

**LA ACCION POPULAR
MECANISMO JURÍDICO QUE PROTEGE Y GARATIZA
DERECHOS COLECTIVOS**

SARA LUCIA DELGADO MARTÍNEZ

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO JURÍDICOS
SAN JUAN DE PASTO
2006**

**LA ACCION POPULAR
MECANISMO JURÍDICO QUE PROTEGE Y GARATIZA
DERECHOS COLECTIVOS**

SARA LUCIA DELGADO MARTÍNEZ

Trabajo de grado presentado en la especialidad de Derecho Administrativo

Asesor

Dr. Armando Benavides Cardenas

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO JURÍDICOS
SAN JUAN DE PASTO
2006**

**Las ideas y las conclusiones aportadas en el trabajo de grado son
responsabilidad exclusiva del autor.**

**Artículo 1 del Acuerdo No. 234 de octubre de 1966, emanado del honorable
consejo directivo de la Universidad de Nariño.**

Armando Benavides
Asesor

Beatriz Melo Delgado Pabón
Jurado

Guillermo Romo Insuasty
Jurado

APROBADO

San Juan de Pasto, Noviembre de 2006

RESUMEN

La globalización de la economía, el avance de la ciencia y la tecnología, exige un Estado moderno y eficiente, dotado de instrumentos legales y eficaces para solucionar los problemas de la población.

En respuesta a esta necesidad, tratándose de derechos colectivos, surge en la constitución Colombiana de 1.991 la Acción Popular como mecanismo para protegerlos cuando han sido amenazados o lesionados.

Su ejercicio es asequible a cualquier persona, tiene un tramite ágil y flexible que faculta al funcionario judicial para orientarla, tramitarla en un corto tiempo, y aún para formar parte en el seguimiento de la ejecución de la sentencia con la articulación de las diferentes entidades del estado y de la comunidad relacionadas con el derecho cuya protección se solicita, ya sea para suspender actividades dañinas, evitar que se presenten, o exigir el cumplimiento de funciones públicas cuando son omitidas.

La aplicación de la Acción Popular a uno de los derechos colectivos: al goce de un ambiente sano, y a un caso concreto: la desviación del cauce de un río, conlleva a determinar si el instrumento jurídico es o no eficaz.

Así mismo, la jurisprudencia y autores consultados sobre estos temas dan a conocer las diferentes posiciones asumidas por los jueces de conocimiento frente a las características y funciones que cumple la Acción Popular, no solo preventiva, como es su característica esencial, sino también indemnizatoria y de nulidad de algunos actos administrativos.

En estas diferentes posiciones se ven reflejadas la resistencia por un lado, a aceptar un derecho dinámico, acorde con nuevos contextos socio económicos, y por otro, el cumplimiento de uno de los fines estatales, como es, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, Administrativa y cultural de la nación.

ABSTRACT

The globalization of the economy, the advance of the science and the technology, demand a modern and efficient State, endowed with legal and effective instruments to solve the population's problems.

In answer to this necessity, being collective rights, the Popular Action arises in the Colombian constitution of 1.991 as mechanism to protect them when they have been threatened or injured.

Their exercise is affordable to any person, he/she has an it processes agile and flexible that authorizes the judicial official to guide it, to process it in a short time, and still to be part in the pursuit of the execution of the sentence with the articulation of the different entities of the state and of the community related with the right whose protection is requested, either to suspend harmful activities, to avoid that they are presented, or to demand the execution of public functions when they are omitted.

The application of the Popular Action to one of the collective rights: to the enjoyment of a healthy atmosphere, and to a concrete case: the deviation of the bed of a river, bears to determine if the juridical instrument is or not effective.

Likewise, the jurisprudence and authors consulted on these topics give to know the different positions not assumed by the knowledge judges in front of the characteristics and functions that it completes the Popular Action, alone preventive, like it is their essential characteristic, but also indemnizatoria and of nullity of some administrative acts.

In these different positions they are reflected the resistance on one hand, to accept a dynamic right, chord with new economic contexts partner, and for other, the execution of one of the state ends, like it is, to guarantee the effectiveness of the principles, rights and duties consecrated in the constitution, to facilitate the participation of all in the decisions that affect them in the economic life, politics, Administrative and cultural of the nation.

CONTENIDO

Pág.

INTRODUCCIÓN

1. RESUMEN PROPUESTA	13
1.1 TÍTULO	13
1.2 JUSTIFICACIÓN	13
1.3 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	14
2. OBJETIVOS	15
2.1 Objetivo general	16
2.2 Objetivo específico	16
3. MARCO REFERENCIAL	17
3.1 Marco Legal	17
3.2 Marco Teórico	17
4. DESARROLLO DEL TRABAJO	19
4.1 Origen de las acciones populares	19
4.2 Proceso Legislativo de la ley 472, reglamentaria de la acción popular	20
4.3 Definición, derechos que protege y alcance de la acción popular	21
4.4 El interés colectivo en la acción popular	24
4.5 Derecho Colectivo al goce de un ambiente sano	25
4.6 Daño Ambiental	29
4.7 Reparación del daño ambiental	30
4.8 Causa y autoría del daño	30

4.9 Eficacia de la Acción Popular	34
5. DISEÑO METODOLÓGICO	44
6. CONCLUSIONES	45
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A. Diferencias entre acción popular y acción de grupo	51
ANEXO B. Acciones populares interpuestas desde la vigencia de la ley 472 de agosto de 1.998 hasta 2.005	52
ANEXO C. Modificaciones al río Patia, con la construcción del canal Naranjo	53
ANEXO D. Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente	54

GLOSARIO

Ponderación (como procedimiento): “Forma o método de argumentar decisiones en derecho caracterizada por seguir un esquema que puede estructurarse en tres fases, en el que primero se investiga e identifican los principios (valores, derechos, intereses, etc.) en conflicto; segundo, se les atribuye el peso o la importancia que les corresponda, conforme a las circunstancias del caso; y tercero, se decide sobre la prevalencia de uno de ellos sobre el otro (o los otros)”¹

Acción de Tutela. Mecanismo específico constitucional mediante el cual toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, sencillo y rápido ante los jueces o Tribunales nacionales competentes que la ampare contra actos de las autoridades y excepcionalmente de los particulares, que violen sus derechos fundamentales,² reglamentada por el Decreto No. 2591 de 1.991.

Acción de cumplimiento. Mecanismo judicial de rango constitucional mediante el cual toda persona puede acudir ante la autoridad para combatir el incumplimiento de las leyes, actos administrativos y sentencias.³ Esta dirigida a contrarrestar la falta de actividad de la Administración, desarrollada por la ley 393 de 1.997.

Acción de grupo: Mecanismo Judicial privado, de carácter constitucional que ampara derechos individuales, sociales, populares y derechos colectivos, la puede adelantar cualquier persona o un grupo de personas, o quien actúe en su nombre, con la finalidad de obtener una indemnización de perjuicios individuales pero que afectan a un numero plural de personas que se encuentran en condiciones uniformes respecto de una misma causa.

Acción de repetición: Mecanismo Judicial Constitucional mediante el cual, el Estado puede repetir contra las autoridades públicas, o privadas con funciones públicas, cuando ha sido condenado a la reparación patrimonial de daños que hayan sido consecuencia de una conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario público.

¹ RODRIGUEZ DE SANTIAGO, citado por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, sentencia del 17 de Junio de 2.001.

² Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 8º; Convención Americana sobre Derechos Humanos artículo 25; Constitución Política de Colombia artículo 86.

³ Declaración Universal de los Derechos Humanos. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”, artículo 18. constitución Política de Colombia, artículo 87.

INTRODUCCION

Colombia a partir de la Constitución de 1.991, se define como un Estado Social de Derecho, descentralizado, democrático, participativo y pluralista, entre sus finalidades esta, la de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes establecidos en la constitución y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.

Esta, su esencia participativa, es una de las características fundamentales de un nuevo Estado, en donde se reconoce la concertación, el control y la vigilancia de la gestión pública y de sus resultados a través de múltiples formas, y de organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común y se garantiza la injerencia en la discusión de los Planes de Desarrollo.

La Acción Popular es uno de los mecanismos no solo de garantía y protección de los derechos colectivos como se enuncia en la ley que los creó, - 472 de 1.998 - es también un instrumento de control y vigilancia de la gestión administrativa, de sus resultados.

