

Las acciones populares como herramienta de participación ciudadana en la salvaguarda de los derechos colectivos <2015>



Beatriz Elena Bautista Sánchez, Lorena Santamaría & Luz Nydia Vanegas Marín

Estudiantes de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Libre seccional Socorro.

RESUMEN

Los derechos colectivos consagrados en el artículo 88 de la Constitución Nacional, desarrollados en la ley 472 de 1998 que regula las acciones populares y las acciones de grupo. Acciones preventivas de trámite preferencial, orientadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, así como los de grupo o de un número plural de personal; inclusive otorga la potestad al juez de conceder el amparo de pobreza, y en el Artículo 39 manifiesta un tipo de incentivos en montos entre 10 y 150 salarios mínimos mensuales, y en el Artículo 40 establecía como incentivo el 15% sobre el valor a recuperar por la entidad pública. Estos incentivos que fueron establecidos con el propósito de coadyuvar a mitigar o corregir el daño ocasionado, generó una gran cantidad de gestores de acciones populares que en muchas ocasiones venían de diferentes regiones del país con un formato pre-impreso buscando un ánimo de lucro.

Palabras clave

Derechos colectivos, constitución nacional <1991>, Acción popular, Acción de grupo, Ánimo de lucro.

ABSTRACT

The collective rights consecrated in the article 88 of the National Constitution, developed in the law 472 of 1998 that it regulates the popular actions and the group actions. Work preventive of preferential step, guided to guarantee the defense and protection of the rights and collective interests, as well as those of group or of a plural number of personal; inclusive it grants the imperium to the judge of granting the help of poverty, and in the I Articulate 39 apparent a type of incentives in mount between 10 and 150 monthly minimum wages, and in the I Articulate 40 he/she settled down like incentive 15% about the value to recover for the public entity. These incentives that were established with the purpose of cooperating to mitigate or to correct the caused damage, I generate a great quantity of agents of popular actions that you/they came from different regions of the country with a format pre-form looking for a spirit of lucre in many occasions.

Keywords

Collective rights, national constitution <1991>, popular Action, group Action, Spirit of lucre.

INTRODUCCIÓN

Diseñar una estrategia legal de verificación del sentido altruista con que actúa el gestor de las acciones populares en procura de la efectiva protección de los derechos colectivos, evitará la congestión de los juzgados administrativos para así restablecer la naturaleza jurídica de este tipo de acciones en los procesos instaurados contra la localidad de San Gil ante el alto número de acciones populares instauradas durante los años 2008 a 2010. La norma es clara en definir los derechos colectivos que generosamente tienen un trámite preferencial <preventivas> para una efectiva y eficaz protección, evite el daño contingente, haga cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Se hace una manifestación específica sobre los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, al establecer un incentivo de tipo económico, donde el gestor de la acción popular cambia el interés de la comunidad por un interés económico particular, con un afán personal de lucro que atenta contra el derecho colectivo, dentro la investigación esta evidenciado este hecho; esta situación, como se ha demostrado dentro de la caracterización de 163 expedientes que hacen parte del Juzgado Único Administrativo de San Gil, dentro del periodo (2008 a 2010), más un trabajo de campo que se enfocó a conocer sobre la cultura ciudadana de las acciones populares, se aplicó sobre una muestra universo de 65 personas.

El gobierno mediante la expedición de la ley 1425, publicada en el diario oficial 47.397 del 2010, deroga el artículo 39 y 40, generando un vacío en la ley 472 del 98, donde el Estado quita y no reglamenta, y así evade la responsabilidad que el constituyente le fija en la carta magna, porque se requería reglamentar y no quitar; situaciones actuales de emergencia relacionadas con el patrimonio, el espacio público, la moral administrativa, la seguridad, la salubridad pública, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza; surge un cuestionamiento sobre las costas del proceso, porque si en la actualidad el gobierno determino la existencia de un problema y no se demostró la mala fe del accionante y no se reglamentó para mejorar. Las acciones populares quedan a la deriva, a una comunidad o grupo afectado le es difícil sufragar los costos de un proceso, y si a esto le agregamos que el daño que se presenta los ha dejado en un estado de indefensión, no será posible enfrentar al Estado o a una corporación para exigir la protección de estos derechos colectivos, verbigracia los proyectos que se desarrollan en los páramos atentando contra el patrimonio de la nación, los bienes y servicios ambientales que benefician a las comunidades, etc.

Problema de investigación. La congestión de los juzgados administrativos por el interés en el incentivo económico otorgado al gestor de las acciones populares afecta la naturaleza jurídica de estas acciones instauradas en los juzgados administrativos en los procesos contra la localidad de San Gil. El ánimo de lucro que surge del incentivo de las acciones populares como salvaguarda de los derechos colectivos de los colombianos.

METODOLOGÍA

En la investigación "El lucro de los gestores de las acciones populares atenta contra el derecho colectivo <2008-2010>", se planean tres momentos investigativos, que a su vez desbordan en seis conocimientos, como se expone a continuación

"*Contextualización*", se utilizó como método el estudio de casos y la aplicación de encuestas, y se obtuvo la Identificación de actuaciones reiteradas en gestores de acciones populares que hacen razonablemente suponer un interés por el incentivo económico y no altruista en emplazamiento a la administración local de San Gil <causal legal declarada, simultaneidad de las demandas, posición ante las concertaciones posibles con la contraparte, etc.>, se analizaron 163 expedientes de acciones populares instauradas contra la administración de San Gil en el periodo 2008 a 2010. Posteriormente se hizo la Valoración de las comunidades identificadas sobre la acción popular que se acometió: (1) Objetivo de la demanda contra la administración local; (2) Beneficios reales que ha obtenido la comunidad y, (3) Evaluación del comportamiento del gestor de la demanda; se aplicaron 65 encuestas a una población que está relacionada con la rama judicial en el municipio de San Gil.

"*Conceptualización*", se utilizó como método el análisis - la síntesis, y el derecho comparado. Se hizo la argumentación teórica sobre el carácter altruista de la figura de la acción popular o análoga y la exigencia ética a su gestión, considerando autores de tendencia garantista. Se realizó la pertinencia jurídica de la verificación del sentido altruista con que actúa el gestor de las acciones populares en procura de la efectiva protección de los derechos colectivos, tomando como fuente de información el ordenamiento jurídico de otros cinco estados.

"*Corroboración*", el método aplicado hace tránsito de lo abstracto a lo concreto sobre la fuente de información del ordenamiento jurídico colombiano, y el criterio de expertos. Se obtuvo la información necesaria para el diseño de la estrategia legal de verificación del sentido altruista con que actúa el gestor de las acciones populares y la actuación jurisdiccional correspondiente, así mismo la evaluación de pertinencia jurídica de la propuesta de solución de esta investigación.

RESULTADOS

La investigación considera los siguientes elementos en su desarrollo:

- Campo Jurídico de acción: Actuación del gestor de las acciones populares
- Objeto de investigación: La naturaleza jurídica de las acciones populares
- Circunstancias: Procesos instaurados contra la localidad de San Gil.
- Novedad Investigativa: Verificación del sentido altruista de la actuación
- Variable 1: Congestión de los juzgados administrativos
- Variable 2: Efectiva y eficaz protección de los derechos colectivos.
- Aporte Fático: Diseñar una estrategia legal

Estos elementos permiten evidenciar las causas de la congestión de los juzgados administrativos por el interés en el incentivo económico otorgado al gestor de las acciones

populares afecta la naturaleza jurídica de estas acciones instauradas en los juzgados administrativos en los procesos contra la localidad de San Gil. Resumiendo, los resultados que permiten determinar el ánimo de lucro que surge del incentivo de las acciones populares como salvaguarda de los derechos colectivos de los colombianos.

