente por cualquier ciudadano contra actos o hechos humanos que les causen o puedan causar deterioro, si el asunto no es de competencia de la Administración, mediante la acción popular consagrada

⁴² COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 9 de 1989. Artículo 8º.

⁴³ COLOMBIA. Presidente de la República de Colombia. Decreto 2400 de 1989. Artículos 5º y 6º.

en los artículos 1005 y 2359 del código civil, especialmente en los casos previstos en el inciso 2 del artículo 16 de la ley 23 de 1973”⁴⁴.

Las anteriores acciones populares serán sometidas al trámite que fue previsto en la Ley 472 de 1998.

2.2 CONCEPTO DE ACCIÓN POPULAR

*“El artículo 88 de la Constitución Política de Colombia de 1991, consagró la acción popular como un mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos. De ahí que su objetivo sea la prevención o eliminación de los factores que tienen incidencia colectiva y que exceden la afectación de intereses subjetivos”*⁴⁵. Igualmente, Germán Sarmiento Palacios, las describe así: *“las acciones populares son los remedios procesales colectivos frente a los agravios y perjuicios públicos; a través de ellas cualquier persona perteneciente a un grupo de la comunidad, está legitimada procesalmente para defender al grupo afectado por unos hechos o conductas comunes, con lo cual simultáneamente, protege su propio interés y el beneficio adicional de la recompensa otorgada en determinados eventos por la ley”*⁴⁶. También, el doctor Ramiro Bejarano, la ha definido en los términos siguientes: *“el derecho que le permite a cualquier ciudadano formular demandas que tengan por objeto la protección de los intereses de la comunidad”*⁴⁷. Así pues, la acción popular es el derecho mediante el cual cualquier ciudadano puede formular demandas, que busca obtener la protección de los intereses de la comunidad.

Por otra parte, las acciones populares tienen las finalidades siguientes:

⁴⁴ COLOMBIA. Presidente de la República de Colombia. Decreto 2303 de octubre 7 de 1989, artículos 2º y 118.

⁴⁵ PADILLA SUNDHEIN, Jorge y VÁSQUEZ GÓMEZ, Jean Paul. La nulidad de los contratos estatales en las acciones populares. En: Revista Justicia Juris, Vol. 10. Octubre 8 – marzo de 2009. ISSN 1692-8571. P. 23-37. Disponible en Internet: http://www.uac.edu.co/images/stories/publicaciones/revistas_cientificas/juris/volumen-5-no-10/art-3.pdf {Consulta: 4 abril de 2012}.

⁴⁶ SARMIENTO PALACIOS, Germán. Las acciones populares en el derecho privado colombiano. Banco de la República, 1998. En: MÓJICA GONZÁLEZ, Soraya Yamile. Las acciones populares. Disponible en Internet: www.uniboyaca.edu.co/articulo159.pdf {Consulta: 10 abril de 2012}.

⁴⁷ BEJARANO GUZMÁN, Ramiro. Las acciones populares. Bogotá: Ediciones Forum Pacis, agosto, 1993. En: Ibid.

- a) Evitar el daño contingente → tiene carácter preventivo.
- b) Hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos → una función suspensiva de los actos de peligro de violación de los intereses colectivos.
- c) Restituir las cosas a su estado anterior → una finalidad de restauración o restitución del derecho colectivo vulnerado⁴⁸.

A su vez, las acciones populares tienen como características:

i) Su finalidad y naturaleza son públicas, toda vez que a *prima facie* no persiguen intereses subjetivos o pecuniarios, sino proteger a la comunidad en su conjunto en cuanto a sus derechos e intereses de naturaleza colectiva.

No obstante, es preciso indicar que estas acciones excepcionalmente, según lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, pueden tener un carácter resarcitorio, cuando quiera que se haya causado daño a un derecho o interés colectivo a favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo (Consejo de Estado – Sección Tercera, Sentencia del 16 de agosto de 2007. Rad.: AP-992, C.P. (e): Mauricio Fajardo).

ii) Proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que haya violado o amenace violar ese tipo de derechos o intereses.

iii) Tienen un carácter preventivo, pues se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración, o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o para restituir las cosas a su estado anterior, cuando fuere posible.

iv) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de estas acciones son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1.998.

v) La titularidad para su ejercicio, como lo indica su nombre, ha de corresponder a su naturaleza popular, por lo tanto pueden ser ejercidas por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la Ley 472 de 1.998.

vi) Su procedencia requiere que, de los hechos alegados en la demanda, pueda, al menos, deducirse una amenaza a los derechos colectivos, entendidos como intereses de representación difusa, en la medida en que su titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas que, en potencia, pueden ser, incluso, todos los que integran una comunidad.

⁴⁸ OVALLE FAVELA, José. Acciones populares y acciones para la tutela de los intereses colectivos. Ponencia. Disponible en Internet: www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/107/art/art6.htm {Consulta: 5 octubre de 2012}.

vii) El actor popular debe precisar y probar los hechos de los cuales se deriva la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegada en la demanda.

viii) El juez de la acción popular tiene el deber de determinar si los hechos alegados en la demanda dan lugar a la amenaza o a la vulneración de los derechos e intereses colectivos, como objeto de protección de esta acción⁴⁹.

En este orden de ideas, en la Constitución de 1991, Colombia consagró importantes derechos sociales, económicos y culturales (unos individuales, otros colectivos) y en el transcurso de los años el desarrollo normativo ha permitido que estos derechos sean normas protectoras y de control de la actividad de la administración pública y de los particulares, en lo que concierne a la afectación de derechos colectivos e individuales que son muy importantes para los ciudadanos. Por ello, en su artículo 88 consagró las acciones populares y de grupo beneficiando los derechos e intereses colectivos: *“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...”*⁵⁰.

Posteriormente, en el año de 1998 expidió la Ley 472, que desarrolló el artículo 88 en lo referente a las acciones populares y de grupo, constituyéndose en su marco normativo. Esta ley ha sido modificada por varias sentencias de Constitucionalidad entre las que se encuentran: Sentencia C-459 de mayo 22 de 2004, M.P.: Jaime Araújo Rentería; Sentencia C-088 de febrero 2 de 2000, M.P.: Fabio Morón Díaz; Sentencia C-036 de febrero 19 de 1998, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; Sentencia C-215 de abril 14 de 1999, M.P. (E): Martha Victoria SÁCHICA de Moncaleano; Sentencia C-630 de 2011 de agosto 24 de 2011, M.P.: María Victoria Castro Correa; Sentencia C-730 de septiembre 27 de 2011, M.P.: Nilson Pinilla Pinilla; estas dos últimas sentencias declararon exequible la Ley 1425 de 2010. Sentencia C-902 de noviembre 30 de 2011, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio, en la que se declara exequible la Ley 1425 de 2010 en lo concerniente al cargo de violación de reserva de la ley estatutaria.

En el año de 2010 se expidió la Ley 1425 de diciembre, por medio de la cual se derogan los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo, en los que se consagraba el otorgamiento de incentivos económicos al demandante o demandantes.

⁴⁹ PADILLA SUNDHEIN, Op. cit., p. 30.

⁵⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Op.cit. Artículo 88.

2.3 PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LAS ACCIONES POPULARES

Entre los principios se cuentan:

2.3.1 Principio de prevalencia del derecho sustancial. Mediante este principio el juez tendrá en cuenta el propósito fundamental de la ley, es decir, proteger los intereses colectivos que priman sobre aspectos simplemente formales que no se relacionen al contenido del debido proceso, puesto que un gran apego a los rituales y a las formalidades procesales provocan que disminuya la efectividad de la protección.

2.3.2 Principio de publicidad. Los procesos que tienen su origen en el ejercicio de las acciones populares son públicos, esto es, que cualquier persona puede acceder, consultar, obtener copias y certificaciones de ellos.

2.3.3 Principio de economía. La economía procesal se debe buscar en lo que se refiere al proceso y a los costos que se produzcan cuando se realiza el trámite de la acción popular; pero tomando en cuenta una mayor realización del derecho sustancial.

2.3.4 Principio de celeridad. Con el fin de dar cumplimiento a la actuación procesal, el trámite deberá ser llevado a cabo rápidamente, sin retrasos, para poder aplicar rigurosamente los términos que ha dispuesto la ley.

2.3.5 Principio de gratuidad. Aunque no se encuentra expresamente escrito en la Carta Magna, está en otros estatutos como el Código de Procedimiento Civil (artículo 1º.), Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de marzo 7 de 1996, artículo 6º, modificado por el artículo 2º de la Ley 1285 de enero 22 de 2009). Con la aplicación de este derecho la persona puede acceder sin ningún costo a la administración de justicia para que pueda hacer efectivo el derecho a la igualdad. Es desarrollado en las acciones populares cuando lo concede el juez en la acción popular, en situaciones estipuladas en el Código de Procedimiento Civil y por medio de algunas de las funciones que tiene el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

2.3.6 Principio de eficacia. El juez debe impulsar la acción popular y originar una acción de mérito, puesto que de no hacerlo incurriría en una falta disciplinaria que podría incluso provocar una destitución. No puede el funcionario pronunciar un

fallo inhibitorio bajo ninguna circunstancia. Y el artículo 84 de la Ley 472 de 1998 dispone: “*Plazos perentorios e improrrogables. La inobservancia de los términos procesales establecidos en esta ley, hará incurrir al Juez en causal de mal conducta, sancionable con destitución del cargo*”⁵¹.

2.4 ALGUNOS ELEMENTOS DE LA LEY 472 DE 1998

2.4.1 Caducidad. El artículo 11 de la Ley 472 de 1998 establece:

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

- Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-215 de 14 de abril de 1999, M. P.: Martha Victoria Sáchica Méndez, salvo el aparte tachado declarado INEXEQUIBLE⁵².

Al no colocarle un término a las acciones populares, la Corte dejó abierta la posibilidad para que las personas puedan hacer uso de ella en el tiempo que lo consideren necesario.

2.4.2 Titulares de la acción popular. El artículo 12 dispone:

TITULARES DE LAS ACCIONES. Podrán ejercitar las acciones populares:

1. Toda persona natural o jurídica.
2. Las organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar.
3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión.
4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia.
5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.