Dada la variedad de derechos colectivos consagrados en la Constitución, la ley y tratados internacionales, en el desarrollo de esta tesis se trabaja el relacionado con el goce de un ambiente sano, por el interés universal que tiene, por su dificultad para encontrar un doliente que exija su protección frente a los diversos daños que diariamente recibe.

El tema del trabajo se divide en tres partes: la primera, dedicada a aspectos generales de la acción popular: origen, derechos que protege, definición y alcance; la segunda sintetiza aspectos sustanciales y procesales de esta acción pública; en la tercera se describe el derecho colectivo al goce de un ambiente sano y se toma un ejemplo concreto de Acción Popular sobre este derecho para analizar si se cumple la función de prevención, reparación o indemnización establecidas en la ley citada, y por último se determina si la función administrativa y judicial del Estado dentro del ejercicio de la Acción Popular está orientada por criterios de Eficacia, Economía y Celeridad, los cuales corresponden al Estado contemporáneo, en el cual, "la organización productiva se rige por la flexibilización para reducir costos, intensificar el trabajo y diversificar productos; en donde la economía nacional pierde sentido en el mundo global; la soberanía se ve

descentralizada y el territorio parcialmente desnacionalizado; en donde las fábricas pueden atomizarse, dispersarse o hasta desaparecer para ser sustituidas por grupos de productores autónomos aislados que pueden producir en red.

1. RESUMEN DE PROPUESTA

1.1 TÍTULO

“La acción popular, mecanismo jurídico que protege y garantiza derechos colectivos”

1.2 JUSTIFICACIÓN

El avance de la ciencia, de la tecnología, el desarrollo de la industria, del comercio las condiciones del país y del mundo han superado la previsión de los efectos nocivos que se pueden ocasionar a grupos considerables de la población.

Para Garantizar, defender y prevenir estos efectos, desde el 6 de Agosto de 1.992 entró en vigencia la Acción popular.

Mediante su ejercicio, aquellas actividades o decisiones administrativas que producen perjuicios a amplios sectores de una comunidad, como es el caso del aprovechamiento no sostenible de los recursos naturales, los productos médicos defectuosos, la imprevisión en las construcciones de obras públicas o privadas, la alteración en la calidad o cantidad de los alimentos, la publicidad engañosa, los fraudes del sector financiero, y muchas otras vulneraciones o amenazas cotidianas, cuentan con esta vía jurídica para prevenir o remediar las consecuencias.

La Acción popular es un instrumento significativo en el sistema jurídico que implica estar a tono con los cambios en las estructuras socio económicas, pero no basta tener este instrumento legal, es necesario aprender a utilizarlo y contar con jueces que lo apliquen conforme a los principios constitucionales e internacionales que guiaron su creación.

Se hace necesario entonces conocer si esta acción es eficaz para responder a la prevención y protección de los derechos de un numero plural de personas, específicamente, en el desarrollo de esta tesis, después de definir la Acción

Popular, determinar sus funciones o características y describir lo que es un derecho colectivo, se tomará el derecho colectivo al goce de un ambiente sano.

Se ha escogido este derecho porque diariamente está amenazado o vulnerado y aunque hay muchas herramientas legales, su aplicación queda insuficiente.

Inicialmente se hará un estudio descriptivo para pasar a considerar su efectividad.

1.3 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cuál es la eficacia de la Acción Popular como mecanismo jurídico, para garantizar la defensa del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano?

La Constitución Política de Colombia de 1.991, implementó las posibilidades de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, partiendo del principio de la dignidad humana como fundamento de la nueva estructura político, jurídica y de la concepción de la persona como un fin estatal.

Desde esta perspectiva, la persona es titular de nuevas facultades, se le reconocen sus derechos individuales, sociales, económicos y culturales, cuyo ejercicio está garantizado con mecanismos judiciales de orden constitucional que permiten su efectividad, éstos son, la acción de tutela, la acción de cumplimiento, la acción popular y de grupo.

La misma Constitución atribuye al legislador la función de regular estas acciones y los procedimientos a seguir para que se hagan realidad y no queden en simples postulados filosóficos.

Es así como, referente a la acción popular, el artículo 88 de la Constitución determina que “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 pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella”.

Este artículo constitucional, se reglamentó mediante la ley 472 de Agosto 5 de 1.998. Es un instrumentos específico de protección judicial que permiten a las personas acudir a las autoridades para proteger sus derechos y solicitar decisiones que cobijen a todos los que se encuentren en iguales o similares situaciones.

La Acción Popular es el medio procesal que comprende las vías, instancias, y competencias que permite el acceso a la justicia para buscar la protección de los derechos e intereses colectivos, para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio, o para restituir las cosas a su estado anterior si fuere posible.

De acuerdo con esta definición, la Acción Popular encierra no únicamente una finalidad preventiva frente a eventuales daños o agravios que afecten a un indeterminado número de personas, cuya protección resulta impostergable, sino también cumple una función suspensiva o reparadora, según se haya iniciado el daño, o éste ya exista.

Con el desarrollo de este trabajo que se enmarca en el área del derecho Administrativo, se pretende analizar si efectivamente la Acción Popular es uno de los mecanismos jurídicos que ayudan a prevenir o suspender daños o restituir derechos de interés para un número plural de personas, para ello, se partirá con un resumen histórico de los derechos colectivos, su definición, alcance y se tomará como referente un caso concreto, relacionado con el medio ambiente.

2. OBJETIVOS

2.1 Objetivo General

Determinar la eficacia de la Acción Popular para prevenir daños de bienes y derechos colectivos; suspender si el daño ya ha iniciado, o restablecerlo cuando los efectos nocivos ya se están dando.

2.2 Objetivos específicos

- Descomponer la definición de Acción Popular en cada uno de los verbos que lleva implícitos para conocer si se cumplen o no en la práctica.

- Establecer si la definición de Acción Popular, sus finalidades y procedimiento contenidos en la ley 472 de 1.998 facilitan o limitan la protección de los derechos colectivos

- Revisar jurisprudencias relacionadas con el cumplimiento de las funciones o finalidades de la Acción Popular

- Describir el derecho colectivo al medio ambiente y tomar una situación real para analizar la posición de las partes intervinientes.

3. MARCO REFERENCIAL

3.1 Marco Legal

El trabajo se enmarca en la Constitución Nacional, artículos 88, que institucionaliza la Acción Popular, como también en todas las normas constitucionales referentes al medio ambiente, entre otras, los artículos comprendidos entre el 78 y 82.

Así mismo se trabaja con la ley 472 del 5 de Agosto de 1.998, mediante la cual se reglamenta el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo. También se consultarán sentencias y jurisprudencias del Consejo de Estado sobre el tema.

3.2 Marco Teórico

La Acción Popular como Instrumento legal que garantiza los derechos colectivos se circunscribe en un Estado Social y Democrático de Derecho como el Colombiano, cuya finalidad es la búsqueda de la convivencia a partir del respeto y garantía de los derechos humanos, es así como en el artículo 2º de la Constitución se especifican estos fines:

“Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”⁴

Para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del estado están instituidas las autoridades de la República y existen diferentes medios para exigirlos cuando sean amenazados o vulnerados por la acción u omisión de estas autoridades o de particulares.

⁴ PEÑA PEÑA, Rogelio Enrique. Constitución Política de Colombia, Santa Fe de Bogotá, Colombia, ediciones ecoe, 1,988, p. 9

Tratándose de amenazas, daños o desconocimiento de derechos que afectan a una colectividad, surge la acción pública como instrumento legal que puede ser utilizado por cualquier persona natural o jurídica que se identifique o comparta intereses grupales o comunales.

La autoridad competente es la administrativa, cuando las acciones u omisiones provienen de las entidades públicas y de particulares con funciones administrativas; o de los jueces civiles cuando el peligro o lesión de los derechos sociales surgen de los particulares.

También estos derechos están protegidos penalmente cuando la acción u omisión está considerada como delito.

Por la variedad de derechos colectivos, por las diferentes formas de lesionarlos, por el sin número de consecuencias e intereses, por las distintas áreas del derecho que pueden abarcar, puede decirse que la Acción Popular es una acción compleja, multidisciplinaria, de interés social, en la que prima la aplicación del derecho administrativo porque el origen del daño puede ser, una decisión de hacer o no hacer algo dada por una autoridad; u omitir por negligencia, descuido o por intereses apartados de los que establece la Constitución y la ley.