Procedimiento

Declarar y caracterizar la muestra para las actuaciones reiteradas de los gestores de acciones populares que hacen razonablemente suponer un interés por el incentivo económico y no altruista en emplazamiento a la administración local de San Gil.

Diagnostico cuantitativo previo según la motivacional de las actuaciones reiteradas de los gestores de acciones populares.

Los actores instauran la acción popular de forma desmedida, sin pertenecer ellos a la comunidad afectada directamente, relatando los hechos de la demanda de manera muy general, incluso con formatos pre-impresos, en todos los Municipios del Departamento, sin siquiera conocer tales municipalidades, lo cual es fácil de deducir toda vez que señalan como lugar de domicilio, para efectos de notificación, ciudades tan distantes como Pereira, Huila, entre otras; en los casos en que los actores populares son de la región, se evidencia una motivación más por afectar el presupuesto de la institución estatal o de la administración de turno, sin que esto signifique cual es el verdadero sentido de amparar los derechos de la comunidad.

En el Juzgado Único Administrativo de San Gil, a fin de frenar un poco la proliferación desmedida de tales acciones, se exige como requisito previo, *la certificación de vecindad* a los actores populares, a manera de demostrar el interés legítimo o causa de legitimación en la causa por activa que les asiste, muchas veces, no se allega dicha documentación, toda vez que, al no ser de la localidad, no es posible obtenerla y en tales casos, es procedente rechazar la demanda.

La mayoría de estos actores populares desmedidos, sólo se conforman con presentar la demanda y luego de ser admitida la misma, no vuelven a preocuparse por prestar los medios necesarios para continuar con el trámite o el decurso normal de la actuación, como sería la publicación de avisos en la emisora, o siquiera la presentación de memoriales solicitando el impulso procesal. Ante tal desinterés, el Juzgado Único Administrativo de San Gil ha optado por que se impulse la acción mediante auto en el cual ordena publicar el aviso a través de las entidades demandadas, como son las Alcaldía y las Personerías Municipales, pues en este tipo de acciones no caben figuras como la perención, luego es deber del Juzgado llegar a proferir una decisión de fondo, aunque los accionantes aparezcan años después a verificar cuánto les corresponde por incentivo.

También se pudo evidenciar que hay diferentes accionantes que instauran acciones populares por los mismos hechos y pretensiones contra el mismo Municipio, toda vez que desconocen que tal hecho o circunstancia ya fue demandado, pudiendo actuar como coadyuvantes en la referida acción; lo que quiere decir que el aviso a la comunidad, que se realiza a través de emisoras locales, o en algunos casos, como se indicó anteriormente, a través de Alcaldías Personerías, no surte el efecto pretendido.

Posición ante las concertaciones posibles con la contraparte.

Desde el año 2008 hasta lo que va corrido del año 2010, no ha habido ninguna acción popular en la que se haya logrado pacto de cumplimiento entre las partes; de hecho, en la mayoría

de los casos, el actor popular no acude a la diligencia, razón por la cual siempre debe declararse fallida, bien por falta de ánimo de concertación o por no concurrencia de las partes.

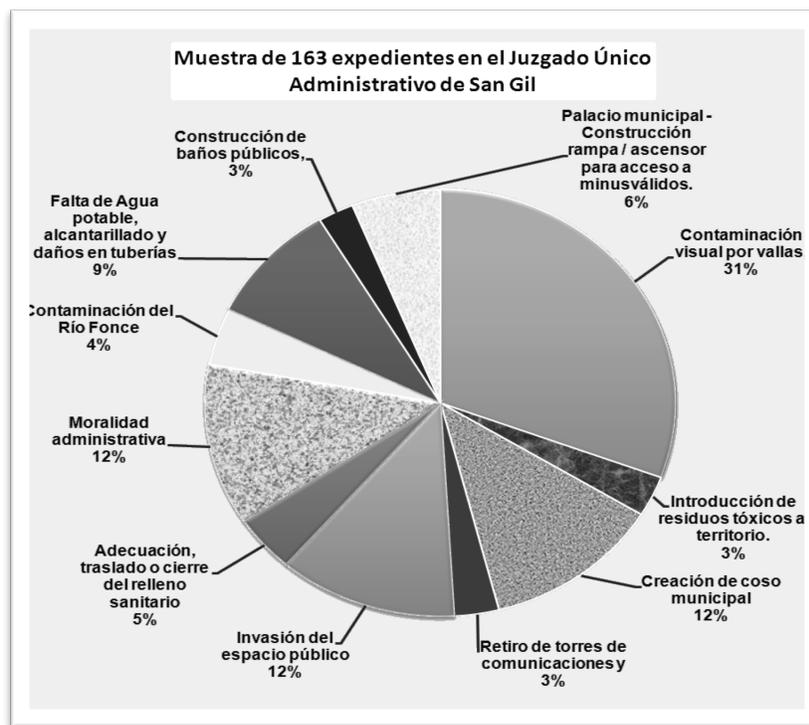
Valoración de las comunidades identificadas sobre la acción popular que se acometió:

- Objetivo de la demanda contra la administración local;
- Beneficios reales que ha obtenido la comunidad y,
- Evaluación del comportamiento del gestor de la demanda. Habitantes de las comunidades identificadas. <Encuestas>

Causal Legal Declarada.

Según lo expuesto en el diagnóstico cuantitativo previo, permite establecer que: muchas veces, el despacho declara *la falta de legitimidad en la causa por Activa*, porque se puede demostrar que no son afectados directamente; en la mayoría de los casos los despachos tienen que declarar un *hecho superado*, porque el gestor deja pasar varios años sin impulsar la actuación (sencillamente la abandona), y cuando el despacho toma una decisión de fondo por lo general ya se han consumado los hechos o acciones que originaron las pretensiones de la demanda; una situación similar ocurre que por haber varias acciones por los mismos hechos y con idénticas pretensiones, debe declararse el *agotamiento de la jurisdicción*.

Trabajo de campo, Caracterización de 163 expedientes.



Las temáticas argumentadas en las Acciones populares, son: Contaminación Visual (31%), Moralidad Administrativa, Creación del coso municipal e invasión del espacio público (12% respectivamente), Falta de agua potable, alcantarillado y daños en las tuberías (9%), Construcción de rampa para minusválidos en el palacio municipal (6%), Adecuación, traslado o cierre del relleno

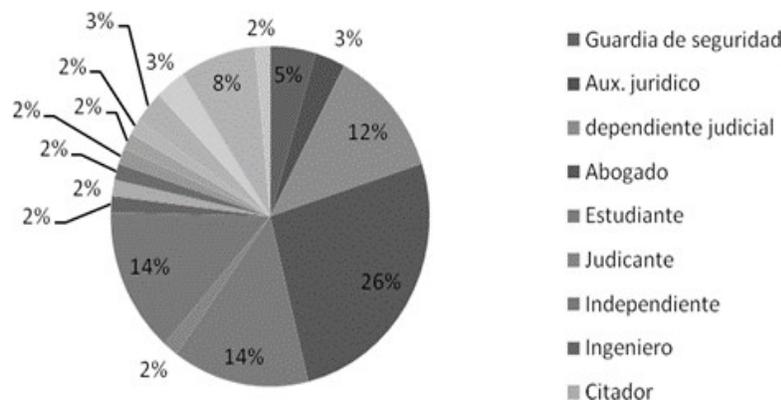
sanitario (5%), Contaminación Rio Fonce (4%), introducción de residuos tóxicos al territorio, Invasión del espacio público, construcción de baños públicos (3% respectivamente).