⁵¹ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Cartilla de Acciones Populares y de Grupo. Disponible en: http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/cap_2007.pdf {Consulta: 14 abril de 2012}.

⁵² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 472 de agosto 5 de 1998. Artículo 11. Editorial Legis.

Numerales 4º y 5º fueron declarados EXEQUIBLES por la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C-251 de abril 14 de 1999. M. P.: Martha Victoria Sáchica Méndez⁵³.

Quienes interpongan la acción popular deberán pertenecer al sitio en el que ocurrieron los eventos o fue vulnerado el derecho colectivo.

2.4.3 Pacto de cumplimiento. El artículo 27 señala:

PACTO DE CUMPLIMIENTO. <Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatoria.

La inasistencia a esta audiencia por parte de los funcionarios competentes, hará que incurran en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo.

Si antes de la hora señalada para la audiencia, algunas de las partes presenta prueba siquiera sumaria de una justa causa para no comparecer, el juez señalará nueva fecha para la audiencia, no antes del quinto día siguiente ni después del décimo día, por auto que no tendrá recursos, sin que pueda haber otro aplazamiento.

En dicha audiencia podrá establecerse un pacto de cumplimiento a iniciativa del juez 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.

El pacto de cumplimiento así celebrado será revisado por el juez en un plazo de cinco (5) días, contados a partir de su celebración. Si observare vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, éstos serán corregidos por el juez con el consentimiento de las partes interesadas.

La audiencia se considerará fallida en los siguientes eventos:

- a) Cuando no compareciere la totalidad de las partes interesadas;
- b) Cuando no se formule proyecto de pacto de cumplimiento;
- c) Cuando las partes no consientan en las correcciones que el juez proponga al proyecto de pacto de cumplimiento.

En estos eventos el juez ordenará la práctica de pruebas, sin perjuicio de las acciones que procedieren contra los funcionarios públicos ausentes en el evento contemplado en el literal a).

La aprobación del pacto de cumplimiento se surtirá mediante sentencia, cuya parte resolutive será publicada en un diario de amplia circulación nacional a costa de las partes involucradas.

⁵³ Ibid., artículo 12.

El juez conservará la competencia para su ejecución y podrá designar a una persona natural o jurídica como auditor que vigile y asegure el cumplimiento de la fórmula de solución del conflicto.

- Artículo declarado **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE** por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-215 de abril 14 de 1999, M. P.: Martha Victoria Sáchica Méndez. 'En el entendido de que la sentencia que aprueba el pacto de cumplimiento hace tránsito a cosa juzgada, salvo que se presenten hechos nuevos y causas distintas a las alegadas en el respectivo proceso, así como informaciones de carácter técnico que no fueron apreciadas por el juez y las partes al momento de celebrarse dicho pacto, evento en el cual la sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa.

Asimismo, esa declaración se entiende en el sentido de que las expresiones '*partes involucradas*', contenidas en el penúltimo inciso del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, se refieren únicamente al infractor demandado por la violación de derechos e intereses colectivos'⁵⁴.

El pacto de cumplimiento se encuentra dentro del orden constitucional y cumple con los principios de eficacia, economía y celeridad del proceso. Su objetivo es obtener un acuerdo entre las partes para así restablecer y reparar los perjuicios producidos a los derechos e intereses colectivos, permitiendo una terminación anticipada del proceso y trayendo como consecuencia menos desgaste para el aparato judicial. Debe ser avalado por el juez, pero contar con la participación del Ministerio Público puesto que debe proteger los derechos colectivos (artículo 277 de la Constitución Política de 1991 que le dio la función de defensor de los derechos colectivos).

Sin embargo, como se trata de la protección de derechos e intereses colectivos no se le puede dar alcance de cosa juzgada a la sentencia por medio de la que se aprueba el pacto de cumplimiento, porque no se tendría en cuenta el debido proceso, el derecho de acceso a la justicia ni la efectividad de los derechos de las personas que no asistieron a la conciliación y que pertenecen a la misma comunidad afectada, en el caso de que dichas personas estuviesen nuevamente enfrentadas a una vulneración de sus derechos sobre los cuales se hizo la conciliación.

2.4.4 Carga de la prueba. Se encuentra en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 que dice:

⁵⁴ Ibid. Artículo 27.

CARGA DE LA PRUEBA. La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.

En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

- Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-215 de 14 de abril de 1999, M. P.: Martha Victoria SÁCHICA Méndez⁵⁵.

Acerca de la carga de la prueba ha dicho la Corte Constitucional: “*resulta admisible, lógico y necesario que la demostración de los perjuicios sufridos por una persona en unos de sus derechos e intereses colectivos, le corresponda al afectado. En todo caso, el debido proceso queda a salvo, pues el mismo precepto establece que si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito*”⁵⁶.

2.4.5 Sentencia. El artículo 34 de la Ley 472 de 1998 dispone:

SENTENCIA. Vencido el término para alegar, el juez dispondrá de veinte (20) días para proferir sentencia. La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante. *Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular.*

- Aparte en letra itálica “*Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular*” declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-511 de mayo 25 de 2004, M. P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵⁵ Ibid., artículo 30.

⁵⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Op. Cit., Sentencia C-215 de abril 14 de 1999. M. P.: Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

- Apartes subrayados declarados EXEQUIBLES por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-215 de abril 14 de 1999, M. P.: Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

La condena al pago de los perjuicios se hará "in genere" y se liquidará en el incidente previsto en el artículo 307 del C.P.C.; en tanto, se le dará cumplimiento a las órdenes y demás condenas. Al término del incidente se adicionará la sentencia con la determinación de la correspondiente condena incluyéndose la del incentivo adicional en favor del actor.

- Inciso declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-215 de abril 14 de 1999, M. P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

En caso de daño a los recursos naturales el juez procurará asegurar la restauración del área afectada destinando para ello una parte de la indemnización.

En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.

También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo⁵⁷.

Las condenas "in genere", en ocasiones permiten dilaciones que no se justifican en la aplicación de la justicia, alargando el conflicto sin ninguna necesidad.

2.4.6 Efectos de la sentencia. En el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, se establece:

EFFECTOS DE LA SENTENCIA. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general.

- Artículo declarado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-622 de agosto 14 de 2007, M. P.: Rodrigo Escobar Gil. Establece la Corte: '*... en el entendido que las sentencias que resuelven los procesos de acción popular hacen tránsito a cosa juzgada respecto de las partes y del público en general, salvo cuando surjan con posterioridad a la sentencia desestimatoria, nuevas pruebas trascendentales que pudieran variar la decisión anterior.*'

- La Corte Constitucional se declaró INHIBIDA de fallar sobre este artículo por ineptitud de la demanda, mediante Sentencia C-892 de noviembre 1º de 2006, M. P.: Clara Inés Vargas Hernández.

⁵⁷ COLOMBIA. Op. Cit., Ley 472 de 1998, artículo. 34.

La garantía de estabilidad y seguridad jurídica que tienen las sentencias con efectos de cosa juzgada, permiten que la justicia tenga autoridad ya que no sino existiera este principio se podría volver a juzgar lo que ya se ha fallado, dejando las sentencias sin seguridad.

2.5 DIFERENCIAS ENTRE LAS ACCIONES POPULARES Y LAS ACCIONES DE GRUPO

Cuadro 1. Diferencias entre las Acciones Populares y las Acciones de Grupo.

Aspecto	Acciones Populares	Acciones de Grupo
Derechos que amparan	Derechos colectivos	Derechos individuales, sociales, culturales y derechos colectivos.
Finalidad	Pública. Proteger a la comunidad en sus derechos colectivos.	Privada. Obtener una indemnización colectiva que después se reparte.
Legitimación para actuar	Cualquier persona	Persona perjudicada que sea miembro del grupo. También el Defensor del Pueblo
Carácter	Preventivo. En ocasiones puede ser también remedial	Remedial. Indemnizatorio
Contenido de la sentencia	Orden de dar, hacer o no hacer.	Pago de una suma que constituye un fondo para a su vez pagar a los miembros del grupo
Regulación	Constitución Política. Artículo 88, Inciso 1 y Ley 472 de 1998.	Constitución Política. Artículo 88, Inciso 2 y Ley 472 de 1998.

Fuente: LONDOÑO TORO, Beatriz. Las acciones colectivas en defensa de los derechos de tercera generación. En: Revista Estudios Sociojurídicos. P. 120. Disponible en Internet: http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2723400 {Consulta: 7 abril de 2012}.

2.6 DERECHO COMPARADO DE LAS ACCIONES POPULARES

2.6.1 Las acciones populares en algunas constituciones de Europa. Las constitucionales europeas no tienen tantas disposiciones ambientales como las americanas, pero algunos países las menciona, como por ejemplo:

Cuadro 2. Acciones populares en España

PAÍS	ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN
España	<p>La Constitución española de 1978, en el artículo 45 protege el derecho al medio ambiente:</p> <p>“1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.</p> <p>2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.</p> <p>3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”.</p> <p>Y en el artículo 125 específicamente consagra la Acción Popular:</p> <p>“Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la Ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales”.</p> <p>España busca proteger los derechos colectivos para que sus ciudadanos tengan la posibilidad de acceder a la justicia y defender este tipo de derechos.</p>

Fuente: CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA ACTUALIZADA 2011. Disponible en Internet: <http://www.quieroabogado.es/indice> {Consulta: 10 abril de 2012}.