Se tendrá entonces, como guía de trabajo, las finalidades de un Estado Social de Derecho establecidas en la Constitución Política, la definición de Acción Popular como “remedios procesales colectivos frente a los agravios y perjuicios públicos”⁵ y la definición de persona como “ser humano en su dimensión social, visto en la tensión individuo – comunidad, la razón última de la Nueva Carta Política”⁶

⁵ SARMIENTO PALACIOS, German. Las Acciones Populares y la defensa del medio ambiente En: Derecho y medio ambiente, Santa Fe de Bogotá, Colombia, Cerec – Fescol, 1.992, p. 231. En: LONDOÑO TORO Beatriz, Las Acciones Populares y de Grupo En: Manual sobre el Ministerio Público y la Gestión Ambiental, Procuraduría General de la Nación, Instituto de Estudios, Santa fe de Bogotá, Mayo, 2.000 p. 77

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, Sentencia T – 411 1.992 M.P. Dr. Alejandro Martínez.

4. DESARROLLO DEL TRABAJO

4.1 ORIGEN DE LAS ACCIONES POPULARES

Se originan en el Derecho Romano y el Derecho Inglés. Tanto en Roma como en Inglaterra se crearon como expresión de Equidad para amparar derechos de grupos afectados por una lesión de interés colectivo.

Esta figura jurídica fue traída a América Latina por Don Andrés Bello, tomando como base el Código de Napoleón la codificó en el Código Civil Chileno.

En Colombia se introdujo la Acción Popular al adoptarse el Código Civil en 1.886, inspirado en la obra de Don Andrés Bello, y opera en contra de las obras que contaminen el aire⁷, de edificios que amenacen ruina, árboles mal arraigados, cambio de dirección de aguas⁸, daños contingentes⁹, y en defensa de los bienes de uso público¹⁰.

Entre 1.982 y 1.998 han surgido normas sustantivas y de procedimiento¹¹, en áreas específicas de aplicación de la acción Popular, en defensa del consumidor¹², del espacio público¹³, del medio ambiente agrario¹⁴, y en contra de la competencia desleal y el uso de información privilegiada en el sistema financiero y mercado público de valores¹⁵.

En la Constitución de 1.991, artículo 88 se incluyó la Acción Popular como mecanismo de protección de los derechos colectivos y se desarrolló con la ley 472

⁷ CÓDIGO CIVIL, Art. 993, 994 y 988

⁸ CÓDIGO CIVIL, Art. 988 y siguientes

⁹ CÓDIGO CIVIL, Art. 1.005

¹⁰ CÓDIGO CIVIL, Art. 2.359

¹¹ Decreto 2651 de 1.991, ley 99 de 1.993, ley 446 de 1.998

¹² Decreto 3466 de 1.982

¹³ Ley 9ª de 1.989

¹⁴ Decreto 2303 de 1.989

¹⁵ Leyes 35 y 45 de 1.990; decretos 653 y 663 de 1.993

de 1.998, en donde se compilan en una lista enunciativa todos los derechos colectivos dispersos, dejando la posibilidad de ampliarse.

4.2 PROCESO LEGISLATIVO DE LA LEY 472, REGLAMENTARIA DE LA ACCION POPULAR

En 1.993 se presentaron ante el Congreso tres proyectos de ley reglamentarios del artículo 88 de la Constitución Nacional aprobado uno de ellos en 1994 por la Cámara de Representantes, mas no por la comisión primera del Senado quien ordenó su archivo fundamentándose en el artículo 162 de la Constitución Nacional, esto es, por haber transcurrido dos legislaturas sin que se haya aprobado.

Hubo opositores para su aprobación, personas naturales y jurídicas, entre ellas, asociaciones comerciales, bancarias, industriales y productoras¹⁶ como también objeciones del presidente de la república de ese periodo legislativo por razones de inconstitucionalidad y de inconveniencia. La Corte Constitucional declaró infundadas algunas objeciones y aceptó otras, en cuyas decisiones aclaró interpretaciones, modificó algunos artículos y suprimió otros, es así como los términos “condiciones uniformes”, referida en el artículo 3o. de la ley 472, no deben entenderse como exigencia para demandar, la preexistencia del grupo o colectivo a la ocurrencia del daño¹⁷; en el artículo 11 se quitó la caducidad de cinco años¹⁸ para que la acción pueda promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo¹⁹, e indicó que estas expresiones, derechos e intereses colectivos no excluyen los derechos fundamentales de origen constitucional; se dejó el tramite preferencial únicamente para las acciones colectivas preventivas; se suprimió la exoneración de impuestos para las organizaciones que se constituyan por iniciativa de la comunidad para la defensa de los derechos e intereses colectivos.

El 11 de Junio de 1.979 se aprueba el texto definitivo en plenaria del Senado de la República, y entra en vigencia el 5 de Agosto de 1.999, un año después de su promulgación.

¹⁶ Asocolfa, Acopi, Acoplásticos, Analdez, Andi, Asocolflores, Asobancaria, Asocaña, Camacol, Cofecar, Fasecolda, Fedegan y Sac.

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, sentencia C569 del 8 de junio de 2.004. Magistrado ponente, Rodrigo Uprimny Yépez, exp. D-4939.

¹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, sentencia C 215 de 1.999

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, sentencia C1062 DE 2.000 Magistrado ponente. Álvaro Tafur Galvis.

4.3 DEFINICION, DERECHOS QUE PROTEGE Y ALCANCE DE LA ACCION POPULAR

Las Acciones Populares se definen como “Los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos” y “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”²⁰

Los derechos colectivos se encuentran enunciados en el artículo 88 de la Constitución Nacional y 4º de la ley 472 de 1.998, así: “derecho al goce y defensa de un ambiente sano, al equilibrio ecológico, al espacio y bienes de uso público, a la seguridad y salubridad pública, a la moralidad administrativa, al patrimonio cultural de la nación, a la libre competencia, a los servicios públicos, a prohibir, fabricar, importar, poseer usar armas químicas, biológicas y nucleares, o introducir al territorio nacional residuos nucleares o tóxicos, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, a un desarrollo urbano donde prevalezca una buena calidad de vida para sus habitantes”.

El listado de los derechos colectivos no es taxativo; es enunciativo, lo que da lugar a que se amplíe, de acuerdo a la dinámica de la actividad económica, a la globalización, a los procesos de liberación de los mercados, a la interconectividad de los usos y manejo de la información, al debilitamiento del concepto clásico de estado como síntesis de la sociedad, que viene dando paso para que la Acción Colectiva ocupe espacios de control y negociación que antes realizaba el estado.

La definición establece tres funciones que puede cumplir la Acción Popular: de prevención, de suspensión y restitución relacionadas con el daño contingente, el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio.

El Consejo de Estado en sentencia del 20 de Septiembre de 2.001 le atribuye, además de las anteriores, la característica indemnizatoria, según el caso concreto.

La idea de que la Acción Popular es principalmente preventiva, es equivocada dice, pero se explica porque la Corte Constitucional antes de la expedición de la ley 472 sostuvo repetidamente que la acción popular tenía esa naturaleza y que

²⁰ CAMARGO, Pedro Pablo. Artículo 2º, ley 472 de 1.998. Las Acciones Populares y de Grupo Editorial Leyer, 4ª edición, Junio de 2.004

con ella jamás podría pretenderse la reparación de daños individuales o colectivos.

Sin embargo, la ley admite que la Acción Popular tiene un carácter indemnizatorio especial, que está concebido dentro de su finalidad, como es, la protección y garantía de los intereses colectivos. La indemnización está destinada para reparar el daño causado al derecho colectivo y no para reparar perjuicios ocasionados a derechos individuales que hacen parte de esa comunidad; por eso, el valor a pagar para la recuperación del derecho afectado solo puede entregarse a la entidad que no sea culpable en la realización del daño.

Así se desprende del artículo 34 de la ley citada cuando se refiere a la parte resolutive de la sentencia, la cual debe contener, según el caso:

- Una orden de hacer o no hacer.

- Condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daños o perjuicios a un derecho o interés colectivo a favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo.

- Exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior, cuando fuere físicamente posible.

En los incisos 2º 3º y 4º de este artículo se refuerza que este instrumento jurídico no es únicamente preventivo, al establecer la forma como debe pagarse los perjuicios, los plazos y medidas necesarias para el cumplimiento de la sentencia.