Práctica de encuestas

Se tomó una muestra universo de sesenta y cinco (65) encuestados, se aplicaron once preguntas, de las cuales nueve (9) de tipo cerrado, y solo dos (2) de tipo abierto, de la misma presentamos las principales preguntas aplicadas y la tabulación con los resultados obtenidos, así:

Pregunta: Actividad u ocupación

Análisis: los resultados muestran que la población de la muestra encuestada es heterogénea, con un 66% relacionado con la rama del derecho. Sobresale un 26% abogados, 12% dependiente judicial y un 14% estudiantes de derecho.



Pregunta: ¿conoce usted cuales son los derechos colectivos?, ¿Cuáles...?



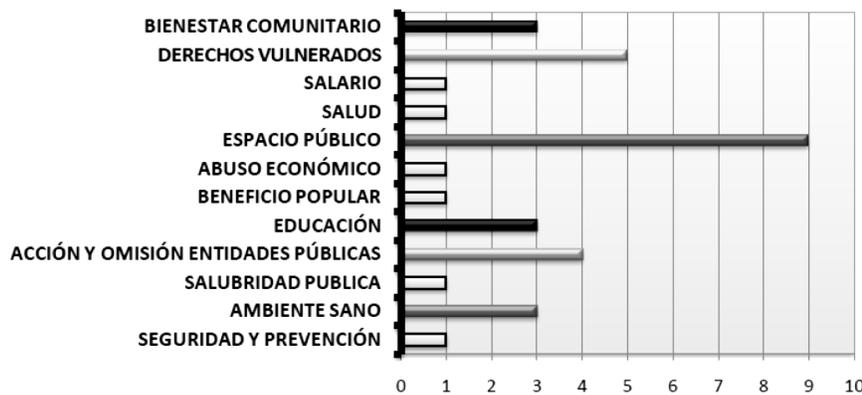
Análisis: El 71% de los encuestados (46 personas) tiene claro cuáles son los derechos colectivos, y los más conocidos son: Ambiente sano, Espacio público, Salud pública, Salud y seguridad.

Pregunta: Sabe ¿Cuál mecanismo o acción sirve para que sean protegidos los derechos colectivos?, méncionelo por favor

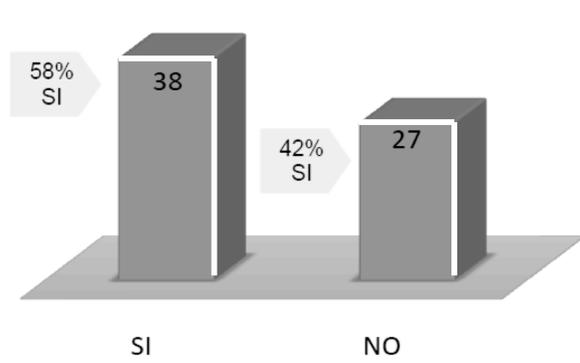
Análisis: Los encuestados tienen excelente conocimiento sobre los mecanismos de protección a los derechos colectivos, y sobresale el de las acciones populares, seguido de las acciones en grupo.



Pregunta: indique ¿Qué lo motiva a usted como ciudadano, a instaurar acciones populares?



Pregunta: ¿conoce del incentivo que se le reconoce a la persona que instaura una acción popular que logra el objetivo el objetivo plasmado en las pretensiones de su demanda?



Sobre la población universo de la muestra <65 encuestados>, el 58% <38 encuestados> conoce del incentivo económico, y un 42% <27 personas encuestadas> no lo conoce.

Conceptualización

Argumentación teórica sobre el carácter altruista de la figura de la acción popular o análoga y la exigencia ética a su gestión.

Los derechos colectivos propenden por la satisfacción de necesidades de tipo colectivo y social, y se diseminan entre los miembros de grupos humanos determinados, quienes los ejercen de manera idéntica, uniforme y compartida. Por su naturaleza e importancia, requieren un reconocimiento en la nueva Carta que fomente la solidaridad entre los habitantes del territorio nacional para la defensa de vitales intereses de carácter colectivo y que propicie la creación de Instrumentos jurídicos adecuados para su protección. Pero cada derecho conlleva una obligación o deber, “” cada deber se encuentra asociado de manera indisoluble a un derecho.

El reconocimiento de deberes sociales del Estado Implica, necesariamente, el de los derechos sociales o colectivos. (Seminario, 1985) No es tarea fácil precisar el concepto y alcance de estos derechos, por cuanto la colectividad, en cabeza de la cual deben estar radicados, carece de personería jurídica formal y. en consecuencia, no es en principio sujeto de derecho y obligaciones; sin embargo, la dimensión e importancia de los derechos colectivos se evidencia cuando se vulneran o se desconocen los intereses que ellos encarnan, ya que, en tales circunstancias, se produce un agravio o daño colectivo. Así acontece, por ejemplo, cuando se afectan de manera negativa el medio ambiente y los intereses de los consumidores. La lesión resultante perjudica, con rangos homogéneos, a un conjunto o a todos los miembros de la comunidad, y, por tanto, rebasa los límites de lo individual.

Las acciones populares constituyen un medio para defender los llamados derechos colectivos. *“La figura procesal comienza a desarrollarse en Colombia a partir de la publicación del libro “Las Acciones Populares en el Derecho Privado Colombiano”, del Doctor Germán Sarmiento Palacio, <1988>. La ley de Reforma Urbana, en el Artículo 8º, extendió la acción del 1005 a la defensa del medio ambiente*

Al respecto señala: *“La ley regulará el ejercicio de las acciones populares para la defensa de los intereses colectivos”, así se podrá “Demandar de manera individual o colectiva, en acción pública de defensa, a cualquier persona o entidad, pública o privada, por conductas o actividades que lesionen a una comunidad en particular o a la sociedad en su conjunto y obtener para éstas el resarcimiento correspondiente”.*

Ponencias y proyectos, gaceta constitucional 46, proyecto N° 2 las acciones populares constituyen un medio para defender los llamados derechos colectivos, proyecto 7 demandar de manera individual o colectiva, 9 su objeto es el ampro y protección de un derecho, 62 el legislador deberá regular el ejercicio directo y autónomo de las acciones populares para la defensa de derechos e intereses colectivo, 125 alcance de la instauración

Las Acciones Populares, aunque estén previstas para la preservación y protección de determinados derechos e intereses colectivos, pueden abarcar otros derechos de similar naturaleza,



siempre que éstos sean definidos por la ley conforme a la Constitución, y no contraríen la finalidad pública o colectiva y concreta a que quedan circunscritas estas acciones.

Se tienen como antecedentes de las acciones populares las consagradas en el código civil colombiano: *"Entre las varias acciones de esta naturaleza instituidas por el Código merecen destacarse las concernientes a la defensa de los bienes de uso público (artículo 1005) y al caso de daño contingente (artículo 2359)".* Gaceta constitucional 46, ponencias y proyectos a la Asamblea Nacional Constituyente: Acciones populares, ponentes Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero.

El nuevo Código de Procedimiento Civil y el Decreto que creó la jurisdicción agraria, reguló el procedimiento. La ley de Reforma Financiera aprobada en la legislatura pasada permite su aplicación para enfrentar la competencia desleal en el campo asegurador y financiero y para proteger los tomadores de papeles comerciales, ampliando la cobertura de la acción del consumidor, que también reviste perfiles de acción popular.

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

Por su finalidad pública, las Acciones Populares no tienen un contenido subjetivo o individual, ni pecuniario y no pueden erigirse sobre la preexistencia de un daño que se quiera reparar, ni están condicionadas por ningún requisito sustancial de legitimación del actor distinto de su condición de parte del pueblo.