Cuadro 3. Acciones populares en Alemania

PAÍS	ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN
Alemania	<p>La Ley Fundamental de la República de Alemania de 1949 corresponde a su Constitución Política. La forma de representación ciudadana es de carácter representativo lo que significa que el pueblo ejerce su poder por medio de sus representantes. Es un sistema democrático.</p> <p>En la práctica tiene unas organizaciones muy poderosas que intervienen en la comunidad denominadas Asociaciones de Intereses, que son un grupo de personas reunidas con intereses comunes, cuyo fin es influir y colaborar en las decisiones políticas del país en lo que se refiere a asuntos de interés público, por lo tanto, son muy importantes en asuntos como el medio ambiente, los derechos de los consumidores, etc.</p>

	De todas formas, “la Ley Fundamental (Constitución) y otras leyes alemanas establecen la competencia del Estado no sólo para sectores como la defensa, la política exterior y la seguridad nacional, sino también para materias como la construcción de carreteras, construcción de viviendas, el urbanismo, la salud pública, la protección del medio ambiente, la energía, la investigación y la ciencia, etc”. De esta manera protegen los derechos colectivos, admitiendo la participación de la comunidad.
--	---

Fuente: MARTÍNEZ VERGARA, Marianella y TRUJILLO HERNÁNDEZ, Sara Helena. Las acciones populares en Colombia. Trabajo de grado. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Departamento de Procesal. Marzo de 2001. 162 p. Disponible en Internet: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis26.pdf> {Consulta: 10 abril de 2012}.

Cuadro 4. Acciones populares en Francia

PAÍS	ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN
Francia	<p>En este país solo pueden ejercer las acciones populares las asociaciones y los grupos para proteger sus intereses y los de toda la comunidad.</p> <p>La Acción Pública que puede ser ejercida por las asociaciones para la defensa de los derechos e intereses de los consumidores se encuentra tipificada en la Ley Royer No° 1193 de 1973. Más adelante con la Ley de julio 10 de 1976 la acción pública la pudieron interponer las organizaciones conformadas cinco años antes de que fuese perturbado el derecho colectivo. Aunque específicamente en la Constitución francesa no se encuentra la acción popular no quiere decir que no haya una protección para resguardar los intereses y derechos colectivos, puesto que existen leyes para salvaguardarlos.</p>

Fuente: MARTÍNEZ VERGARA, Marianella y TRUJILLO HERNÁNDEZ, Sara Helena. Las acciones populares en Colombia. Trabajo de grado. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Departamento de Procesal. Marzo de 2001. 162 p. Disponible en Internet: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis26.pdf> {Consulta: 10 abril de 2012}.

2.6.2 Las acciones populares en algunas constituciones de América. Las acciones populares aparecen más frecuentemente en las constituciones de América, porque muchas son más recientes, por lo que han buscado proteger los derechos colectivos de las comunidades.

Cuadro 5. Acciones populares en Argentina

PAÍS	ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN
------	------------------------------

Argentina	<p>Argentina específicamente no cuenta con un mecanismo procesal independiente como las acciones populares; pero, protege los derechos colectivos por medio de la acción constitucional de amparo, tal como quedó consignado en el artículo 43 de la Constitución Nacional de la República de Argentina de 1994:</p> <p>“Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.</p> <p>Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización”⁵⁸.</p> <p>Además, en los artículos 41 y 42 protege el derecho a un medio ambiente sano y protege a los consumidores y usuarios de bienes y servicios, respectivamente.</p>
-----------	---

Fuente: MARIÑO MONTTOYA, Rodrigo Alfredo. Acciones Populares, un instrumento de justicia. Trabajo de grado. Bogotá, D.C.: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas. Carrera de Derecho. 2003. 173 p. Disponible en Internet: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS53.pdf> {Consulta: 10 abril de 2012}.

Cuadro 6. Acciones populares en Brasil

PAÍS	ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN
Brasil	<p>La nueva Constitución Política de 1988, estableció la acción popular así:</p> <p>“Cualquier ciudadano es parte legítima para proponer la acción popular que pretenda anular un acto lesivo para el patrimonio público de una entidad en que el Estado participe, para la moralidad administrativa, para el medio ambiente o para el patrimonio histórico y cultural, quedando el autor, salvo mala fe comprobada, exento de las costas judiciales y de los gastos de su pérdida”⁵⁹.</p>

⁵⁸ CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA DE 1994. Base de Datos de las Américas. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94.html> {Consulta: 10 abril de 2012}.

	<p>Asimismo, el Estado les posibilita a las personas que no tengan suficientes recursos económicos para interponer la acción, la asesoría gratuita. Situación muy similar al amparo de pobreza que se encuentra en la Ley 472 de 1998 en Colombia.</p> <p>También pueden los ciudadanos brasileños desde el año 1985, presentar acciones civiles públicas para proteger bienes colectivos y e intereses difusos, no busca la reparación individual del daño, ni la compensación de perjuicios de la persona.</p>
--	--

Fuente: MARIÑO MONTOYA, Rodrigo Alfredo. Acciones Populares, un instrumento de justicia. Trabajo de grado. Bogotá, D.C.: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas. Carrera de Derecho. 2003. 173 p. Disponible en Internet: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS53.pdf> {Consulta: 10 abril de 2012}.

Cuadro 7. Acciones populares en Estados Unidos

PAÍS	ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN
Estados Unidos	<p>Las acciones populares han tenido un gran desarrollo en Estados Unidos y allí son conocidas como “class action y citizen action”.</p> <p>Igualmente, en Norteamérica se crearon las acciones populares para la defensa del medio ambiente, permitiéndoles a los particulares una participación para cuidar este derecho. Los ciudadanos que presenten problemas pueden hacer uso de las leyes ambientales contra quienes infringen la ley y el Congreso ha creado leyes que estimulan la utilización de las acciones populares. Estas leyes comprende tres tipos de acciones populares:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Acciones de aplicación de leyes contra quienes han violado normas legales, regulaciones, órdenes o permisos. 2. Acciones o demandas tipo orden judicial o mandamiento contra las agencias de gobierno por falta de cumplimiento de funciones no discrecionales. 3. Acciones de eliminación para detener o prevenir una conducta que presente riesgos para el público o el medio ambiente, sin importar si la conducta infringe una ley o regulación. <p>Por lo tanto, las personas tienen a su disposición diferentes mecanismos para proteger el interés general y algunos específicos para el medio ambiente.</p>

⁵⁹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL. 1988. Título II. De los Derechos y Garantías Fundamentales. Capítulo I. De los Derechos y Deberes Individuales y Colectivos. Artículo 5º, numeral 72.

Fuente: MARTÍNEZ VERGARA, Marianella y TRUJILLO HERNÁNDEZ, Sara Helena. Las acciones populares en Colombia. Trabajo de grado. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Departamento de Procesal. Marzo de 2001. 162 p. Disponible en Internet: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis26.pdf> {Consulta: 10 abril de 2012}.

Cuadro 8. Acciones populares en Guatemala

PAÍS	ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN
Guatemala	<p>En este país el Código de Salud otorga una acción pública, por medio de la cual se puede denunciar ante las autoridades competentes del Ministerio de Salud.</p> <p>También, está prevista una acción popular en el Código Procesal Civil y Mercantil de Guatemala, para demandar ante un tribunal en los casos en que una obra nueva ocasione un daño público.</p> <p>Otra acción popular es la que se realiza para impugnar las leyes, reglamentos y disposiciones de tipo general, puesto que la acción de inconstitucionalidad la puede ejercer cualquier persona y no se le exige que acredite un interés jurídico, sólo que esté auxiliada por tres abogados. Y en el evento de que la Corte de Constitucionalidad declare que la ley o disposición general que fue objetada es inconstitucional mediante sentencia, ésta tiene efectos generales.</p>

Fuente: BARÓN GRANADOS, Mauricio. Las acciones populares y de grupo en el derecho comparado. Junio 3 de 2010. Disponible en Internet: http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/civilizar%20-%202019/acciones_populares_grupo_derecho_comparado.pdf {Consulta: 10 marzo de 2012}.

Cuadro 9. Acciones populares en México

PAÍS	ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN
México	<p>En la Constitución de 1917, el Estado mexicano tenía establecido dos tipos de acciones populares: 1) para denunciar los bienes muebles de las iglesias para que el Ministerio Público pudiera comenzar procesos judiciales y nacionalizar estos inmuebles (artículo 27, fracción II) y 2) para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes que fuesen cometidos por altos funcionarios de la federación (artículo 111, párrafo 4º). Aunque, se ha considerado que estas dos acciones populares no lo eran verdaderamente, porque el ciudadano ante los tribunales no representaba una comunidad, sino que más bien lo facultaba para denunciar los hechos y que un órgano del Estado hiciera lo que le correspondía. De todas maneras, estos dos procesos fueron modificados y ya no existe la facultad de denuncia, pero, si esta capacidad se transmitió y fue desarrollada por medio de la Ley Federal de Protección al consumidor.</p>

Fuente: BARÓN GRANADOS, Mauricio. Las acciones populares y de grupo en el derecho comparado. Junio 3 de 2010. Disponible en Internet: http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/civilizar%20-%2019/acciones_populares_grupo_derecho_comparado.pdf {Consulta: 10 marzo de 2012}.

Cuadro 10. Acciones populares en Perú

PAÍS	ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN
Perú	<p>La acción popular se encuentra en la Constitución Política del Perú de 1993, en el artículo 200, numeral 5º de las Garantías Constitucionales y dice:</p> <p>5. La Acción Popular, que procede, por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen⁶⁰.</p> <p>Aunque, en lo que se refiere al medio ambiente, es la Corte Suprema de Perú, la que se ha encargado del manejo de éste, como un derecho colectivo en los procesos de acción de amparo y más para reparar un daño ya hecho, lo que busca es la prevención a futuro para que el daño no se repita o se prolongue en forma indefinida.</p>

Fuente: MARIÑO MONTOYA, Rodrigo Alfredo. Acciones Populares, un instrumento de justicia. Trabajo de grado. Bogotá, D.C.: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas. Carrera de Derecho. 2003. 173 p. Disponible en Internet: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS53.pdf> {Consulta: 10 abril de 2012}.

En consonancia con lo anterior, se presentan unos lineamientos generales del derecho comparado en lo que concierne a las acciones populares.

⁶⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE PERÚ DE 1993. Título V – De las Garantías Constitucionales. Artículo 200, numeral 5º. Disponible en Internet: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf> {Consulta: 14 junio de 2012}.