No obstante la claridad de la norma, hay pronunciamientos en contra de las características indemnizatorias y restitutorias de la acción, al considerar que la Acción Popular no fue instituida para consagrar duplicidad de procesos judiciales frente a hechos, causas y pretensiones que con antelación estaban previstos en otras normas de defensa de los derechos que se consideren amenazados o violados; es así como la sección segunda del Consejo de Estado en relación con la posibilidad de adelantar acciones populares fundadas en un contrato estatal ha manifestado :

“... el legislador al instituir y reglamentar las acciones populares en ningún momento pretendió desconocer las competencias de los distintos órganos del estado... cuando existen mecanismos distintos a la Acción Popular para defender los derechos públicos o el interés general esta acción no es de recibo, como en efecto sucede en el sub. – lite, ya que el cumplimiento de las cláusulas contractuales y las garantías se puede hacer efectivo a través de las acciones contenciosas”²¹

Contrario a lo anterior, el Consejo de Estado, Sección primera en providencia que revoca el rechazo de una acción popular que pretendía dejar sin efectos un contrato de compraventa de un inmueble por un precio que a juicio del actor era excesivo, sostuvo:

“La ley 472 de 1.998 no contempla como razón para su improcedencia, la existencia de otros medios judiciales de defensa a través de los cuales también se puede hacer efectivos los derechos conculcados... El derecho o interés colectivo puede ser quebrantado por actos, acciones u omisiones de la entidad pública o del particular que desempeñe funciones administrativas, lo que significa que es al resolver la controversia cuando el juzgador deba pronunciarse sobre la legalidad de esos actos, acciones u omisiones”.

El hecho de que la mencionada actividad de la administración también pueda ser objeto de enjuiciamiento a través de otras acciones no implica que deba acudir necesariamente al ejercicio de las mismas, pues, estando de por medio un interés o derecho colectivo, también es viable el ejercicio de la Acción Popular”²²

Evitar, cesar y restituir son los verbos utilizados en la definición, y se conjugan con los tiempos futuro, presente y pasado, lo que indica que para adelantar la Acción Popular no necesariamente debe existir un daño, basta la amenaza o el peligro para acudir a la vía popular y prever o evitar un acontecimiento o hecho negativo para una colectividad.

El derecho o interés afectado en la Acción Popular, no es el particular, es el compartido por una pluralidad más o menos extensa de individuos; es el ejercicio de la solidaridad en donde el interés colectivo es la suma de intereses particulares

²¹ Auto del 24 de Mayo de 2.001 en expediente AP 076 citado por el magistrado Alier Hernández, en exposición ante la Universidad Externado de Colombia, Las Acciones Populares y la validez de los Contratos Estatales, Santa Fe de Bogotá, 2.005.

²² CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, fallo del 23 de Marzo de 2.000, expediente AP 025 citación ibid.

y con una sola demanda se pueden defender los derechos de muchos, o multitud de ciudadanos.

Los constituyentes Juan Esguerra y Jaime Arias López así lo han manifestado:

“Las acciones populares o cívicas están orientadas a la defensa de un interés colectivo difuso, que no se concreta en cabeza de nadie en particular y que por lo tanto no tiene entre la ciudadanía, de conformidad con el derecho ordinario, voceros legitimados para su defensa. La ley entonces faculta a todos para que, careciendo de interés patrimonial propio, ejerzan una acción en beneficio de la comunidad. Esta, -la inexistencia de un derecho patrimonial privado- es la razón por la cual en algunos casos se prevé una recompensa para el particular que interpone la acción. . . Puede en ciertos casos ser concurrentes - derechos individuales y colectivos – y un ejemplo ilustra la situación: si existe en el mercado un producto defectuoso, que no cumple los requisitos mínimos de calidad o que entrañe riesgo para los consumidores, cualquier persona, en ejercicio de una acción popular, podrá solicitar que se prohíba su comercialización. Se trataría de proteger el interés colectivo difuso de los consumidores. Pero en estas mismas circunstancias, de hecho, quienes han adquirido el producto han sido lesionados en sus derechos. . .”²³

4.4 EL INTERES COLECTIVO EN LA ACCION POPULAR

De la Jurisprudencia Contenciosa se tiene que el interés supone la existencia de algo, que puede ser una cosa o un bien, que es importante para un número de personas, componentes de una comunidad, que le significa un valor, un provecho, una utilidad en el orden moral o material; que esas personas aprecian como tal y que desean adquirir, conservar, acrecentar o mantener para su propia esfera de valores.

El interés colectivo está en cabeza de un grupo de personas que hacen parte de una comunidad, y es protegido por la Acción popular, a diferencia del interés general, que es difuso, se constituye como finalidad estatal, y es tutelado por la jurisdicción ordinaria.

Los daños a estos intereses o derechos pueden ser colectivos o de grupo, los primeros afecta intangiblemente la calidad de vida de todo un conglomerado y la acción preventiva o reparadora debe ser ejercida a nombre de la comunidad mediante la Acción Popular; los segundos el daño de grupo afecta a un número

²³Gaceta Constitucional No. 77 del 20 de Mayo de 2.001

plural de víctimas perfectamente identificadas, pudiendo cada una ejercer acciones preventivas o reclamar indemnización individual del daño, bien sea mediante una demanda contenciosa de reparación directa, o mediante una acción de grupo, ésta, al igual que la acción popular esta regulada en el mismo texto de la ley 472 de 1.998. Entre una y otra, existen diferencias como se puede (ver anexo A).

Volviendo a las Acciones Populares, tema del trabajo, el artículo 4º de la Ley que las reglamenta contempla como derechos o intereses colectivos algunos que a la vez afectan intereses individuales, por ejemplo, la violación al ambiente sano, a la moralidad administrativa, a la seguridad y salubridad públicas, a los derechos de los consumidores y usuarios, entre otros, generalmente terminan causando daños individuales.

En estos casos, es importante tener en cuenta que la pretensión de la acción popular es reparar, evitar, suspender, terminar un daño colectivo causado a la sociedad en general.

La Corte Constitucional al estudiar la accesibilidad de algunas normas de la Ley 472 de 1998, sostuvo que el interés colectivo se configura como un interés que pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección.

La clasificación que la Ley 472 de 1998 hace de los derechos e intereses colectivos susceptibles de ser reclamados mediante acciones populares, no es definitiva, en la medida en que la misma norma dispone que además de los que se enumeran en ese estatuto, son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia. De igual manera, señala que los derechos e intereses enunciados en el artículo 4º de esta ley, estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad al 6 de Agosto de 1.999, fecha en la que entró a regir .

4.5 DERECHO COLECTIVO AL GOCE DE UN AMBIENTE SANO

Los artículos 79 y 80 de la Constitución Nacional establecen:

Artículo 79:

“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”

Artículo 80:

“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones para la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.”

En desarrollo de estos artículos hay un gran número de leyes y decretos como también entidades y organismos encargados de velar por la conservación del medio ambiente, entre ellos, el decreto 2821 de 1974, Código Nacional de Recursos Nacionales y de protección al medio ambiente, según el cual, el ambiente es patrimonio común, de utilidad pública e interés social, como también lo son, la preservación y manejo de los recursos naturales renovables; la ley 30 de 1986 que prescribe, entre otros mandatos, que la destrucción de cultivos ilícitos de los que se puedan extraer sustancias que produzcan dependencia, se hará utilizando los medios más adecuados, previo concepto favorable de los organismos encargados de la salud de la población y de la preservación y equilibrio del ecosistema del país; y la ley 99 de 1993 mediante la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente²⁴, y preceptúa que el desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y de desarrollo sostenible contenidos en la declaración de Río de Janeiro. Entre estos principios merecen resaltarse el de precaución, según el cual:

“La formulación de las políticas ambientales tendrán en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme el cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.”²⁵

²⁴Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

²⁵ Artículo 6º. Ley 99 de 1993

Es un principio preventivo que exige actuar antes que el daño ocurra, tomar todas las medidas posibles ante las evidencias de un daño al ambiente y sus consecuentes afectaciones a la vida, a la salud de las personas y en general, a los seres vivos.

Al respecto, Blanca Lozano Cutenda, en la obra Derecho Ambiental Administrativo dice que la medida preventiva debe mantenerse mientras los datos científicos sigan siendo incompletos, imprecisos o no concluyentes, y se considere que existe un riesgo demasiado elevado para la comunidad.

El otro principio, el de Participación descentralizada y democrática del manejo ambiental del país se deriva del preámbulo de la Constitución, de los artículos 1º, 2º y del 79 que se ha transcrito, se fortalece con las funciones asignadas sobre el tema a los entes territoriales²⁶ y en la elaboración de los planes de desarrollo²⁷ entre otras normas.