Con todo, las acciones populares sólo vinieron a adquirir un relieve significativo con su incorporación en el texto constitucional, Surgen otras teorías que reafirman el valor de la acción popular, lo expuso el defensor del pueblo (1995) ante la cámara de representantes del congreso colombiano, textualmente: *"Conviene observar que las acciones populares no son una novedad en el derecho colombiano, como quiera que se encontraban positivizadas de antaño en el Código Civil y en otros cuerpos legales"*. Proyecto de ley 084 de 1995 Cámara, presentado por el Defensor del Pueblo en Gaceta del Congreso No. 277, martes 5 de septiembre de 1995, p. 11 y ss.

En la asamblea nacional constituyente <1991> se presentaron varios proyectos que proponen consagrar el derecho a ejercer acciones populares o acciones públicas en defensa del medio ambiente y demás derechos colectivos, se toma como premisa que *"Lo ambiental no puede ser comprendido como un apéndice o como un puñado de buenas intenciones encerradas en un capítulo altruista, pero cuyo contenido acaba siendo refutado o ignorado por el conjunto de las normas básicas que regulan la convivencia. La crisis ambiental es, por igual, una crisis de la civilización y replantea la manera de entender las relaciones entre los hombres (Gaceta constitucional 46).*

Los derechos colectivos son considerados en la asamblea nacional constituyente, con la real importancia de salvaguardar los aspectos ambientales, un ambiente sano es vital para la calidad de vida de las comunidades; pero también para salvaguardar la salud pública y privada, la utilización de los bienes y servicios públicos, entre ellos están los bienes y servicios ambientales, como: el agua, el aire, la flora, la fauna y todos los recursos que hacen parte de la biodiversidad; bienes que desde una perspectiva nacional son de todos los colombianos, ninguno podrá hacerlo de su propiedad, salvo las aguas que nacen y mueren en el mismo predio; otro tema importante es el de los consumidores y usuarios, que permiten de forma colectiva exigir el cumplimiento de las garantías ofertadas, tanto en los bienes como en los servicios.

"La conexión que los derechos colectivos pueden presentar, en el caso concreto, con otros derechos fundamentales, es de tal naturaleza que, sin la debida protección de aquellos, estos prácticamente desaparecerían o se haría imposible una protección eficaz. En estos casos se requiere una interpretación global de los principios, valores, derechos fundamentales de aplicación inmediata y derechos colectivos, para fundamentar la aplicación inmediata que aparece como insuficiente para respaldar una decisión, puede llegar a ser suficiente si se combina con un principio o con un derecho de tipo social o cultural y viceversa. Gaceta constitucional 46".

La dimensión e importancia de los derechos colectivos se evidencia cuando se vulneran o se desconocen los intereses que ellos encarnan, ya que, en tales circunstancias, se produce un agravio o daño colectivo. Así acontece, por ejemplo, cuando se afectan de manera negativa el medio ambiente y los intereses de los consumidores.

La lesión resultante perjudica, con rasgos homogéneos, a un conjunto o a todos los miembros de la comunidad y, por tanto, rebasa los límites de lo individual". Gaceta constitucional 58, ponencias y proyectos a la Asamblea Nacional Constituyente: Derechos Colectivos, ponentes Guillermo Perry, Iván Marulanda, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero. Se tienen como antecedentes

Dentro de la constitución nacional <1991> se ordena a la ley <Artículo 88> establecer y reglamentar este derecho colectivo de la comunidad, derecho que es inherente a los deberes del Estado, de las personas y la colectividad. *"El ambiente de nuestros países debe entenderse como un potencial para un desarrollo alternativo a partir de la movilización de los recursos humanos, ecológicos, y culturales de la región para dar sentido y fuerza productiva a una racionalidad ambiental de desarrollo igualitario, más productivo y sostenible a plazo".* Seminario Latinoamericano sobre Universidad y Medio Ambiente (1985) Bogotá.

El proyecto N° 1 acoge las acciones populares en el capítulo relativo a la justicia. Eleva a norma constitucional los Artículos 1005 y 2359 del Código Civil y la norma que consagra la acción del consumidor. Establece el daño colectivo y la indemnización consiguiente, cuando los sujetos perjudicados constituyen un grupo de personas. El texto correspondiente reza: "Tanto la municipalidad como cualquiera de sus habitantes podrá ejercer acción popular ante los jueces



competentes, a objeto de evitar el daño contingente que amenace a personas indeterminadas, y de preservar lo mismo el medio ambiente que la seguridad de los vecinos de bienes de uso público, así como de éstos mismos.

Tres ejes fueron tomados de la legislación internacional, estos son:

Derechos Colectivos: Las autoridades de la República aseguran y protegen los derechos colectivos en general, y, en particular, a gozar de un medio ambiente sano, al espacio público, de los consumidores y usuarios, a la seguridad y la salubridad públicas, a la utilización de los bienes de uso público, a eliminar el daño contingente que amenaza personas indeterminadas y a la competencia económica. Toda infracción de los derechos colectivos y daño causado al medio ambiente deberá ser indemnizado o reparado por quien sea responsable, sin perjuicio de las acciones administrativas y penales que determine la ley.

Acciones Populares: La ley regulará el ejercicio directo y autónomo de las acciones populares para la defensa de derechos e intereses colectivos, sin perjuicio de las correspondientes acciones individuales.

Consumidores y Usuarios: El Estado protege a los consumidores y usuarios. Por mandato de ley, garantiza sus derechos a la salud, a la seguridad, a obtener información veraz y completa, a la libre elección, a su adecuado aprovisionamiento, a la protección en situaciones de inferioridad o subordinación y a la indemnización, cuando se les cause daño.

En conclusión, la carta magna como producto final de la asamblea nacional constituyente enumera los siguientes derechos colectivos: a exigir a toda autoridad el cumplimiento de sus deberes, a prevenir los actos tendientes a la violación de la ley, a gozar de un medio ambiente sano, al espacio público, a la utilización de bienes de uso público, a suprimir la amenaza de daño contingente, a la seguridad y salud públicas y a la libre competencia económica.

La Constitución nacional en su artículo 88 (Constitución Política, 1991), incluyó los derechos colectivos y del ambiente: "La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones populares en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos".

El gobierno nacional reglamentó el artículo 88 de la Constitución nacional, al expedir la Ley 472-1998, capítulo II, Art. 2 Definiciones, Acciones Populares: "*Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos. Las acciones populares se ejercen para evitar el*

daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible".

Norma que en su artículo 39 establece un incentivo que con el acontecer de su aplicación es utilizado para lucrarse por parte de abogados que, como gestores de una acción popular, solo en pocas referencias encontramos que realmente hacen seguimiento del proceso y finalizan su actuación en beneficio de la comunidad que representaban. La corte constitucional en su doctrina expresa que los derechos colectivos y del ambiente son parte de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales (Corte Constitucional, Sentencia SU-067 de 1993. Magistrados Ponentes: Fabio Morón Díaz y Ciro Angarita Barón.

Los derechos de tercera generación o derechos e intereses colectivos, se encuentran contenidos en el título II capítulo 3 "De los derechos colectivos y del ambiente" de la Constitución Política de 1991), estos propenden por un bienestar colectivo de la sociedad civil y la participación directa de la misma.

En este ordenamiento socio jurídico del Estado los derechos e intereses colectivos son derechos desmaterializados y divergentes, donde la comunidad es el único sujeto portador de los mismos, porque no es el individuo, no es el Estado, es un cuerpo colectivo quien está facultado para gozar de los derechos e intereses colectivos. (Artículo 39. El demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales. Artículo derogado por el artículo 1 de la Ley 1425 de 2010, publicada en el Diario Oficial No. 47.937 de 29 de diciembre de 2010).