3. ANÁLISIS DE LAS ENCUESTAS REALIZADAS EN LOS JUZGADOS PRIMERO Y SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE GUADALAJARADE BUGA CON RESPECTO A LA UTILIZACIÓN DE LAS ACCIONES POPULARES

3.1 LOS INCENTIVOS Y LOS DERECHOS COLECTIVOS PROTEGIDOS POR LAS ACCIONES POPULARES

Durante el desarrollo de las acciones populares se presentaron denuncias públicas en medios de comunicación, acerca del uso desmedido de los incentivos; por este motivo, el Congreso en año de 2009 empezó a tramitar la derogación de ellos por medio de un proyecto de Ley, luego fue conciliado y finalmente, pasó con una votación de 43 votos favorables entre 56. Entre los motivos que adujeron se encuentran los siguientes: 1) las acciones populares no necesitan de incentivos; 2) congestionan el sistema judicial y 3) resultan inconvenientes ya que estos incentivos premiaban el ejercicio de las acciones públicas violándose el principio de solidaridad constitucional, perdiéndose su objetivo: “...*garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos...*”⁶¹.

Conforme a lo anterior, el incentivo ha sido considerado como una institución de derecho sustancial, no procesal, tal como Devis Echandía se refiere a las costas procesales: “*algunas normas procesales, expresamente consagradas en los códigos de procedimiento civil, tales como las que determinan a quién corresponde pagar las costas o los derecho de remuneración de los peritos o testigos, son claramente de derecho privado y de interés particular*”⁶². Pero, al respecto el Consejo de Estado consideraba “*que la naturaleza del incentivo económico era la de una compensación por la labor altruista del actor, no como castigo, porque su deber surge de la Ley, aunque su cuantía la establece discrecionalmente el juez*”⁶³.

⁶¹ PATIÑO MEJÍA, Publio Martín Andrés. ¿Los incentivos a las acciones populares en Colombia han desaparecido? Universidad de Caldas. Febrero 14 de 2012. En: Jurídicas. Manizales, Colombia. 8 (2): 58-72. Julio-Diciembre de 2011. ISSN 1794-2918. Disponible en Internet: [http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas8\(2\)_4.pdf](http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas8(2)_4.pdf) {Consulta: 23 mayo de 2012}.

⁶² DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Derecho Procesal Civil. 1966. Madrid: Aguilar. En: Ibid.

⁶³ Ibid.

Asimismo, la Corte Constitucional en Sentencia C-688 de 2011, en la que se demanda la constitucionalidad de la Ley 1425 de 2010, con respecto a los incentivos se pronunció en los términos siguientes:

10.6. Para la Sala la supresión del incentivo de las acciones populares sólo podría considerarse contrario a la Constitución Política, teniendo en cuenta los cargos analizados, si se demuestra que conlleva la supresión de la posibilidad de compensar a las personas que ejerzan la acción popular en los costos en los que haya incurrido, situación que no concuerda con la realidad. Si bien es cierto que al momento de decretar el incentivo en el esquema regulatorio anterior, el juez podía incorporar los costos en los que hubiese incurrido la persona accionante, junto con el monto que se daría a título de incentivo, no es cierto que en el actual orden legal vigente, la supresión del incentivo haya implicado que el monto de los costos de la defensa de los derechos no puedan ser calculados, reconocidos y ordenados judicialmente.

Aunque las reglas específicas que se habían diseñado para las acciones populares no están vigentes, las reglas procedimentales generales mediante las cuales se pueden y deben establecer las costas de un proceso si lo están. Tales reglas son parámetro obligatorio -en tanto aplicables directamente-, o vinculante -en tanto aplicables análogamente-, para resolver la cuestión acerca de los costos en los que se incurrió por defender el interés público. No compete al juez constitucional establecer la interpretación de las normas aplicables en tales casos, ni la manera en que ello se ha de hacer dentro del orden constitucional vigente, para garantizar así el goce efectivo de los derechos que estén en juego, pero si verificar, *ex ante*, que existen medios legales alternativos que permiten judicialmente compensar los costos que haya asumido la persona que haya defendido los intereses y los derechos colectivos.^[16]

(...)

10.10. Finalmente, la Sala debe insistir en que por el especial diseño de la acción popular, que a favor del accionante es un derecho político fundamental, no puede ser comparada la situación de la persona que demanda con la persona demandada. Se trata de supuestos jurídicos diversos que dan lugar a protecciones diferentes. Ahora bien, el argumento de considerar que derogar el incentivo individual a favor del actor popular lo pone en desventaja y rompe el equilibrio procesal, porque deja a quien interpone la acción sin posibilidad de contar con recursos y medios para defender los derechos e intereses colectivos violados, no es aceptable. Lo único que suprimió el Congreso es el incentivo, es decir, el premio por haber defendido los derechos. En modo alguno se derogaron las costas o la posibilidad de reclamar los daños a los que legítimamente se tenga lugar.

⁽¹⁶⁾Son aplicables disposiciones tales como el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, que establece: “Costas. El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar”⁶⁴.

⁶⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, Op. Cit. Sentencia C-688 de septiembre 19 de 2011. M. P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

En otras palabras, de acuerdo con el Alto Tribunal, la aplicación de la Ley 1425 de 2010, no es un impedimento para ejercer el derecho de protección, puesto que sólo se suprime el incentivo, y no les está imponiendo unos costos adicionales para que puedan las personas ejercer la acción popular. También, agrega que el juez si lo considera necesario puede reconocer las costas del proceso. De todas maneras, los ciudadanos con la derogatoria de los artículo 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, que comprendían los incentivos económicos a las acciones populares, harán un análisis costo-beneficio en lo que se refiere a la utilidad que les puede generar el fallo judicial, y muchos consideran que preferirán no hacer nada ya que difícilmente las personas lo harán por incentivos de tipo social o moral en lo que respecta a la defensa de derechos colectivos. Y tal como dice Rodrigo Uprimny Yepes:

¿Qué de malo hay entonces en premiar al litigante que usó parte de su tiempo individual y de sus esfuerzos en buscar la protección del derecho colectivo? ¿Qué es preferible para Colombia?, ¿que exista ese protector del interés colectivo, que puede ser en el fondo un egoísta empedernido, pero que actúa, con medios apropiados, por el interés público?, ¿o que dejemos la defensa de esos intereses comunes a personas altruistas, pero que no logran actuar, por carecer de los medios apropiados?⁶⁵

3.2 ANÁLISIS DE LA ENCUESTA REALIZADA EN LOS JUZGADOS PRIMERO Y SEGUNDO ADMINISTRATIVOS DE GUADALAJARA DE BUGA

La encuesta será aplicada para los años 2010 y 2011 en el Juzgado Primero Administrativo y Juzgado Segundo Administrativo de Guadalajara de Buga

1.- ¿Cuáles son los principales motivos para que sean interpuestas acciones populares?

- a) Ineficiencia y abusos del sector público
- b) Defensa de los recursos naturales
- c) Otro

⁶⁵ UPRIMNY YEPES, Rodrigo. Las acciones populares ¿impopulares en el Gobierno? Revista Semana, Bogotá, 3 de septiembre de 2006, s. p. i., http://dejusticia.org/interna.php?id_tipo_publicacion=1&id_publicacion=144. En: LONDOÑO TORO, Beatriz; GONZÁLEZ ACOSTA, Angélica y FIGUEREDO MEDINA, Gerardo. Diagnóstico del impacto de la ley colombiana de acciones populares y de grupo en sus primeros diez años de vigencia. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/126/art/art6.htm> Consulta: {5 octubre de 2011}.

Dentro de la selección múltiple, el seleccionado fue otro, y entre los principales motivos para interponer las acciones populares se encuentran:

Cuadro 11. Principales motivos para interponer las acciones populares en los Juzgados Administrativos Primero y Segundo de Buga

Juzgado Administrativo Primero		Juzgado Administrativo Segundo	
Año 2010	Año 2011	Año 2010	Año 2011
<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad y prevención de desastres • Espacio público 	<ul style="list-style-type: none"> • Espacio público • Medio ambiente • Seguridad y salubridad pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Espacio público • Medio ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad y prevención de desastres • Espacio público

Fuente: las investigadoras con datos suministrados por los Juzgados Primero y Segundo Administrativos de Buga

Se puede apreciar en el cuadro 11, que uno de los principales motivos para interponer acciones populares, es la recuperación del espacio público, puesto que en los dos juzgados es la que aparece como constante en los dos años estudiados. Ahora bien, la mayor parte de las ciudades en Colombia han tenido un crecimiento rápido y desordenado sin una planeación urbana, trayendo como consecuencia que se presente invasión del espacio público en toda la ciudad, ya que se invaden los parques, andenes en los barrios, en el centro de las ciudades, etc., no existe una cultura acerca del respeto hacia lo público; aunque se ha buscado mediante campañas tratar de crear conciencia en el ciudadano del común de la importancia que tiene el respeto de lo público. En segundo lugar, se encuentra: seguridad y prevención de desastres, dada las condiciones de inundaciones, especialmente que se presentaron por el fenómeno de “La Niña”, y que afectó muchísimas comunidades en todo el país, y el Valle del Cauca no fue ajeno a ello.

2.- ¿Quiénes interponen principalmente acciones populares?

- Personas naturales
- Superintendencias
- ONG
- Otras entidades que cumplen función de inspección y vigilancia

- e) Juntas de Acción Comunal
- f) Servicios públicos
- g) Veedurías
- h) Contraloría
- i) Ministerio Público

Los resultados se encuentran en el Cuadro 12.

Cuadro 12. Los que pueden interponer las acciones populares en los Juzgados Administrativos Primero y Segundo de Buga

Juzgado Administrativo Primero		Juzgado Administrativo Segundo	
Año 2010	Año 2011	Año 2010	Año 2011
<ul style="list-style-type: none"> • Personas naturales • Juntas de Acción Comunal 	<ul style="list-style-type: none"> • Personas naturales • Juntas de Acción Comunal 	<ul style="list-style-type: none"> • Personas naturales • Juntas de Acción Comunal 	<ul style="list-style-type: none"> • Personas naturales • Juntas de Acción Comunal

Fuente: las investigadores con datos suministrados por los Juzgados Primero y Segundo Administrativos de Buga

Quienes interponen principalmente acción populares son: las personas naturales y las Juntas de Acción Comunal, estas últimas debido a su condición de representantes de una comunidad, cuando se vulneran los derechos e intereses colectivos de la misma.