Además de estos principios, en el marco jurídico nacional hay disposiciones constitucionales y normas incorporadas a la legislación interna contenidas en tratados internacionales dirigidas al manejo y protección de los recursos naturales y al medio ambiente como medio para lograr el desarrollo económico y social del país.

Inicialmente se establece el principio fundamental de que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación²⁸, determina a la propiedad una función social y ecológica²⁹, por tanto, para obtener la protección de la justicia y del Estado se requiere que esté destinada al ejercicio de actividades lícitas y ecológicamente benéficas para la comunidad. Si la propiedad está destinada para fines ilícitos y contrarios a la moral, no se cumple la función ecológica y al estado le queda la obligación de direccionarla hacia la licitud.

Se estatuyen que la educación deberá formar al colombiano en la práctica del trabajo para la protección de la diversidad e integridad del ambiente y conservación de las áreas de especial importancia ecológica³⁰; el derecho a gozar

²⁶ Constitución Política de Colombia. Artículo 300 numeral 2º, 313 numerales 7º y 9º.

²⁷ Art. 342 Ibid

²⁸ Artículo 8º Ibid

²⁹ Artículo 58 Ibid

³⁰ Artículo 67 Ibid

de un ambiente sano³¹, señalando como responsabilidad del Estado preservar el patrimonio ambiental y natural del país, la diversidad biológica y los ecosistemas³², reiterándose en los artículos 80, 81 y 82 la obligación estatal de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables para su desarrollo sostenible, su conservación y su restauración o sustitución, sancionar a los responsables, obligándolos a reparar los daños causados y prohibiendo la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares.

Para esto, faculta al ejecutivo para declarar el estado de excepción cuando sobrevengan hechos que amenacen perturbar el orden económico, social y ecológico del país³³.

Se estimula el tratamiento internacional del tema ecológico³⁴, se incluye en la gestión de vigilancia de la Contraloría General de la República la valorización de los costos ambientales³⁵, y se asigna a esta entidad, como atribución, la de presentar al Congreso de la República, anualmente un informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del medio ambiente³⁶.

Según este organismo de control, en el informe sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente, periodo 2.004 – 2.005, no se observan acciones coherentes orientadas al desarrollo sostenible como objetivo de una política pública a largo plazo. Advierte que en el plan de desarrollo se determinaron pocas metas específicas en el tema ambiental, confundiéndolas con los objetivos de erradicación de cultivos ilícitos.

Considera que las autoridades ambientales regionales desviaron sus finalidades al centrar su atención en los servicios públicos domiciliarios, el agua, alcantarillado, rellenos sanitarios y plantas de tratamiento de aguas residuales cuya responsabilidad por asignación constitucional y legal le compete a los departamentos y municipios, en desmedro de la conservación de los ecosistemas, la protección de cuencas hidrográficas y el entorno natural. Cuestiona los resultados de la política de entregar en concesión, parques naturales para que los particulares se aprovechen económicamente en actividades turísticas, sin tener

³¹ Artículo 79 Ibid

³² Artículo 79 Ibid

³³ Artículo 226 Ibid

³⁴ Artículo 268 inciso 7º Ibid

³⁵ Artículo 268 Ibid

³⁶ Artículo 277 numeral 4º. Ibid

información de la biodiversidad almacenada en los parques, y económicamente, sin hacer ningún cálculo que permita configurar un equilibrio entre la utilidad de la nación y la utilidad privada.

Expresa preocupación por las órdenes de asperjar reservas nacionales naturales con químicos como el glifosato, poniendo en riesgo riquezas naturales incalculables.

Los ingresos por las autorizaciones para explotación de maderas, peces ornamentales, pieles, etc., no tiene un verdadero registro, o no se cobra lo que ordena la ley ni se dedica a un repoblamiento que garantice la sostenibilidad de las especies.

El informe advierte un riesgo o peligro de daño grave, irreversible e invaluable a la biodiversidad, definida ésta, como: “La variedad de las formas de vida y se manifiesta en la diversidad genética, de poblaciones, especies, comunidades, ecosistemas y paisajes”³⁷. El informe vislumbra peligro, amenaza, daño previsible con el ejercicio de la Acción Popular.

4.6 DAÑO AMBIENTAL

Se entiende como daño ambiental, el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovación de sus recursos, caracterizado regularmente porque no lesione especialmente a una u otra persona determinada, sino exclusivamente al medio natural, como el agua, el aire, la flora, la fauna, los seres vivos, por la contaminación, destrucción de hábitats, el deterioro ecológico, etc.

El daño ecológico es colectivo, con repercusiones en ocasiones, individuales o sobre bienes particulares, pudiendo la persona afectada actuar en su propio nombre, haciendo uso de la acción de reparación directa o adelantando la acción de grupo para pedir una indemnización; o accionar, en nombre de una colectividad para solicitar también la indemnización de la cual no se puede apropiarse pero si va a encontrar beneficios al evitar, suspender o terminar el peligro, el daño, o sus efectos, al reparar si fuera posible, al hacer menos gravoso el daño, o al ejecutarse una orden en beneficio del medio ambiente que ha sido omitida.

³⁷ PARDO FAJARDO, María del Pilar. Investigadora del Editorial Legis, 1ª edición, Instituto de Investigación de recursos Biológicos ALEXANDER HUMBOLDT, biodiversidad, análisis normativo y de competencias para Colombia, Colombia, 1.999.

4.7 REPARACIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL

Los daños ambientales no pueden valorarse o cuantificarse en dinero, no tienen valor mercantil, por esto mundialmente se ha optado como monto de estos daños, el equivalente al costo de restauración del bien afectado, tomando como referente el bien, en el estado anterior a la lesión.

Restauración ambiental es la recuperación y adecuación morfológica y ecológica de un área afectada por actividades que hayan introducido modificaciones considerables y efectos graves a los recursos naturales, mediante obras o actividades dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente alterado, aunque los resultados no pueden dejar las cosas igual al estado anterior a los efectos nocivos.

4.8 CAUSA Y AUTORIA DEL DAÑO

Al igual que existe dificultad para cuantificar el monto del daño, también es difícil determinar la causa, autoría, y la responsabilidad del daño.

Determinar que una causa produjo un efecto y que el mismo se puede atribuir a una o varias personas identificables, públicas o privadas, o ambas a la vez; a una o diferentes actividades o hechos dañinos, o haber permitido que se causen, es complejo.

Algunas respuestas a estas posibilidades las da el código Civil y los principios contenciosos administrativos, así:

Si uno o mas hechos dañinos son ocasionados por varias personas públicas o privadas, surge el concepto de la responsabilidad solidaria entre los coautores, según el artículo 2344 del Código Civil.

Si el daño es causado por personas públicas y privadas como coautoras, de conformidad con los principios Contencioso Administrativo, se aplica el fuero de atracción, mediante el cual esa jurisdicción atrae a las personas privadas que debían ser juzgadas por la jurisdicción ordinaria.

Sobre esta dificultad para identificar y atribuir responsabilidad a los causantes del daño, la autora Española Rosario Leñero Bohórquez considera que:

“la prueba del nexo causal en los daños ambientales constituye por lo general una auténtica prueba diabólica. Así, se ha puesto de manifiesto como esta tarea se ve dificultada por circunstancias tales como la frecuente pluralidad de agentes contaminantes, la eventual lejanía entre la ubicación del agente lesivo y el lugar de producción de los efectos, la manifestación diferida en el tiempo de los daños o del real alcance de los mismos. . .”

Entre los motivos que dificultan, pero no impiden la identificación del autor y/o de la causa del daño, están la tardanza o el transcurso de cierto tiempo para que se produzcan sus efectos, por eso, Michel Rousseau citado por Juan Carlos Henao en la obra:

“Responsabilidad del Estado Colombiano por Daño Ambiental, considera que para decidir sobre las acciones a favor del medio ambiente, debe el Juzgador ser sensible y conciente del problema, y aplicar su creatividad en el análisis. Afirma que los jueces son dados al razonamiento a contrario para llegar a la certeza causal a través de la exclusión de otras causas posibles. Cita por ejemplo, la muerte de unas abejas por emisión de flúor en el aire. Cuando las abejas mueren, no es fácil establecer las causas, porque la industria de flúor se encontraba a kilómetros de distancia. Sin embargo, luego de excluir que las abejas estaban enfermas, que hubieran atrapado un gran frío por las heladas, se juzga que, “a falta de otra causa, la mortalidad de las abejas solo se podía explicar por la intoxicación de flúor.”