El diagnóstico previo realizado en la investigación en los juzgados de San Gil, permitió conocer otra realidad con los gestores de las acciones populares, investigación que es corroborada por decanos de prestigiosas universidades del país, como puede apreciarse más adelante; es así como el gobierno nacional mediante la expedición la Ley 1425 de 2010, deroga este artículo 39 de la ley 472-1998; derogación que genera controversia con la eliminación del incentivo, podemos mencionar sobre el lucro económico que muchos abogados buscaban y no defender un derecho colectivo:

"Aunque muchos abogados buscaban el lucro económico, debe valorarse que a pesar de la intención de lucro con la que se ejercía la acción, al final se terminaban protegiendo derechos colectivos como parte de los derechos humanos y un factor importante para bienestar de la sociedad" (Hebert Armando Ríos decano de la facultad de derecho de la Universidad Santiago de Cali).

"El incentivo era importante porque la administración permanente omite el cumplimiento de sus deberes y la ciudadanía se ve abocada a demandar, y la demanda implica tiempo y costos. Sólo por el interés público es complicado ponerse a demandar si no se va recibir por lo menos el reconocimiento a los gastos, Juez único administrativo de San Andrés, Doctor Jorge Eduardo Ramírez".



"Evidencia que por la vulneración de derechos colectivos de las diferentes entidades del Estado es que se quitó (el incentivo) porque se estaba convirtiendo en un desangre, no en razón de la actitud de los abogados sino a la violación de los derechos por parte de la administración. Si no hubiese derechos colectivos que amparar porque la administración los amparara no habría casi acciones populares, Juez segundo administrativo de Cali, Doctor César Augusto Saavedra".

"Ocurría en la mayoría de los casos, que lo que buscaba el actor popular era el reclamo del incentivo. Eso se demostraba cuando en los juzgados se corroboraba que el accionante ni siquiera pertenecía a la comunidad afectada. Por ejemplo, demandantes que vivían en Bogotá reclamaron la adecuación de las salas de necropsia de todo el Valle del Cauca, ¿qué tipo de interés les podía asistir a este tipo de accionantes si no eran residentes de los municipios supuestamente afectados con unas salas de necropsia inadecuadas? (Nicolás, 2009)". "El Gobierno conocía que muchos abogados estaban dedicados a impetrar acciones populares por el lucro económico, se había vuelto un negocio; con la eliminación de los incentivos muchos de ellos ya no van a estar tan motivados a interponer este tipo de acciones; Senador Roy Barreras, ponente de la iniciativa, explica que el texto que él propuso hablaba de una disminución del 15 al 5 por ciento pero a la hora de la conciliación de la iniciativa se impuso la voluntad del Ministro del Interior y de Justicia y se eliminaron totalmente los incentivos".

Pertinencia jurídica de la verificación del sentido altruista con que actúa el gestor de las acciones populares en procura de la efectiva protección de los derechos colectivos.

Colombia, Ley 472 de 1998.

Diferencias entre las categorías de derechos que consagra la Constitución Política: cada una de las categorías o clasificación de derechos obedece a un proceso evolutivo de acuerdo con las necesidades de la sociedad.

Derechos de primera generación (Art.6 Trámite preferencial) consagran las libertades personales en las cuales se busca por parte del Estado una no intervención que permita el goce pleno de estos derechos a los sujetos. Los derechos fundamentales, limitándolos a los derechos de primera generación, buscan reconocer el amparo interno de las personas, la protección de cada individuo como sujeto único, sin la intervención o injerencia de sujetos externos que puedan llegar a limitar la libertad individual, la libertad de pensamiento y la capacidad de obrar con autonomía.

Los derechos de segunda generación necesitan para su cumplimiento que el Estado participe directamente es su protección e inversión mediante la expedición de leyes y la aplicación de políticas públicas encaminadas a su cumplimiento efectivo buscando el amparo social.

Los derechos de tercera generación o derechos de solidaridad lo que pretenden es preservar la integridad del ente colectivo, buscan una protección más amplia de la especie humana, buscan evitar tragedias que puedan atentar contra la comunidad. Se considera la especie humana como un todo y se afianza su concepto después de los destrozos que dejó la segunda guerra mundial. Su exigencia al Estado se realiza a través de la acción solidaria de toda la comunidad: los estados mismos, determinados grupos sociales, cada individuo, entre otros (Montoya, 2002).

"Las acciones populares preventivas se tramitarán con preferencia a las demás que conozca el juez competente (Ley 472, 1998. Art. 88)", "Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos (Art. 9 Procedencia de las acciones populares)".

Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado (Art. 25 Medidas Cautelares)". En particular, podrá decretar las siguientes:

Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;

Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;

Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;

Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.

Parágrafos:

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

2º. Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado.

Brasil, El derecho brasileño, Constitución de 1934.

En la Constitución Política de Brasil, 1998, se consagra. Las acciones populares, artículo 5º, numeral LXXII "cualquier ciudadano es parte legítima para proponer la acción popular que pretenda anular un acto lesivo para el patrimonio público o 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 actor, salvo mala fe comprobada, exento de las costas judiciales y de los gastos de sucumbencia (Constitución Política Brasil, capítulo I, de los Derechos y Deberes Individuales y Colectivos; Art. 5 num. LXXIII)".

Se establece también la posibilidad de que el Estado preste asesoría jurídica para las personas que no tengan los recursos económicos suficientes para interponer la acción (Esto es similar al amparo de pobreza que se consagra en Colombia en la Ley 472 de 1998). "Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado (El medio ambiente tiene especial importancia como derecho colectivo en la Constitución Política en el capítulo VI artículo 225), bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, imponiéndose al Poder Público y



a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras”, y el numeral 3 de este mismo artículo establece:

“Las conductas y actividades consideradas lesivas al medio ambiente sujetan a los infractores, personas físicas o jurídicas, a sanciones penales y administrativas, independientemente de la obligación de reparar el daño causado (Trejos, 2005)”.

Argentina, Constitución Política de 1994.

En la Constitución Política de Argentina (1994), consagra en el artículo 43 la “acción de amparo”, que puede ser interpuesta contra cualquier forma de discriminación y en lo referente a los derechos que protegen el medio ambiente, entre otros, consagra: Las acciones populares en Argentina propenden por la conservación y protección del medio ambiente y en el desarrollo del derecho ambiental (Tous, 2004). La acción popular es una acción pública, que se ejerce a través de la acción constitucional de amparo, constituida en defensa de los derechos fundamentales de la sociedad y del individuo. “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley (Artículo 41, Constitución política de Brasil, 1994)”.

“Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. A diferencia de Colombia, en donde existe un mecanismo procesal autónomo para defender los derechos colectivos que son las Acciones Populares, en Argentina el mecanismo para la protección de estos derechos colectivos está constituido por la acción constitucional de amparo que protege todos los derechos constitucionales, que quedó plasmado en la Constitución de 1994 en el artículo 43. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales (Artículo 42, Constitución política de Brasil, 1994)”.

Alemania, Ley Fundamental de la República de Alemania (1949)

Ley Fundamental de la República de Alemania, expedida en 1949, *acción pública grupal para proteger diferentes intereses públicos* (“sin que sea requisito para su procedibilidad la asociación de los presuntos beneficiarios”) que corresponde a la Constitución Política de ese país, consagra un Estado de Derecho y un Estado social. El Estado Social consiste en un complemento moderno de la noción tradicional de Estado de derecho, que consiste en proteger a los más desfavorecidos y en propiciar la justicia social. La forma de participación ciudadana es de carácter representativo (Estado, Constitución y Derecho. Separata de la publicación “La actualidad de Alemania”. Departamento de Prensa e información del Gobierno Federal. 1996, Alemania) lo que indica que el pueblo no ejerce el poder de forma inmediata, sino por medio de sus representantes.