3.- ¿Cuáles son los derechos que se buscan proteger más frecuentemente?

- a) Consumidores y usuarios
- b) Espacio público
- c) Acceso a servicios públicos
- d) Moralidad administrativa

- e) Construcciones de acuerdo a normas técnicas
- f) Seguridad y salubridad públicas
- g) Patrimonio público
- h) Equilibrio ecológico
- i) Seguridad y prevención de desastres
- j) Libre competencia económica
- k) Otros derechos e interés colectivo

Los resultados se muestran en el Cuadro 13.

Cuadro 13. Derechos que se protegen más frecuentemente con las acciones populares en los Juzgados Administrativos Primero y Segundo de Buga

Juzgado Administrativo Primero		Juzgado Administrativo Segundo	
Año 2010	Año 2011	Año 2010	Año 2011
• Espacio público	• Espacio público	• Espacio público	• Espacio público
• Acceso a servicios públicos			
• Moralidad administrativa	• Moralidad administrativa	• Seguridad y salubridad públicas	• Seguridad y salubridad públicas
• Seguridad y salubridad públicas	• Seguridad y salubridad públicas	• Seguridad y prevención de desastres	• Seguridad y prevención de desastres
• Seguridad y prevención de desastres	• Seguridad y prevención de desastres		

Fuente: las investigadores con datos suministrados por los Juzgados Primero y Segundo Administrativos de Buga

Los derechos colectivos que se buscan proteger en forma más frecuente son: el espacio público, el acceso a servicios públicos, la seguridad y salubridad públicas y seguridad y prevención de desastres en los dos años estudiados, que son una categoría de los derechos humanos, concretándose en una colectividad más no en

una persona reclamándose por el tener agua potable, que se controle la calidad de los alimentos, entre otros motivos; además, que cuando se preste un servicio público sea eficiente y permita a la comunidad mejorar su calidad de vida.

4.- En cuanto a la favorabilidad de la sentencia:

- a) Casos favorables al demandante
- b) Casos desfavorables al demandante

Los resultados se muestran en el Cuadro 14.

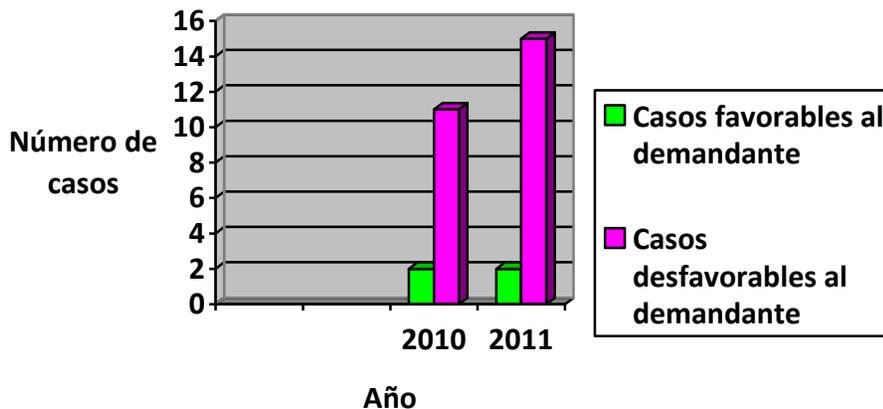
Cuadro 14. Favorabilidad de la Sentencia en el Juzgado Primero Administrativo de Buga

JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE BUGA			
Año 2010 Casos favorables	Año 2010 Casos desfavorables	Año 2011 Casos favorables	Año 2011 Casos desfavorables
2	11	2	15

Fuente: las investigaciones con datos suministrados por el Juzgado Primero Administrativo de Buga

Gráfico 1. Favorabilidad de la Sentencia en el Juzgado Primero Administrativo de Buga

Gráfico 1



En cuanto a la sentencias, la mayor parte en los dos años estudiados fueron desfavorables para los demandantes, sólo dos en ambos años y se referían a: el derecho a la seguridad y prevención desastres y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos en el año 2010 y en el año 2011: goce del espacio público y el acceso a los servicios públicos. La mayor parte de casos fueron desfavorables a los demandantes, ya que fueron desestimadas las pretensiones.

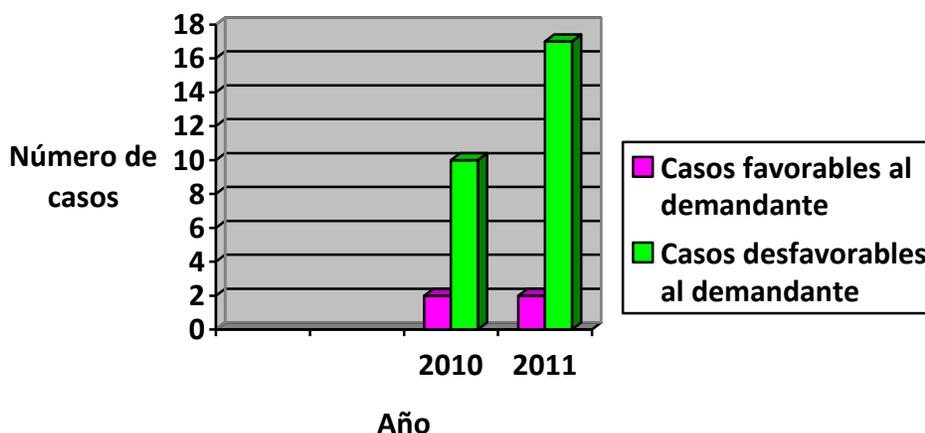
Cuadro 15. Favorabilidad de la Sentencia en el Juzgado Segundo Administrativo de Buga

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE BUGA			
Año 2010 Casos favorables	Año 2010 Casos desfavorables	Año 2011 Casos favorables	Año 2011 Casos desfavorables
2	10	2	17

Fuente: las investigadores con datos suministrados por el Juzgado Segundo Administrativos de Buga

Gráfico 2. Favorabilidad de la Sentencia en el Juzgado Segundo Administrativo de Buga

Gráfico 2



En el Juzgado Segundo Administrativo de Buga, también se presentaron dos casos con sentencia favorable en cuanto a seguridad y prevención de desastres y

acceso a servicios públicos en el año 2010. En el año 2011: goce al espacio público y moralidad administrativa. Como pasó en el otro juzgado, en este también predominaron los casos desfavorables a los demandantes.

5.- Si se realizaron pactos de cumplimiento cuántos fueron por:

- a) Acuerdos referidos a realización de obras
- b) Acuerdos referidos a no realización de obras
- c) Otros acuerdos
- d) Acuerdos referidos a indemnización pecuniaria (incentivos) año 2010

De acuerdo a los resultados se demostró que no hubo pactos de cumplimiento, porque todos fueron fallidos en el Juzgado Primero y en el Segundo Administrativo de Buga.

6.- Montos de incentivos reconocidos en sentencias con pactos de cumplimiento (2010)

- a) Incentivo de 10 S.M.L.M.V.
- b) Incentivo de 15 S.M.L.M.V.
- c) Incentivo de 50 S.M.L.M.V.

En la presente pregunta se ve como en las sentencias también se pagaron incentivos por un monto de 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes y sólo se pagaron en las dos sentencias favorables en el año 2010 de ambos Juzgados.

7.- Sentido de la decisión:

- a) Fallo favorable
- b) Fallo desfavorable o sin sentencia definitiva
- c) Fallos favorables por cada derecho protegido:
 - Ambiente sano

- Seguridad y prevención de desastres
- Construcciones de conformidad con normas técnicas
- Consumidores y usuarios
- Moralidad administrativa
- Equilibrio ecológico y protección de recursos naturales
- Espacio público
- Patrimonio público y cultural
- Seguridad y salubridad públicas
- Libre competencia económica
- Acceso a los servicios públicos y eficiencia en la prestación
- Otros derechos e intereses colectivos

Los resultados se muestran en el Cuadro 16.

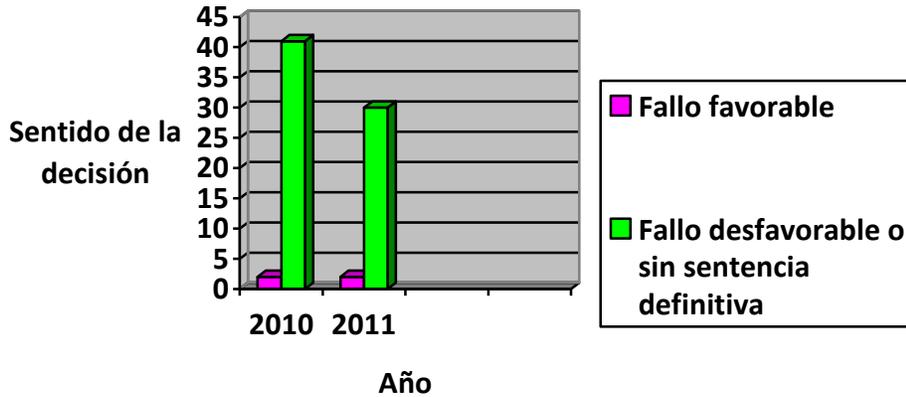
Cuadro 16. Sentido de la decisión en el Juzgado Primero Administrativo de Buga

JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO			
Año 2010 Fallo favorable	Año 2010 Fallo desfavorable o sin sentencia definitiva	Año 2011 Fallo favorable	Año 2011 Fallo desfavorable o sin sentencia definitiva
2	41	2	30

Fuente: las investigadoras con datos suministrados por el Juzgado Primero Administrativo de Buga

Gráfico 3. Sentido de la decisión en el Juzgado Primero Administrativo de Buga

Gráfico 3



Los fallos favorables en el año 2010 únicamente fueron 2, mientras que fallos desfavorables o sin sentencia fueron 41. En el año 2011, fallos favorables: 2 y fallos desfavorables o sin sentencia definitiva: 30. Se aprecia una reducción en el número de sentencias presentadas entre el año 2010 y 2011, que fue a partir del cual se empezó a aplicar la Ley 1425 de diciembre 29 de 2010, que quitaba los incentivos económicos para las acciones populares.