Esta metodología –dice- unida a un actuar rápido, unido a una acumulación de indicios, se complementa con el conjunto de presunciones graves y concordantes que apunten a esclarecer el nexo causa-efecto.

Entre los inconvenientes que se pueden presentar para encontrar el responsable al momento del daño, se tiene la multiplicidad de autores y de sus variadas relaciones con el medio ambiente, es lo que ocurre con la contaminación del aire o del agua en donde la polución o los residuos tóxicos producidos por industrias o fábricas se mezclan, y confunden, debiendo entonces exigirse la responsabilidad solidaria.

Cuando es toda una sociedad o comunidad la que ha producido o está produciendo efectos ambientales nocivos, con el uso por ejemplo de bienes particulares como el vehículo, se presenta una contaminación difusa procedente

de diferentes fuentes en donde es imposible establecer al responsable ni aplicar el concepto de solidaridad.

Es cuando debe actuar el Estado con políticas y programas ambientales, haciendo uso del artículo 80 de la Constitución Política, que lo faculta para “planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.”

Cabe preguntarse, si el Estado no cumple estas funciones, o lo hace deficiente o equivocadamente debe o no responder por su acción, omisión o extra limitación de sus atribuciones.

Tomando como referencia la responsabilidad Administrativa del Estado por los daños ocasionados a particulares, históricamente se aceptó la tesis de la irresponsabilidad del Estado en los resultados dañosos que sus actos o hechos ocasionaran, sosteniendo que el concepto de soberanía no podía limitarse y por lo tanto, el Estado no asumía ninguna responsabilidad en aquellos daños que su actividad originara.

Posteriormente se admitió que, aunque el Estado no era responsable, si podía serlo el funcionario que actuando a nombre del Estado ocasionara un daño. Surgió así la responsabilidad del funcionario público, pero no la del Estado.

Después de la Revolución Francesa se acogió la teoría de la responsabilidad civil estatal y por lo tanto, la obligación de indemnizar si lesionaba el patrimonio de un particular cuando se tomaban determinaciones públicas. Esa responsabilidad se regulaba con fundamento en las normas civiles.

Últimamente se acepta la obligación de indemnizar que tiene el Estado con la aplicación de normas de derecho público, del derecho administrativo, adoptando el principio de la igualdad ante las cargas públicas.

Según esta teoría, todo perjuicio que exceda los sacrificios y cargas comunes que se exige a todo ciudadano, rompe la igualdad y debe ser reparado por el Estado, así el daño no provenga de culpa, puesto que el Estado no puede dañar y quedar en la impunidad, rompiendo él mismo los soportes del Estado de Derecho.

La finalidad de la responsabilidad administrativa es la de restablecer el equilibrio cuando se ha lesionado un patrimonio, que en el caso sería, el patrimonio ecológico.

Esa responsabilidad es atendida por el presupuesto colectivo, como lo es el del Estado, con la posibilidad de repetir contra la autoridad pública que dio lugar al pago por los daños antijurídicos causados, siempre que haya sido consecuencia de conducta dolosa o gravemente culposa³⁸.

De aquí surgen dos situaciones:

1. El estado esta obligado a indemnizar el daño a favor del bien lesionado, por un acto o hecho administrativo de sus agentes, haciendo prevalecer la protección del medio ambiente sobre la titularidad del bien dañado, es decir, prima el derecho de todos los habitantes del territorio nacional, al goce de un ambiente sano, ante la titularidad de los bienes estatales. Por ser Estado y a la vez propietario de los bienes, no lo excluye de la responsabilidad.

“El estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”³⁹

2. El Estado está obligado a responder en su totalidad, o en solidaridad, según el caso, por los daños causados por terceros cuando ha omitido hacer lo que la Constitución, las leyes y tratados internacionales lo exigen.

“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y preservación de un ambiente sano”⁴⁰

Si las funciones constitucionales no han sido cumplidas, a través de la acción pública es el juez quien debe decidir el conflicto teniendo en cuenta los principios

³⁸ Constitución Nacional, artículo 90

³⁹ Artículo 332 Ibid

⁴⁰ Art. 334 Ibid

constitucionales, la jerarquía de derechos, la ponderación de las consecuencias, los conflictos que puedan surgir con otros intereses, así lo sostiene Luís Felipe Botero Aristizabal en su obra “La Acción Popular y la nulidad de los Actos Administrativos.”

La Jurisprudencia Constitucional ha establecido algunos criterios para solucionar los conflictos relacionados con el medio ambiente, como son, en primer lugar, la prevalencia de derechos o intereses protegidos en norma constitucional; cuando no hay norma de este rango se acude a principios y valores constitucionales, si hay conflictos entre dos o mas intereses comunales de igual categoría prevalece el de las personas que se encuentren en una situación de inferioridad respecto de los demás intereses, aplicando el principio de equidad, el tiempo y la ponderación de los efectos.

Todo depende entonces, de la aplicación de los principios de razonabilidad, proporcionalidad, equidad, eficacia y prevención fundados en una norma que legitime la decisión.

El artículo 15 de la ley 472 de 1.998 contempla que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia.

En los demás casos, esto es, en daños o peligros de derechos o intereses colectivos efectuados por particulares, corresponde a la Jurisdicción ordinaria civil; específicamente a los Juzgados del Circuito en primera instancia y en segunda a los Tribunales respectivos.

Puede Entonces, anularse actos administrativos tanto generales como particulares si con ellos se coloca en peligro o lesiona un derecho colectivo.

4.9 EFICACIA DE LA ACCION POPULAR

El artículo 2º de la Constitución Nacional señala entre las finalidades esenciales del estado, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

Concordante con esta finalidad se tiene a la eficacia como uno de los principios orientadores de las actuaciones administrativas. En virtud de éste los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitar decisiones inhibitorias⁴¹; continuar de oficio la actuación si es necesaria para el interés público⁴², no exigir documentos que se encuentren en la misma entidad o puedan conseguirse con facilidad⁴³, o por el contrario, dar la oportunidad para aportarlos en caso de que los anexados no sean suficientes para decidir⁴⁴, enviar al funcionario competente si la petición se dirigió equivocadamente⁴⁵, dar respuestas motivadas⁴⁶, practicar oportunamente pruebas y justificar cuando se niegan⁴⁷.

Además de estas disposiciones la Acción Popular en su ley reglamentaria 472 contiene otras normas específicas que contribuyen al cumplimiento de la finalidad de este instrumento legal:

Es al juez a quien le es competente dar Impulso oficioso a la acción para producir decisión de mérito, eliminar los trámites innecesarios, adecuar la petición a la acción que corresponda, solucionar los obstáculos puramente formales, evitar decisiones inhibitorias. Si no lo hace, incurre en falta disciplinaria, sancionable con destitución.

Ante un peligro inminente, en cualquier estado del proceso, y aún antes de admitirse la demanda el juez tiene la facultad para tomar las medidas previas pertinentes para evitar o hacer cesar el peligro y obligar a la parte demandada a prestar caución.

La Acción Popular la puede promover cualquier persona natural o jurídica, las Organizaciones no gubernamentales, populares o cívicas, las entidades públicas con funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que no hayan originado el peligro o daño, el Ministerio Público -Procurador General, Defensor del Pueblo, personeros en lo relacionado con su competencia-, los Alcaldes y demás servidores públicos encargados de promover la protección y defensa de los derechos colectivos que se invoquen en la acción.

⁴¹ CÓDIGO Contencioso Administrativo artículo 3º inciso 5º,

⁴² Art. 8 Ibid

⁴³ Art. 10 Ibid

⁴⁴ Art. 12 Ibid

⁴⁵ Art. 33 Ibid

⁴⁶ Art. 76 numeral 6º Ibid

⁴⁷ Art. 76 numeral 10 Ibid.

Si es preventiva tiene un trámite preferencial frente a las demás que conozca el juez competente, salvo el recurso de Habeas Corpus, Acción de Tutela y Acción de cumplimiento.

Puede presentarse y tramitarse en cualquier tiempo, aún en estados de excepción, mientras subsista la amenaza, el peligro o daño; procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas y/o particulares que coloquen en peligro o vulneren intereses colectivos.

Se facilita al demandante presentar la acción ante cualquier juez, quien debe remitir al competente si no lo es; solicitar ayuda a la Defensoría del Pueblo o a los Personeros para elaborar la demanda; pedir amparo de pobreza para que se exonere de los gastos que conlleve el trámite de la acción.