España, Constitución Española 1978.

Constitución Española 1978 "cualquier persona puede impugnar los actos y planes de ordenación urbana cuando vulneren el interés público o de terceros. De igual forma, los vecinos del Municipio tienen acción popular en defensa de los derechos del municipio o de las corporaciones locales frente a actos de violación de sus derechos por parte de terceros o de los mismos funcionarios públicos. La acción procede cuando los funcionarios se abstienen de proponer la correspondiente defensa procesal. Otra acción popular habilita al ciudadano para intervenir en la organización, ampliación o restitución territorial, así como la subdivisión y en el control sobre fijación del impuesto o tasas municipales (Tous, 2004).

En 1978 la Constitución Española, con antecedentes de 1931, consagra el amparo, previsto en el artículo 53.2: "*Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal constitucional*".

Igualmente, en el artículo 24.1 se dispone que "*Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión*" (Trejos, 2005).

Estados Unidos, Regla Federal 23 del Proceso civil 1966.

Estados Unidos ha desarrollado el tema de las ACCIONES POPULARES (*class action* y *citizen action*) (Sarmiento, 1998). Tuvieron su origen en las "Equity Courts" en las cuales imperaba el principio de equidad y con base en él se fallaba. El sentimiento de pertenencia de la comunidad, ha hecho que estas acciones sean consideradas como el instrumento efectivo para la defensa del interés general.

Las acciones ciudadanas "class actions" fueron establecidas por la Regla Federal 23 del Proceso civil. Según lo dispuesto por dicha regla, cuando la calidad de sujetos afectados en sus derechos impida que su participación se haga de manera conjunta en juicio, uno o más miembros de la clase puede asumir la representación de la categoría íntegra y obtener un pronunciamiento que produzca efectos en relación a todos los que pertenecen a dicha clase (Tous, 2004).

Francia, LEY ROYER N° 1193 de 1973, y la ley del 10 de Julio de 1976.

Francia, otorga legitimidad procesal a las asociaciones constituidas para defender los intereses de determinados grupos o sectores. Se consagra este tipo de acciones para la defensa de los consumidores y de los profesionales, pero en cabeza de las asociaciones. De igual forma, los ciudadanos pueden hacer uso de esta acción para la protección de minorías raciales, pero con el requisito de que exista una asociación cuyo nacimiento sea anterior a la ocurrencia de los hechos por cinco años. Asimismo, proceden dichas acciones para la defensa contra la contaminación ambiental concediéndole personería a las asociaciones para que puedan acceder a los Tribunales (Tous, 2004).

Italia, la acción popular para la defensa de las instituciones públicas y de beneficencia.



Cualquier persona perjudicada puede interponer, en su propio interés o en representación de un grupo, una acción contra los actos u omisiones que lesionen los intereses de la comunidad (Tous, 2004).

Perú, Código Nacional del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (decreto 611 de septiembre 8 de 1990)

Garantías constitucionales a la acción de amparo y la acción popular. De acuerdo con su texto, la acción de amparo procede contra el hecho u omisión por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona que vulnere o amenace los derechos reconocidos por la constitución y la ley contra reglamentos, normas administrativas, resoluciones y decretos de carácter general cualquiera que sea la autoridad de la que emanen.

La Corte Suprema del Perú dentro de los procesos de acción de amparo extendió la cobertura de dicha acción a los llamados "derechos Colectivos"; invocando como fundamento de su decisión lo dispuesto en el Código de Medio Ambiente y los Recursos Naturales, el cual confiere a toda persona el derecho para incoar acciones ante los tribunales del país en demanda de una acción rápida y efectiva, para la protección del medio ambiente. El Supremo Tribunal, se inclinó por la protección de los "derechos colectivos", y estableció, que la acción de amparo es el instrumento procesal pertinente para la tutela de los intereses difusos, entre ellos especialmente el ambiente, por cuanto el derecho de todos los ciudadanos a gozar de un medio ambiente sano y del derecho al paisaje, son derechos constitucionalmente consagrados.

En opinión del profesor Borrero Navia, (...) la legitimidad de los particulares para incoar acciones en defensa de los "comunes" tiene como fundamento un derecho procesal de titularidad individual, inherente a su derecho-deber en los "comunes" y a su consecuente conservación y protección, los cuales son susceptibles de ejercicio por todos y cada uno de los ciudadanos. Este derecho procesal o "legitimidad en la causa" para incoar acciones en defensa de los "comunes", descansa en última instancia en la opción personalísima de un individuo o de individuos innominados para hacerlo (Borrero, 1994).

Corroboración

El interés por el incentivo económico otorgado al gestor en el amparo de los derechos colectivos de la comunidad, afecta la naturaleza jurídica de las acciones populares instauradas en los Juzgados Administrativos del Circuito de San Gil.

Subtemas:

Naturaleza jurídica de las acciones populares. Solidaridad (sentido altruista) VS recompensa (incentivo económico). Arts. 39 y 40 de la Ley 472/98 (Sentencia de 1994, que declara la equibilibidad de tales artículos; art. 88 de la Constitución Política).

Teniendo en cuenta que ya se eliminaron los incentivos, se puede aquí incluir una breve referencia a la Ley 1425 de 2010.

Proposiciones Temáticas: Exigencia de la demostración del interés jurídico con el que se actúa (legitimidad en la causa por activa). Inversión o destinación del incentivo en la ejecución o

realización de las obras que se reclaman en la demanda. Condena en costas a la parte accionante, cuando quiera que no prosperen las pretensiones de la demanda.

Entrevista a Expertos

Experto 1: Abogada Yolanda Sanabria Roa, universidad Santo Tomas, con estudios de posgrado, labora en el cargo de Procuradora Judicial 215 Administrativa, ciudad San Gil, TP-41956

La entrevista a los expertos gira en torno a los siguientes indicadores temáticos: (a) Arts. 39 y 40 de la Ley 472/98 (*Sentencia de 1994, que declara la exequibilidad de tales artículos; art. 88 de la Constitución Política*), (b) *Naturaleza jurídica de las acciones populares*, (c) *Solidaridad (sentido altruista) VS recompensa (incentivo económico)*, (d) *Teniendo en cuenta que ya se eliminaron los incentivos, se puede aquí incluir una breve referencia a la Ley 1425 de 2010*, (e) *Indagar sobre el interés jurídico con el que se actúa (legitimidad en la causa por activa)*, y (f) *Inversión o destinación del incentivo en la ejecución o realización de las obras que se reclaman en la demanda*. Entrevistas que se aplican a profesionales que se desempeñan en cargos judiciales en la ciudad de San Gil:

Según su experiencia y opinión profesional responda las siguientes preguntas

PREGUNTA 1.- En la ley 472 de 1998, el artículo 39 “Expresaba: El demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un INCENTIVO que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales” <Artículo derogado por el artículo 1 de la Ley 1425 de 2010>. ¿Considera que este incentivo motivaba el interés Altruista o el interés personal del actor que instaura la Acción popular?

Respuesta ^{Experto1}: SI, Motivaba el interés personal del actor, porque se Instauraban demandas no con miras de solucionar un problema de la comunidad sino con el fin de obtener la recompensa. Ni siquiera se fijaban si determinado municipio existía tal vulneración

Respuesta ^{Experto2}: SI, Necesariamente lo que motiva es el interés personal, en la recompensa económica, pues los despachos judiciales están atiborrados de acciones populares completamente absurdas.

Respuesta ^{Experto3}: Si, El interés personal, pues la experiencia ha demostrado que el actor popular se ha movido en por lo menos un 90% motivado por el incentivo económico.