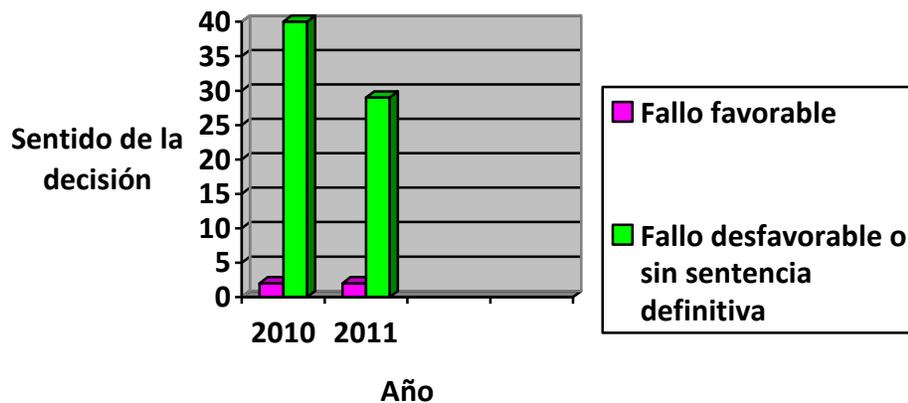
Cuadro 17. Favorabilidad de la Sentencia en el Juzgado Segundo Administrativo de Buga

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE BUGA			
Año 2010 Fallo favorable	Año 2010 Fallo desfavorable o sin sentencia definitiva	Año 2011 Fallo favorable	Año 2011 Fallo desfavorable o sin sentencia definitiva
2	40	2	29

Fuente: las investigadoras con datos suministrados por el Juzgado Segundo Administrativo de Buga

Gráfico 4. Favorabilidad de la Sentencia en el Juzgado Segundo Administrativo de Buga

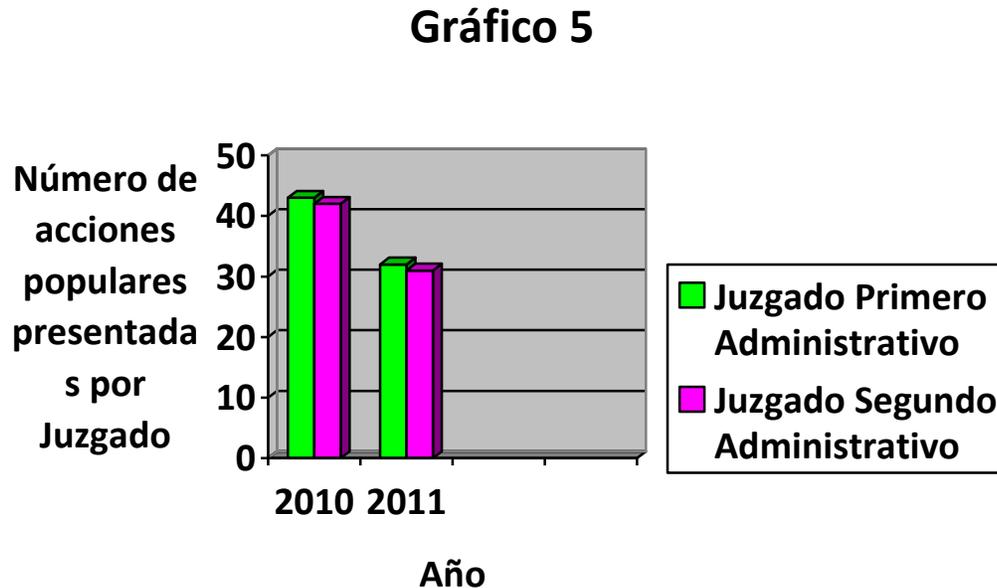
Gráfico 4



En el Juzgado Segundo Administrativo el comportamiento de las acciones populares fue similar al del Primero, hubo en 2010 fallos favorables: 2 y fallos desfavorables o sin sentencia definitiva 40; mientras que en el año 2011: 2 fallos favorables y 29 fallos desfavorables o sin sentencia definitiva. También, en este Juzgado el número de sentencias presentadas disminuyó en el año 2011 con respecto a las presentadas en el 2010.

Finalmente, se presentaron en el Juzgado Primero Administrativo de Buga en el año 2010 un total de: 43 acciones populares y en el año 2011: 32 acciones populares. Y en el Juzgado Segundo Administrativo de Buga en el año 2010 un total de: 42 acciones populares y en el año 2011: 31 acciones populares.

Gráfico 5. Número de acciones presentadas en los Juzgados Primero y Segundo Administrativos de Buga en los años 2010 y 2011



Como puede apreciarse en el Gráfico 5, la presentación de acciones populares en los Juzgados Primero y Segundo Administrativos de Buga, bajaron ostensiblemente desde la expedición de la Ley 1425 de 2010, que derogó los incentivos económicos (artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998).

Ahora bien, desde que entró en vigencia la Ley 472 de 1998, los incentivos económicos generaron conflictos, reacciones negativas en jueces, medios de comunicación e instituciones del Estado; de tal manera, que durante mucho tiempo se presentaron proyectos de ley para que se eliminara o se regulara este incentivo; pero, en el año 2010 prosperó una de estas iniciativas y el Congreso expidió la Ley 1425 de 2010, con la cual se deroga el incentivo de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 y entre los argumentos que el Gobierno empleó se cuentan:

- El incremento en el ejercicio de las acciones populares en Colombia: *“actualmente en Colombia, la presentación de acciones populares, ha tenido un aumento considerable, que según nuestro análisis, está justificado en el interés de los accionantes para obtener el*

incentivo económico reconocido por la Ley 472 de 1998 para las personas que mueven el aparato jurisdiccional en procura de defender los intereses de la comunidad’.

- El “lucro” en la defensa de los intereses colectivos: “(...) *se ha convertido en un negocio de unos cuantos, que se han dedicado a viajar a lo largo y ancho del territorio nacional presentando acciones populares, buscando unos reconocimientos desmedidos en detrimento del erario público y especialmente de los entes territoriales*”.
- La defensa de los derechos colectivos es un deber ciudadano: “*es deber de todo ciudadano velar por la preservación y conservación de los intereses públicos y comunes, acudiendo a las autoridades correspondientes para garantizar su efectividad y vigencia, por lo que pagar por conseguir su protección no solo se contrapone con el deber ciudadano, sino que además favorece solo a unos pocos (...)*”.
- El impacto de las acciones populares sobre los presupuestos municipales: “*así mismo, los presupuestos de las administraciones públicas se ven menoscabados con los fallos de estas acciones y es tal el volumen de estas y el valor de los fallos que en algunos casos los mandatarios locales se ven abocados al traslado de los recursos del plan de desarrollo para cumplir con lo mandado por los jueces a través de esta figura*”.
- La incertidumbre sobre su procedencia y cuantificación: “*además, para estos incentivos no se establecieron parámetros indicativos de procedencia y el modo de cuantificarlos, a pesar de los esfuerzos jurisprudenciales para que se defina este punto, lo cierto es que no ha sido posible unificarse en torno a los casos en que se es procedente y en cuáles no*”⁶⁶.

Con base en los anteriores argumentos más bien dudosos, se aplicó la eliminación de los incentivos, ya que por ejemplo en el último que habla sobre la inseguridad en la procedencia y cuantificación, la Ley 472 muy claramente dice el rango de la aplicación del incentivo y su cuantía, y en lo relativo a la procedencia, igualmente, señala que es procedente si el fallo de la acción popular resguarda los derechos colectivos, entonces, este argumento no tenía una base cierta. Asimismo, se considera que con la eliminación del incentivo, se afectan los derechos humanos, ya que quebranta de manera negativa la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y colectivos de acuerdo con lo estipulado en la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) y el Protocolo Adicional a

⁶⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de Ley 056 DE 2009. Cámara. Exposición de Motivos. Por medio del cual se derogan algunos artículos de la Ley 472 de 1998. Autor: Fabio Valencia Cossio. Gaceta 235 de 2010. En: LONDOÑO TORO, Beatriz y TORRES-VILLAREAL, María Lucía. ¿Podrán las acciones populares colombianas sobrevivir a los recientes ataques legislativos y jurisprudenciales? En: Revista Universitas. Bogotá, Colombia. N° 124: 235-259. Enero-Junio de 2012. P. 243-244. Disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/vniver/cont/124/cnt/cnt10.pdf> {Consulta: 23 noviembre de 2012}.

la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)⁶⁷.

De todas maneras, a pesar de las numerosas demandas que ha tenido la Ley 1425 de 2010, fue avalada en distintas sentencias por la Corte Constitucional; aunque en la Sentencia C-630 de 2011, el magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, hizo un salvamento de voto señalando que:

El incentivo en la acción popular cumplía diversas funciones, que iban más allá de la recompensa al actor popular. Así, ese instrumento (i) compensa los esfuerzos personales y financieros en que incurre el actor popular para agenciar derechos e intereses colectivos; (ii) estimula la presentación de acciones en la defensa de esos derechos e intereses, a la vez que desincentiva a los agentes que los vulneran, en razón de la posibilidad de su exigibilidad judicial; (iii) equipara a las partes dentro de la acción popular, que como regla general se encuentran en situación de desventaja evidente de medios y oportunidades; y, (iv) permite redistribuir recursos a favor de la exigibilidad de derechos sociales y colectivos a favor de las poblaciones más vulnerables, a través del financiamiento del Fondo para la Defensa de Intereses Colectivos, administrado de la Defensoría del Pueblo”.

(...)

La eliminación de los incentivos en las acciones populares tiene graves consecuencias, tanto en términos del acceso material a la exigibilidad judicial de los derechos e intereses colectivos, como respecto de la vigencia misma de esas garantías constitucionales.

Esto último en el entendido que la imposición de cargas irrazonables y desproporcionadas para el agenciamiento en sede judicial de los derechos e intereses colectivos, crea un innegable incentivo para que aquellos que logran beneficios de su vulneración, inicien o continúen con ese comportamiento social, salvaguardados en la confianza que, merced las barreras materiales anotadas, se mantendrán al margen de toda responsabilidad constitucional⁶⁸.