Los términos son cortos: tres días para admitir, tres días para subsanar en caso de que haya defectos, diez días para contestar, y treinta días para decidir, contados a partir del vencimiento del traslado a la parte demanda, pudiendo ser aún mas breve, si a la sentencia le antecede el pacto de cumplimiento, en donde se recoge el acuerdo sobre la forma de protección y restablecimiento de los derechos colectivos.

Promulgada la sentencia, el juez de conocimiento conserva la facultad para vigilar el cumplimiento del fallo, conjuntamente con un Comité que lo puede conformar con la entidad encargada de proteger el derecho colectivo, el Ministerio Público, una organización no gubernamental con actividades relacionadas con los intereses de la demanda., y las autoridades administrativas para que en lo que sea de su competencia colabore en el cumplimiento de la decisión.

Cuenta con medidas coercitivas: la falta de impulso oficioso del juez, la inasistencia del Ministerio Público y de la entidad competente para defender los derechos colectivos a la audiencia especial de pacto de cumplimiento son causales de mala conducta sancionable con destitución.

Como puede observarse, la ley concede amplias facultades al juez, desde que llega a su conocimiento, hasta la ejecución de la sentencia; puede llamar a entidades competentes en la materia, ordenar las pruebas que considere pertinentes, a iniciativa de él, terminar la acción con un acuerdo y conformar un comité de vigilancia para hacer el seguimiento a la ejecución del fallo.

De igual manera, existen todas las facilidades para que la acción se instaure. Cualquier persona puede presentarla y existen además incentivos para el actor, entre diez y ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes, y el 15% del valor que recupere la entidad pública, cuando se trate de acciones originadas por la violación al derecho colectivo a la moralidad administrativa.

Estos incentivos, y los gastos de los procesos con amparo de pobreza se cubren con el Fondo para la Defensa de los Derechos e intereses colectivos, el cual se constituye con los valores que la sentencia le impone pagar a la parte demandada. Luego, la ley 472 contiene todas las posibilidades para que la acción Popular se adelante, prospere y garantice la protección de los derechos colectivos.

Aplicando esto a situaciones concretas, y midiendo la eficacia por la cantidad de acciones Populares, anualmente se ha ido incrementando como puede verse en el anexo B. Las decisiones, generalmente en segunda instancia, mas que en la primera, han sido favorables.

Comparando con otras acciones como la tutela, de grupo, o de cumplimiento, todas establecidas en la Constitución de 1.991, éstas han tenido mayor actividad porque buscan resarcir un daño particular, o exigir el cumplimiento de una norma o decisión que está afectando a personas identificadas. No ocurre lo mismo con la acción colectiva por no tener un doliente específico, hay muchos afectados y muy pocos, o únicos los que pretendan defender los derechos colectivos, de ahí el porque la misma ley 472 contemple incentivos para quien las promueva; sin embargo, mas allá del incentivo económico es necesario la existencia de valores personales y nexos entre quien promueve la acción y el colectivo que se beneficia, y éstos a la vez, que se Interrelacionen con las entidades encargadas de proteger los derechos colectivos, y en conjunto diseñen una solución a largo plazo.

Teniendo en cuenta el numero de beneficiados que se obtiene con una demanda colectiva - que puede ser generacional - en el caso del medio ambiente- , el beneficio social, económico y cultural es incalculable; todo depende del alcance que el juzgador le de y del compromiso de los actores, ateniéndose claro está a las posibilidades reales de prevenir o reparar el daño.

Un asunto concreto de Acción Popular nos lleva a conocer las diferentes posiciones asumidas, y aunque estas cambian de un asunto a otro, de una época a otra, puede ayudar a concluir si la Acción Popular es o no eficaz.

Para esto, se tomo la Acción popular presentada por la Corporación de Ordenamiento Territorial Sinergia, a favor de los habitantes de los municipios de Olalya Herrera, Bocas de Satinga, La Tola, Mosquera y Francisco Pizarro, y demás municipios aledaños, todos ubicados en la Costa Pacífica del Departamento de Nariño.

Los hechos se resumen así:

En 1.973 la Sociedad Maderas El Naranjo, representada por Enrique Naranjo Solís, sin autorización de ninguna autoridad construyó un canal cuyas dimensiones aproximadas fueron de un metro de ancho por uno de profundidad y dos kilómetros de longitud, con el objeto de empatar el río Patía viejo con el Sanquianga, para facilitar el transporte de madera hasta sus aserríos. -ver anexo C.-

Este canal, al que se le ha llamado “canal Naranjo” trajo como consecuencias el vertimiento de las aguas del río Patía Grande en su antiguo afluente, el Patía Viejo, y éste a su vez, en el río Sanquianga, como puede verse en el anexo 3, produciendo erosiones, represamiento de aguas, inundaciones, desviación de caudales.

En 1.974 se presenta el primer desbordamiento del Patía, dejando varios damnificados que perdieron sus casas, cultivos y animales.

En este mismo año el Alcalde municipal ordena tapar el canal, acto consentido por el señor Naranjo, pero otros habitantes a quienes beneficiaba el paso de esas aguas por el canal presionaron para que se abriera llegando a dinamitar el tapón.

En 1.975 el Inderena, entidad encargada de la protección del medio ambiente en ese entonces, mediante resolución No. 497 del 22 de Abril de 1.975 declara la ilegalidad de la obra y se ordena tapar con la colaboración del Ministerio de Obras pero al igual que la anterior vez, los habitantes lo volvieron a abrir y al intentar por tercera vez taponar fue imposible por el crecimiento del río Patía Viejo.

Las dimensiones del canal han ido creciendo progresiva y aceleradamente, y en la misma proporción va dejando sus efectos sobre el medio ambiente, las personas y sus bienes.

En 1.995 las personas afectadas interponen acción de tutela en contra del Inderena y Corponariño, la cual prospera y ordena a estas dos entidades, crear, bajo la coordinación del Ministerio del Medio Ambiente un grupo de trabajo interinstitucional para que se adelante un plan de manejo de la zona.

Corponariño impugna el fallo, y en segunda instancia revocan la decisión de primera instancia.

El fallo llega a la Corte Constitucional en revisión, y en sentencia T621 ordena a Corponariño, ejercer en forma inmediata la función de prevención y control de desastres que por ley le corresponde; al Ministerio del Medio Ambiente, adelantar los estudios necesarios con miras a presentar los planes y programas que, incorporados en los Planes Nacionales de Desarrollo y de Investigación den una solución definitiva al problema generado por la construcción del Canal Naranjo.

Al Ministerio del Medio Ambiente, conjuntamente con Corponariño, para que procedan a crear un grupo interdisciplinario e interinstitucional, con la participación de las comunidades afectadas para que vigile la adopción de medidas temporales necesarias para evitar la amenaza de los derechos fundamentales de los demandantes -vida, salud, trabajo y propiedad.

La tutela de estos derechos fundamentales ordenado por la Corte Constitucional fue temporal, hasta tanto la autoridad judicial competente decida sobre la acción de cumplimiento, demanda que debía instaurarse, según el fallo, dentro de los cuatro meses siguientes.

Se adelanta esta acción, – de cumplimiento - año 1.996 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se niegan las pretensiones argumentando que no puede desconocerse que ni el Ministerio del Medio Ambiente ni Corponariño poseen los recursos para ordenarse la ejecución de la obligación de hacer, y sacar adelante el proyecto, y porque las acciones deben corresponder a un plan coordinado y concertado con otras entidades de diferentes niveles.

En segunda instancia, el Consejo de Estado confirma la decisión por cuanto las obligaciones impuestas a Corponariño y Ministerio del Medio Ambiente relacionadas con el Canal Naranjo son genéricas, y por tanto no son exigibles.

Todos los datos anteriormente mencionados están contenidos en la Acción Popular ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, y finaliza citando las normas constitucionales que le dan competencia a las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, o sea, la competencia para solucionar el problema lo tienen los entes territoriales, no las entidades que se demandaron: Ministerio del Medio Ambiente, Corponariño, Ministerio de Transporte, Dirección Nacional de Prevención y atención de Desastres y Departamento Nacional de Planeación.

Dice el Tribunal donde se instauró la acción:

“Existiendo por ministerio de la Constitución Política las personas morales de carácter público encargadas de adoptar esos planes y programas, mal se haría desajustar ese esquema constitucional imponiendo, como lo pretende la demanda, que los organismos demandados deban, en conjunto, elaborar y ejecutar un plan como el reclamado”.