Respuesta ^{Experto4}: No, Por la experiencia vivida en la jurisdicción administrativa y la congestión que se presenta en los distintos despachos judiciales, se puede evidenciar que estos incentivos lo que hacen es generar un negocio entre el 80% De los actores populares, quienes únicamente presentan las mayorías de acciones Constitucionales para hacerse a un dinero

Respuesta ^{Experto5}: Si, El actor popular debe invertir en algunos gastos relacionados con la demanda. Además, es importante el incentivar a las personas para que demanden, pero desaparecido el incentivo, desaparecieron las Acciones populares, porque los demandantes las pretendieron como un negocio. Se desviaron de la verdadera finalidad de la acción.

Respuesta ^{Experto6}: No, La noble acción popular se “convirtió en un negocio” (ministro de Justicia)

Respuesta ^{Experto7}: Porque motivaba el interés personal y económico del actor.

PREGUNTA 2.- En la ley 472 de 1998, el artículo 40 "Expresaba: En las acciones populares que se generen en la violación del derecho colectivo a la MORALIDAD ADMINISTRATIVA, el demandante o demandantes tendrán derecho a recibir el quince por ciento (15%) del valor que recupere la entidad pública en razón a la acción popular." <Artículo derogado por el artículo 1 de la Ley 1425 de 2010>. ¿Con la derogación de este artículo la sociedad pierde un espacio para ejercer control sobre la moralidad administrativa?

Respuesta ^{Experto1}: NO, Es obligación de todos velar porque no se vulneren tales derechos, no motivados por un incentivo.

Respuesta ^{Experto2}: Claro que no pues la esencia de la acción popular en sí misma considerada no ha sido derogada, su trámite continúa siendo el mismo.

Respuesta ^{Experto3}: No, Claro que no, la acción popular como tal no ha desaparecido a más de ello, la ciudadanía cuenta con otros mecanismos iguales en eficacia, para lograr el control sobre la moralidad administrativa. Tal es el caso de los entes de control, valga la redundancia.

Respuesta ^{Experto4}: No, Por supuesto que no, ya que es deber de todos los ciudadanos velar por el presupuesto público ya que este dinero es invertido en el beneficio y en el progreso de la sociedad, lo que generan esta clase de Incentivos es un negocio de grandes dimensiones que en lugar de colaborar, defraudan las finanzas del estado.

Respuesta ^{Experto5}: No, Existen otros mecanismos para ejercer el control sobre este principio como la acción de cumplimiento y la misma Acción popular, el control se ejerce también por medio de la procuraduría, lo anterior en caso de no existir la acción popular pueden existir otros mecanismos de control.

Respuesta ^{Experto6}: No, En vida de esta norma se ha dado la corrupción más grande en Colombia lo cual indica la inoperancia. (AIS – Los Nule – FALSOS POSITIVOS – Estupefacientes, etc.)

Respuesta ^{Experto7}: Claro que no, porque lo que se derogo fue el otorgamiento de un incentivo o recompensa y no la acción como tal.

PREGUNTA 3.- Con la expedición de la ley 472 de 1998, se garantizó una real y efectiva protección de los derechos e intereses colectivos, así como los de grupo. ¿Su naturaleza jurídica cumple con lo preceptuado en el artículo 88 de la constitución?, ¿Cuáles son las debilidades y falencias de esta norma?

Respuesta ^{Experto 1}: SI, Si cumple con lo preceptuado, aunque algunas falencias se presentan al permitir que cualquier persona que no es afectado pueda interponer las acciones con el único fin de ganar un incentivo.

Respuesta ^{Experto 2}: Si en el extendido que propugna por la Salvaguarda de los derechos colectivos. Sin embargo, el hecho de haber previsto la recompensa económica, la convierte en un negocio para muchos.

Respuesta^{Experto3}: Sí, Claro que sí. Es una acción a la que pueda acudir cualquier persona, para la protección de tales derechos. Su falencia había sido la concesión de un incentivo, lo que desvirtuó su esencia y la hizo perder especificidad.

Respuesta^{Experto4}: Sí, Claro que cumple con esa función ya que el derecho a interponer acciones populares no ha desaparecido del ordenamiento Constitucional, al contrario sigue fortalecido, la que tiene o tenía algunas falencias es la Ley que desarrollo la norma constitucional y una de ellas es la entrega de Incentivos a quienes interpongan acciones populares, con esto algunas acciones populares se convierten en casa-recompensas.

Respuesta^{Experto5}: La principal debilidad de esta norma es que falta Seriedad en el cumplimiento de las sentencias, la norma debió contener una especie de sanción directa hacia las entidades que incumplen con las sentencias populares.

Respuesta^{Experto6}: No, porque autorizan a cualquier persona para actuar, porque concede incentivos.

Respuesta^{Experto7}: Es un mecanismo eficaz para la protección o salvaguarda de los derechos colectivos, pero el otorgamiento del incentivo la hacía perder su verdadera esencia de servicio a la comunidad.

PREGUNTA 4.- ¿Tiene usted conocimiento de cuántas acciones populares se instauran en promedio, de manera mensual en su Despacho, tanto antes como después de la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010? ¿Considera que esta diferencia en la radicación de acciones populares tiene su origen en la eliminación del incentivo económico de este tipo de acciones?

Respuesta^{Experto 1}: SI, Antes era un promedio de Cien en cada juzgado, Debido a que asistían como procuradores a los pactos y ahora un promedio de Cinco en cada juzgado.

Respuesta^{Experto 2}: Si, Antes de la entrada en vigencia de la Ley 1425/10 se recibían en un promedio de 10 u 8 acciones populares mensuales y por supuesto que, con posterioridad a ello, este número ha bajado considerablemente.

Respuesta^{Experto3}: Como magistrado de la Sala Civil-Familia-Laboral, conocí muy pocas acciones populares en segunda instancia después de la creación de los juzgados administrativos, Sin embargo, es un hecho de todos conocido, que la Ley 1425-10 puso en cintura a más de uno, que tenían este tipo de acciones como negocio lucrativo, o como "Profesión" Actor Popular.

Respuesta^{Experto4}: Si, En el Juzgado único administrativo de San Gil en el año 2010 se recibieron cerca de 100 acciones populares y en lo que va transcurrido de este año no se ha radicado aún 10 acciones populares, por tanto, si es significativo la disminución de estas acciones constitucionales.

Respuesta^{Experto5}: Si, con anterioridad se presentaban más acciones populares, ahora ninguna relativamente, lo que indica la falta de interés de la sociedad por reclamar derechos colectivos porque no reciben una remuneración a cambio.

Respuesta^{Experto6}: Si, porque antes eran por cajadas, ahora son pocas, lo que permitía que se convirtiera en negocio. Sin incentivos desaparecieron los sentimientos altruistas

Respuesta^{Experto7}: Antes de la vigencia de la 1425-10 recibía en mi despacho un promedio de 5 o 6 acciones populares, pero luego de ello, lo que va de este año se han recibido si acaso una.

PREGUNTA 5.- Cuando se instaura una acción popular se confronta el sentido altruista (solidario) con el incentivo económico (recompensa); ¿cuál considera que impera sobre el otro?, Recuerde los aspectos de la moralidad administrativa o el interés colectivo.

Respuesta^{Experto1}: Impera el sentido económico. Altruismo nunca se ve.

Respuesta^{Experto 2}: Siempre ha imperado el interés económico, pues la practica nos ha enseñado que son muy pocas las acciones populares que realmente se instauran con miras a un bien comunitario.

Respuesta^{Experto3}: Debería primar el altruismo sobre el aspecto económico, no obstante, lo que siempre ha movido a los actores populares, en la mayoría de los casos, es el incentivo, en un país como el nuestro.