En este orden de ideas, el Ministerio de Justicia en el año 2011, “*afirmó que las acciones populares se redujeron en un 90% y celebró el hecho de que, en su opinión, esto demostraba que ya no se estaban empleando de forma abusiva*”⁶⁹. También, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, se presentó una reducción considerable de acciones populares en distintos departamentos del país, así:

⁶⁷ Ibid., p. 245-246.

⁶⁸ Ibid. CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-630 de agosto 24 de 2011. M.P.: María Victoria Calle Correa.

⁶⁹ INFORME. ¿La eliminación del incentivo afectó la acción popular? Periódico *Ámbito Jurídico*. Año XV/Nº 358. Colombia. 12 al 25 de noviembre de 2012. Una publicación de Legis. P. 16.

Cuadro 18. Ejercicio de Acciones Populares

EJERCICIO DE ACCIONES POPULARES*		
Departamento	2010	2011**
Atlántico	280	84
Bogotá	1.024	359
Boyacá	94	7
Cauca	125	9
Cundinamarca	260	101
Magdalena	61	9
Nariño	80	9
Quindío	287	49
Santander	1.397	193
Valle	114	21

*Cifras según auto admisorio de la demanda.

** Y los meses de enero, febrero y marzo de 2012.

Fuente: Defensoría del Pueblo (Registro de Acciones Populares y de Grupo) En: INFORME. ¿La eliminación del incentivo afectó la acción popular? Periódico Ámbito Jurídico. Año XV/Nº 358. Colombia. 12 al 25 de noviembre de 2012. Una publicación de Legis. P. 16.

Se puede apreciar una gran desmotivación en la utilización de las acciones populares por personas, organizaciones y grupos que trabajan en pro de los derechos colectivos. Incluso, la Directora del Grupo de Investigación de Interés Público de la Universidad del Rosario, considera que aunque la estadística respecto la información sobre las acciones populares no está consolidada, “*se ha podido constatar que la reducción de esta clase de acciones es absoluta*”, cree que las instituciones encargadas de liderarlas, como la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las personerías, no poseen una actitud de defensa eficaz. Para el docente de la Universidad Externado de Colombia, Sergio González Rey, la derogación del incentivo fue “*una forma de restarles alcances a estas acciones, a pesar de que habían permitido abordar asuntos de gran trascendencia social, como la moralidad administrativa, el patrimonio público el medio ambiente sano*”. También, el experto en acciones populares, Luis Felipe Botero, se produjo un descenso de los ciudadanos “*tanto de los que únicamente tenían un interés de lucro como de los que pretendían formar una cultura de protección de estos derechos*”, y además, dijo que la concesión de este beneficio no provocaba un impacto fiscal grande. Y el procesalista Ramiro Bejarano, considera que las que han disminuido son las acciones temerarias, no las que realmente buscan proteger los derechos colectivos⁷⁰.

⁷⁰ Ibid., p. 16.

Por otra parte, en lo que respecta a la disminución en los Juzgados Primero y Segundo Administrativo de Buga, no fue más notoria la baja de presentación de acciones populares, dado que los funcionarios de los dos mencionados Juzgados, afirmaron que cuando comenzó a aplicarse la ley, faltó por un lado una mejor socialización de la misma, y por el otro no hubo una unificación de las Sentencias emitidas por el Consejo de Estado, puesto que en enero 20 de 2012, la Sección Primera de este Alto Tribunal, ordenó el pago del incentivo económico, sin argumentar el por qué reconocía su pago. Mientras, en una providencia del 24 de enero de 2012, la Sección Tercera, consideró que:

Las acciones populares que cursan en los estrados judiciales no darán lugar al incentivo, a pesar de que se hayan tramitado con base en la Ley 472, porque las normas que consagraban el beneficio estarán derogadas cuando estas se resuelvan.

Apoyándose en las reglas de la Ley 153 de 1887 sobre la validez y la aplicación de las leyes, el alto tribunal precisó que el incentivo es una mera expectativa de derecho para el actor popular y no un derecho que se adquiere con la presentación de la demanda.

En su criterio, los artículos 39 y 40 de la Ley 472 no contienen normas de procedimiento o sustanciación del proceso de la acción popular, sino el derecho eventual del actor a que le paguen una suma de dinero cuando su actuación procesal es satisfactoria. De hecho, las dos normas califican expresamente esa posibilidad como un derecho.

Así las cosas, el incentivo se somete a las disposiciones del artículo 3º de la Ley 153, que estima insubsistente una disposición legal en casos de declaración expresa del legislador, cuando es incompatible con disposiciones especiales posteriores o cuando existe una ley nueva que regula íntegramente la materia a la que se refería la disposición anterior.

También se aplica el artículo 17 de la misma norma, según el cual las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que las anule o cercene.

En esas condiciones, y teniendo en cuenta que la Ley 1425 rige desde el 29 de diciembre del año pasado, fecha de su promulgación, el alto tribunal advirtió que el incentivo no podrá concederse⁷¹.

De acuerdo con lo anterior, los funcionarios consideraron que las personas creían que todavía tenían oportunidad para obtener el incentivo económico que ofrecían las acciones populares.

⁷¹ LEGIS. Ámbito Jurídico. Acciones Populares en trámite no recibirán el incentivo económico. Febrero 15 de 2012. Disponible en Internet: [http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti-110215-14_\(acciones_populares_en_tramite_no_recibiran_el_incentivo_economico\)/noti-110215-14_\(acciones_populares_en_tramite_no_recibiran_el_incentivo_economico\).asp?CanV=1&IDobjeto=10010](http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti-110215-14_(acciones_populares_en_tramite_no_recibiran_el_incentivo_economico)/noti-110215-14_(acciones_populares_en_tramite_no_recibiran_el_incentivo_economico).asp?CanV=1&IDobjeto=10010) (Consulta: 23 noviembre de 2012).

4. CONCLUSIONES

- ◆ Los derechos e intereses colectivos se encuentran conformados por un bien jurídico que no pertenece a un solo individuo, ni puede dividirse por partes, es una unidad que exige su plena protección. Se fundamentan en el interés de una comunidad, y son materializados por medio de obligaciones de dar, hacer o no hacer a favor de ésta. Tienen deberes que implican un compromiso individual y colectivo por la condición propia de ellos, al ser derechos de solidaridad. Se ven como el producto de la construcción democrática en los estados modernos.
- ◆ Una de las grandes conquistas de la Constitución de 1991 la han constituido las acciones populares, como un mecanismo de reclamación social de las poblaciones, conjuntamente con la tutela.
- ◆ Los derechos colectivos amparados por las acciones populares expresan las necesidades colectivas producto de la estructura política, económica y social de un país.
- ◆ Las acciones populares se encuentran ligadas a la democracia participativa puesto que consiguen advertir a la gestión de lo público de falencias y omisiones con el fin de amparar los derechos difusos y colectivos.
- ◆ Los países estudiados en derecho comparado han tenido en cuenta los derechos colectivos de las comunidades, a las cuales deben proteger.
- ◆ Las personas generalmente responden a las normas jurídicas de la misma forma que lo hacen con los precios en los mercados: costo-beneficio, por tanto, es difícil pensar que las personas quieran asumir los costos que implica la presentación de una acción popular, sin que exista la posibilidad de obtener algún beneficio.
- ◆ Antes de la expedición de la Ley 1425 de 2010, los incentivos económicos estimulaban a las personas para presentar acciones populares que beneficiaran a la comunidad; pero con la aplicación de esta norma, muchas personas consideran que no vale la pena realizar el esfuerzo de tiempo y dinero que significa presentarla, por lo que solamente en casos extremos

existiría una motivación suficiente para interponerla con el fin de favorecer a la colectividad.

- ◆ Las acciones populares que más se interponen en los Juzgados Primero y Segundo Administrativo de Buga, son las que reclaman el derecho colectivo al goce del espacio público, que es muy vulnerado en la mayor parte de las ciudades colombianas.
- ◆ Quienes más presentan acciones populares son las personas naturales y las Juntas de Acción Comunal, especialmente por su papel de representante de la comunidad.
- ◆ Las entidades públicas son las más demandadas especialmente en lo que se refiere al goce del espacio público, acceso a servicios públicos, seguridad y salubridad públicas y seguridad y prevención de desastres.
- ◆ No hubo pactos de cumplimiento, ya que fueron fallidos en los dos años analizados, y en ambos juzgados.
- ◆ Después de la expedición de la Ley 1425 de 2010, que derogó los incentivos económicos, disminuyó el número de acciones populares presentadas en los Juzgados Primero y Segundo Administrativos de Buga, que era lo esperado en cuanto a la aplicación de la norma. Pero, es notorio, que las sentencias a favor fueron solamente 2 en cada Juzgado cuando existían los incentivos económicos y continuaron siendo solamente dos en cada juzgado, después de la derogación de los artículos 39 y 40 quitando los mencionados incentivos.
- ◆ En cuanto a la disminución de las acciones populares en los Juzgados Primero y Segundo Administrativos de Buga, no fue tan dramática como en el resto del país, puesto que este decrecimiento coincide con la expedición de la Ley 1425 de 2010 que acaba con los incentivos.
- ◆ Los funcionarios de los Juzgados Primero y Segundo Administrativos de Guadalajara de Buga, consideran que de los derechos colectivos el que más se vio afectado por la no presentación de acciones populares fue: el derecho a la seguridad y prevención de desastres, puesto que aunque se presentaron, no fueron en el mismo volumen que lo venían haciendo.

- ◆ Las acciones populares que buscan proteger derechos colectivos de acuerdo con lo que piensan los funcionarios que van a dejar de presentarse se refieren a: adecuado desarrollo urbano especialmente en lo que respecta a la situación de las personas discapacitadas; y otro derecho colectivo que se vería afectado sería la moralidad administrativa, ya que recuperar los dineros públicos ha sido una tarea difícil, puesto que la corrupción y la ineficiencia ha afectado particularmente los recursos presupuestales de la Nación.

BIBLIOGRAFÍA

ACCIONES POPULARES [Anónimo] disponible en: http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:wKWTeS2lZYJ:www.personeriacali.gov.co/gui/module_mecanismos_participacion_ciudadana/ACCION_POPULAR/ACCIONES%2520POPULARES%2520O%2520DE%2520GRUPO {Consulta: 2 octubre de 2011}.