Respuesta^{Experto4}: Por supuesto que debería imperar el sentido Altruista sobre el interés económico, ya que son intereses colectivos y nos benefician a Todos, Sin embargo, es en realidad lo que vemos es que el interés Económico de ganar un incentivo, está por encima del sentido solidario.

Respuesta^{Experto5}: Si, Para el accionante impera el incentivo, pero la verdadera finalidad de la acción es el sentido solidario.

Respuesta^{Experto6}: Impera el incentivo, el altruismo no existe, es hueco.

Respuesta^{Experto7}: Siempre ha imperado el interés económico, aun cuando lo correcto es el interés altruista o solidario, pero eso no es más que un eufemismo.

PREGUNTA 6.- Por favor denos su opinión sobre la eliminación de los incentivos, sobre la promulgación de la ley 1425-2010. ¿Ha sido una norma mediática que beneficia al Estado o es una forma de quitar y/o suprimir mecanismos de participación ciudadana?

Respuesta^{Experto 1}: Es una forma de buscar que los verdaderos actores que se sientan perjudicados o les interesen alguna vulneración, presenten las demandas. Se acabó el cumulo de demandas porque quienes las interponían lo hacían por beneficiarse con su Incentivo. Continúa el mecanismo de participación, pero con los verdaderos interesados.

Respuesta^{Experto 2}: Indiscutiblemente es una norma que favorece el bien no sólo estatal sino de toda la comunidad, pues de esta forma, ha quedado demostrado que solo se instauran las acciones que realmente son pertinentes y necesarias. Ahora, en cuanto a la participación ciudadana, en manera alguna se coarta, por el contrario, ahora si cualquier ciudadano del común puede acudir a la administración de justicia mediante acción popular, ya que antes era negocio de unos pocos.

Respuesta^{Experto3}: Afortunadamente con esta Ley se derogo el incentivo económico, Sin que con esto se cohíba a la ciudadanía de interponer acciones de este tipo, la cual sigue Vigente.

Respuesta^{Experto4}: Sin lugar a dudas es una norma mediática que beneficia al estado, ya que en ningún momento se está reprimiendo a los ciudadanos con que interpongan Acciones populares si no que se elimina un incentivo que en concepto personal es perjudicial para las finanzas del estado.

Respuesta^{Experto5}: No es una forma de suprimir mecanismos de participación ciudadana por que la Solidaridad es un principio moral de los ciudadanos, pienso que el Estado se libró de una carga económica, porque los demandantes hicieron el negocio de su vida a costa del Estado.

Respuesta^{Experto6}: La mejor medida tomada. Así se deja la acción sin desaparecer. No se ha limitado la participación ciudadana por que cualquiera puede accionar. Las acciones de constitucionalidad y nulidad no conceden incentivos y no por ello dejan de presentarse por miles.

Respuesta^{Experto7}: En hora buena se aprobó la ley 1425-10 que elimino los incentivos de las acciones populares ya que esto sirve de filtro para que ahora si se interpongan las acciones que en realidad sirvan de salvaguarda de los derechos de la colectividad.

CONCLUSIONES

Uno de los entrevistados hizo una acotación muy válida: "la debilidad de las acciones populares está en la capacidad del Estado en hacer cumplir la sentencia que se ha proferido por el juez correspondiente", se tiene que recurrir a veces a la procuraduría y otros mecanismos para que la institución cumpla con ordenado por la autoridad judicial.

Las acciones populares, como una especie de tutela que sirve para la protección de los derechos colectivos y la moralidad administrativa, fueron reformadas por el Congreso, reforma que, bajo el monto del incentivo, reduciéndolo entre 10 y 50 salarios mínimos los incentivos económicos para quienes recurren a esta figura para demandar derechos colectivos. Actualmente, la Constitución establece, como incentivo económico de las acciones populares, 10 y 150 salarios mínimos en caso de ganar la acción popular, equivalente a un 15 por ciento de la demanda.

Todos los entrevistados manifestaron que el sentido económico personal impero en las acciones populares, que la parte altruista con que fue concebida la ley por general paso a un segundo plano. Se hace un reconocimiento a la nueva ley 1425-2101, que retira el incentivo económico y con este la congestión que se presentaba en todos los despachos judiciales.

La opinión de los funcionarios judiciales <Empleados del Estado> apoyan el retiro de los incentivos, aunque hubiese sido más razonable haberlos reglamentado de tal manera que las comunidades afectadas <por general de menos recursos y residentes de sectores reprimidos donde ocurren afectaciones al derecho colectivo ambiental> vieran una ayuda económica u otra forma de corregir la afectación y los daños sufridos; se entiende que lo que más duele es el bolsillo, y si esto tiene una acción repetitiva sobre el funcionario que por su negligencia no hizo lo que tenía que hacer, tendremos una herramienta de participación ciudadana sujeta a los tiempos y los requerimientos de las "Ias" como instituciones de control Estatal.

Es contradictoria si tenemos en cuenta que el gobierno ha recurrido insistentemente a las recompensas para quienes cumplan con su deber de denunciar a los delincuentes. Si el gobierno encuentra que esas recompensas son admisibles, ¿por qué le parece ilegítimo que se prevea un incentivo económico para quien defienda exitosamente un derecho colectivo?”. El jurista Rodrigo Uprimy, de la corporación de Justicia, en una reciente columna para Semana.com controversió la tesis del Gobierno.

Si bien es cierto que algunos abogados utilizaban la figura de la acción popular para lucrarse, también es que han servido para destapar escándalos como la compra irregular de acciones de Invercolsa por parte del exministro Fernando Londoño, o para evitar la construcción en el humedal La Conejera en Bogotá y para atender las exigencias ambientales de quienes viven cerca de los basureros. Así mismo, algunos municipios han realizado obras en el espacio público para atender las necesidades de los discapacitados, obligados por acciones populares.

Para muchos, las acciones populares bien manejadas son un mecanismo para atajar la corrupción o una irregularidad en contra del Estado en su relación con los particulares.

BIBLIOGRAFIA

Constitución Nacional (1991) capítulo III De los derechos colectivos y del ambiente, artículo 88.

Corte Constitucional, (1993) Sentencia SU-067 [Magistrados Ponentes: Fabio Morón Díaz y Ciro Angarita Barón].

Proyecto de ley 084 (1995) Cámara, presentado por el Defensor del Pueblo en GACETA DEL CONGRESO No. 277, p. 11 y ss.”.

Congreso de la Republica. Ley 472 (1998), capítulo II, Art. 2.

Corte Constitucional, (1999) Sentencia C-215 [Magistrado Ponente: MARTA SÀCHICA].

Proyecto de ley No. 005 (1995) Cámara presentado por la Representante a la Cámara Vivianne Morales Hoyos en Gaceta del Congreso, No. 207, jueves 27 de julio de 1995, p. 14 y 15.

Balbín, Doris. Citada por Borrero, José María (1994). Los Derechos Ambientales, Una Visión Desde el Sur.

FIPMA. Pág. 142.

Borrero, José María. (1994) Los Derechos Ambientales. Una Visión Desde El Sur. FIPMA. Pág. 124

Montoya Brand, Mario Alberto y Vásquez Cárdenas, Ana Victoria. (2002). Lo colectivo en la Constitución de 1991. Cuadernos de Investigación, Universidad Eafit,

Sarmiento Palacio, Germán. (1998) Las Acciones Populares en el Derecho Privado Colombiano. Banco de la República, Página 39

Tous Gaviria, Paulina, (2004). carácter resarcitorio e indemnizatorio de las acciones populares en materia ambiental, Universidad Pontificia Bolivariana, facultad de derecho y ciencias políticas, Medellín.