ARISTIZÁBAL VILLA, Javier. Acciones de clase, en el ordenamiento jurídico colombiano. Disponible en Internet: www.icesi.edu.co/es/publicaciones/publicaciones/contenidos/72/ {Consulta: 21 abril de 2012}.

BACHMAIER WINTER, Lorena. La tutela de los derechos e intereses colectivos de consumidores y usuarios en el proceso civil español. VII Seminario Internacional "Formazione e Caratteri del Sistema Giuridico Latinoamericano e Problemi del Processo Civile". Roma, mayo de 2002. Disponible en Internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3046/3.pdf> {Consulta: 7 abril de 2012}.

BARÓN GRANADOS, Mauricio. Las acciones populares y de grupo en el derecho comparado. Junio 3 de 2010. Disponible en Internet: http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/civilizar%20-%202019/acciones_populares_grupo_derecho_comparado.pdf {Consulta: 10 marzo de 2012}.

BEJARANO GUZMÁN, Ramiro. Los incentivos han muerto. Febrero 29 de 2012. Disponible en Internet: [http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti-120229-07_\(los_incentivos_han_muerto\)/noti-120229-07_\(los_incentivos_han_muerto\).asp?Miga=1&CodSeccion=84](http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti-120229-07_(los_incentivos_han_muerto)/noti-120229-07_(los_incentivos_han_muerto).asp?Miga=1&CodSeccion=84) {Consulta: 10 abril de 2012}.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 472 de agosto 5 de 1998. Artículo 2º, p. 1.

_____. Ley 1185 de marzo 12 de 2008. Artículo 1º.

CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA DE 1994. Base de Datos de las Américas. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94.html> {Consulta: 10 abril de 2012}.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL. 1988. Título II. De los Derechos y Garantías Fundamentales. Capítulo I. De los Derechos y Deberes Individuales y Colectivos. Artículo 5º, numeral 72.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA ACTUALIZADA 2011. Disponible en Internet: <http://www.quieroabogado.es/indice> {Consulta: 10 abril de 2012}.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE PERÚ DE 1993. Título V – De las Garantías Constitucionales. Artículo 200, numeral 5º. Disponible en Internet: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf> {Consulta: 14 junio de 2012}.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-377 de 14 de mayo de 2002. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández, Sentencia C-459 de mayo 22 de 2004, M.P.: Jaime Araújo Rentería, Sentencia C-088 de febrero 2 de 2000, M.P.: Fabio Morón Díaz, Sentencia C-036 de febrero 19 de 1998, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz, Sentencia C-215 de abril 14 de 1999, M.P. (E): Martha Victoria Sáchica de Moncaleano, Sentencia C-630 de 2011 de agosto 24 de 2011, M.P.: María Victoria Castro Correa, Sentencia C-730 de septiembre 27 de 2011, M.P.: Nilson Pinilla Pinilla, Sentencia C-902 de noviembre 30 de 2011, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Cartilla de Acciones Populares y de Grupo. Disponible en: http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/cap_2007.pdf {Consulta: 14 abril de 2012}.

DEROGADO INCENTIVOS DE LAS ACCIONES POPULARES [Anónimo] LA REPUBLICA, www.larepublica.co, disponible en: http://www.larepublica.co/archivos/ASUNTOSLEGALES/2011-09-23/derogado-incentivo-de-las-acciones-populares_138549.php {Consulta: 5 octubre de 2011}.

HARKONNEN, Eliphas. Importancia de los incentivos de las acciones populares. Disponible en: <http://laesquinadeharkonnen.obolog.com/ponencia-importancia-incentivos-acciones-populares-331952> {Consulta: 1º de octubre de 2011}.

HERNÁNDEZ BONILLA, Mauricio. Planeación urbana. Enero 31 de 2009. Disponible en Internet: <http://ciudadyderecho.blogspot.com/2009/01/planeacion-urbana.html> {Consulta: 7 abril de 2012}.

LEGIS. Blog de información jurídica. Eliminados los incentivos económicos a las acciones populares. Disponible en: <http://legis.me/blog/2010/12/14/eliminados-los-incentivos-economicos-a-las-acciones-populares/> {Consulta: 2 octubre de 2011}.

LONDOÑO TORO, Beatriz; GONZÁLEZ ACOSTA, Angélica y FIGUEREDO MEDINA, Gerardo. Diagnóstico del impacto de la ley colombiana de acciones populares y de grupo en sus primeros diez años de vigencia. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/126/art/art6.htm> _Consulta: {5 octubre de 2011}.

LONDOÑO TORO, Beatriz. Las acciones colectivas en defensa de los derechos de tercera generación. En: Revista Estudios Sociojurídicos, p. 103-131. Disponible en Internet: http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2723400 {Consulta: 7 abril de 2012}.

MARIÑO MONTOYA, Rodrigo Alfredo. Acciones Populares, un instrumento de justicia. Trabajo de grado. Bogotá, D.C.: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas. Carrera de Derecho. 2003. 173 p. Disponible en Internet: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS53.pdf> {Consulta: 10 abril de 2012}.

PATIÑO MEJÍA, Publio Martín Andrés. ¿Los incentivos a las acciones populares en Colombia han desaparecido? Universidad de Caldas. Febrero 14 de 2012. En: Jurídicas. Manizales, Colombia. 8 (2): 58-72. Julio-Diciembre de 2011. ISSN 1794-2918. Disponible en Internet: [http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas8\(2\)_4.pdf](http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas8(2)_4.pdf) {Consulta: 23 mayo de 2012}.

MARTÍNEZ MEJÍA, Wendy S. Intereses difusos y colectivos en el derecho penal ambiental. Disponible en Internet:

http://enj.org/portal/biblioteca/penal/derecho_penal_ambiental/28.pdf {Consulta: 31 marzo de 2012}.

MARTÍNEZ VERGARA, Marianella y TRUJILLO HERNÁNDEZ, Sara Helena. Las acciones populares en Colombia. Trabajo de grado. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Departamento de Procesal. Marzo de 2001. 162 p. Disponible en Internet: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis26.pdf> {Consulta: 10 abril de 2012}.

MÓJICA GONZÁLEZ, Soraya Yamile. Las acciones populares. Disponible en Internet: www.uniboyaca.edu.co/articulo159.pdf {Consulta: 10 abril de 2012}.

MONROY CELY, Daniel A. y PINZÓN CAMARGO, Mario A. Análisis económico de los derechos colectivos y su mecanismo de protección jurisdiccional en Colombia: el papel de los incentivos, la acción colectiva y la provisión de bienes públicos. En: Revista Derecho y Economía, No. 36. P. 11-58. Febrero 28 de 2012. Disponible en Internet: <http://foros.uexternado.edu.co/economia/index.php/contexto/article/view/3131/2771> {Consulta: 17 marzo de 2012}.

OVALLE FAVELA, José. Acciones populares y acciones para la tutela de los intereses colectivos. Ponencia. Disponible en Internet: www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/107/art/art6.htm {Consulta: 5 octubre de 2012}.

PADILLA SUNDHEIN, Jorge y VÁSQUEZ GÓMEZ, Jean Paul. La nulidad de los contratos estatales en las acciones populares. En: Revista Justicia Juris, Vol. 10. Octubre 8 – marzo de 2009. ISSN 1692-8571. P. 23-37. Disponible en Internet: http://www.uac.edu.co/images/stories/publicaciones/revistas_cientificas/juris/volumen-5-no-10/art-3.pdf {Consulta: 4 abril de 2012}.

PERSONERÍA MUNICIPAL DE ARMENIA. Las acciones populares. Disponible en Internet: http://www.personeriarmenia.gov.co/centro-detalles-nombre-acciones_populares-id-24.htm {Consulta: 24 marzo de 2012}.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. MINISTERIO DE AGRICULTURA. Decreto 2811 de diciembre 18 de 1974. Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente. Artículo 1º.

RESTREPO MÚNERA, Carolina. Los derechos e intereses colectivos o la defensa de la comunidad. Corporación Universitaria de Sabaneta J. Emilio Valderrama. Disponible en Internet: http://www.unisabaneta.edu.co/innova/pdf/los_derechos_e_intereses_colectivos_o_la_defensa_de_la_comunidad.pdf {Consulta: 4 abril de 2012}.

TREJOS JARAMILLO, Augusto. Teoría de las acciones constitucionales, disponible en: <http://www.usergioarboleda.edu.co/derecho/TeoriasAccionesConstidrTrejos.html> Consulta: {1º octubre de 2011}.

Anexo A. Ley 1425 de diciembre 29 de 2010

LEY 1425 DE 2010 (diciembre 29)

Diario Oficial No. 47.937 de 29 de diciembre de 2010

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Deróguense los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

Corte Constitucional

- Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-730 de 2011 según Comunicado de Prensa de la Sala Plena de 27 de septiembre de 2011, Magistrado Ponente Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

- La Corte Constitucional declaró estarse a lo resuelto en la Sentencia C-630-11, mediante Sentencia C-688 de 2011 según Comunicado de Prensa de la Sala Plena de 19 de septiembre de 2011, Magistrado Ponente Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

- La Corte Constitucional declaró estarse a lo resuelto en la Sentencia C-630-11, mediante Sentencia C-687 de 2011 según Comunicado de Prensa de la Sala Plena de 19 de septiembre de 2011, Magistrado Ponente Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

- La Corte Constitucional declaró estarse a lo resuelto en la Sentencia C-630-11, mediante Sentencia C-631 de 2011 según Comunicado de Prensa de la Sala Plena de 24 de agosto de 2011, Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo.

- Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-630 de 2011 según Comunicado de Prensa de la Sala Plena de 24 de agosto de 2011, Magistrada Ponente Dra. María Victoria Calle Correa.

ARTÍCULO 2o. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,
ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.
El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
CARLOS ALBERTO ZULUAGA DÍAZ.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.

REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a los 29 de diciembre de 2010.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN.

El Ministro del Interior y de Justicia,
GERMÁN VARGAS LLERAS.