Cosa distinta sería y podría ocurrir, que en desarrollo de un plan de estos los organismos demandados puedan concurrir aportando los recursos económicos o técnicos, sea con estudio o realización de obras, para lo que sería menester que el plan se diseñara y se hicieran las concitaciones para su apoyo y ejecución.

Las conclusiones anteriores llevarán a denegar las súplicas de la demanda al considerar, adicionalmente, que no es de recibo como decisión judicial la imposición a ultranza de funciones o deberes que la constitución o la ley a fijado a organismos distintos por la sencilla razón de que esos estatutos llevan implícito un orden administrativo de competencias y una fuente para comprometer recursos económicos como de que la inejecución de esos deberes puede generar responsabilidades que solo en la medida en la que estén establecidas constitucional o legalmente, están llamadas a responder por ellas”.

Agotados todos los recursos y acciones legales, el río Sanquianga sigue desviando su cauce, el transporte fluvial se interrumpe por temporadas; inundaciones en los sitios por donde corre el Sanquianga, ocasionando desplazamientos de la población, daños a las tierras que antes eran cultivables, lo que ha inducido a muchos pobladores, a cambiar sus actividades económicas, así lo afirman los demandantes.

Todos los afectados -2.082 personas- acuden ahora ante el Tribunal Contencioso Administrativo para que mediante la Acción de Grupo, se les reconozca una indemnización. Aún no se conoce el fallo, el avalúo pericial total asciende a la suma de cincuenta y dos millones novecientos treinta y cuatro mil ochocientos cuarenta pesos, y aunque no se demandó sino al Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ya se encuentran citados los municipios comprometidos y relacionados con el problema.

Mientras los procesos siguen, los últimos datos registran que el río Sanquianga al recibir las aguas del Patía Grande tiene aproximadamente trescientos metros de ancho y un caudal promedio que oscila entre 300 y 600 metros cúbicos por segundo, llamado ahora por los habitantes de esas zonas, río "Patianga", combinación de los dos nombres.

El tratamiento jurídico desarrollado con la desviación del cauce del río que compromete el derecho colectivo al goce de un ambiente sano y la conservación y protección de los recursos naturales, nos demuestra que este derecho puede ser difuso, cuando tienen como titulares a personas indeterminadas o indeterminables; o colectivos, cuyos titulares son un grupo de personas relacionadas entre sí o con la parte contraria por una relación jurídica, como lo estipula otras legislaciones pero la Constitución Política de 1.991 no hace esta diferencia, y por tanto los derechos difusos también se entienden como colectivos.

Cuando se hizo referencia a la causa y autoría del daño ambiental se dijo sobre la dificultad para determinarse, porque puede producirse en un sitio y vivir las consecuencias en otro; o presentarse el daño sin repercusiones inmediatas, éstas se dan con el paso del tiempo. Son, al igual que los derechos, difusos, indeterminables.

Sin embargo, esto no debe ser obstáculo para que prospere la Acción popular en defensa del medio ambiente; como tampoco sería impedimento la inexistencia de conceptos científicos o técnicos definitivos sobre la improcedencia de una medida, acto o decisión que conlleve un riesgo o peligro de este derecho, porque son medidas preventivas para evitar el daño.

Se tiene entonces, que la eficacia de la Acción depende de la posición que asuma el juez para interpretar la norma y cumplir con la finalidad para la cual ha sido creada: la protección del derecho colectivo, dejando a un lado todos los formalismos y evitando decisiones inhibitorias, como lo dice la ley 472 de 1.998.

La Constitución de 1.991 al incorporar los derechos colectivos les dio una protección especial, con todas las posibilidades para que a través de ella se haga una justicia pronta y efectiva.

Pero son muchos, como se pudo ver en el ejemplo del río Sanquianga, los motivos expuestos por los jueces que conocieron del asunto, para alejarse de la petición colectiva y acoger el texto de la ley sin reconocer los fines, valores y principios que orientan todas las normas contenidas en la Constitución, es decir, apartándose del perfil del constitucionalismo contemporáneo, según el cual, se rige por “principios mas que reglas, ponderación mas que subsunción, jueces mas que legisladores y constitución mas que ley”⁴⁸

Antes de citar el asunto del río Sanquianga se dio a conocer algunas normas constitucionales, principios y fines que protegen el medio ambiente y la diversidad biológica, como también los derechos colectivos. Con su aplicación, y con la participación de la comunidad que acude mediante la Acción Popular en búsqueda de una solución, le corresponde al juez armonizar los conflictos, ponderando las peticiones de cada quien, porque como se vio en el caso concreto, hay rivalidad de intereses particulares y públicos, o de éstos entre sí, y las entidades no cumplen con las funciones.

El problema queda en manos del juez, quien cuenta con amplias facultades sobre las personas responsables que por su acción u omisión vulneran o amenazan derechos colectivos, incluido, como lo dice Luis Felipe Botero Aristizábal, cualquier órgano del estado.

La eficacia está en la dinámica que el Estado le de a los diferentes y nuevos problemas jurídicos que la realidad les presenta a los ciudadanos y éstos a su vez, le plantean al juez en un estado social de derecho y en ejercicio de la democracia participativa.

La ley 472 de 1.998 es un instrumento llamado a ser eficaz, todas las normas facilitan en tiempo y en forma la protección de los derechos colectivos, sin embargo, puede quedarse como ya se observó, en las pretensiones del actor, sin llegar a la efectiva protección del derecho.

⁴⁸ ARRIETA SÁNCHEZ, citado En: BOTERO ARISTIZABAL, Luís Felipe. Acción Popular y Nulidad de los Actos Administrativos. Santa Fe de Bogotá, Legis Editores, S.A., 2.004.

La obligación de proteger los derechos colectivos recae en la totalidad del estado, y en todos los miembros de la comunidad, por eso la ley de Acción Popular faculta al juez para conformar un Comité verificador del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades afines con el objeto del fallo. Las decisiones deben tomarse con tareas concretas para realizarse en un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de las determinaciones.

5. DISEÑO METODOLÓGICO

Tratándose de investigaciones jurídicas, “el derecho utiliza predominantemente las modalidades de investigación teórica, y de investigación empírica. La primera, desde el punto de vista formal; la segunda, como una metodología que parte de la realidad social. Los datos con los cuales logra la construcción de sistemas, principios e instituciones que a su vez sirven de base para lograr posteriormente unos datos tornados de la propia vida social”⁴⁹

Teniendo en cuenta estas dos metodologías, el trabajo de grado es un estudio descriptivo reflexivo desde una perspectiva del derecho formal que se combinará con realidades sociales donde el instrumento jurídico en estudio – la Acción Popular - ha sido utilizado por grupos sociales que buscan la defensa de sus derechos ante las correspondientes autoridades.

La descripción inicial es histórico – jurídica sobre el origen de la Acción Popular, para conocer las causas o motivos que existieron para su creación. Se continúa con aspectos sustanciales y procedimentales como su definición, características, radio de acción, derechos que protege, titulares, caducidad, medidas cautelares, carga de la prueba, sentencia, medios de impugnación.

Con la descripción y apoyo en algunos datos estadísticos, jurisprudencia y decisiones en un caso concreto, se espera demostrar si este instrumento legal es eficaz y contribuye a construir un orden jurídico sentido, justo, útil y oportuno para un desarrollo social e individual.

⁴⁹ GARCÍA LEAL, Laura. El desarrollo de la Investigación Científica en el ámbito de lo jurídico, Maracaibo Venezuela, 2.003

6. CONCLUSIONES

- La Constitución de 1.991 en el artículo 88 reconoció y tipificó la existencia de derechos e intereses colectivos, dándole al legislador una doble misión: crear la acción pertinente para su protección y tipificar nuevos derechos colectivos.
- La ley 472 de 1.998 reglamenta el ejercicio de estas acciones dándole un alcance especialmente preventivo, pudiendo en determinados casos ser reparadora e indemnizatoria.
- La consagración normativa de esta acción en su faceta preventiva, tiene como objeto detener el previsible desenvolvimiento causal del daño contingente al daño cierto del interés colectivo, impidiendo su materialización y en últimas, evitando su real afectación.
- Esta necesidad de prevención se ha convertido en un reto adicional para el sistema jurídico, acostumbrado por años, a ser un mediador de conflictos y daños consumados.
- La Acción Popular mediante su ejercicio, se crea un canal de comunicación entre la administración y el administrado.
- Referente al medio ambiente, el titular del derecho colectivo al goce de un ambiente sano no siempre es determinado y la determinación de la necesidad colectiva exige valoraciones mas allá de lo jurídico, en donde se compagine lo real con lo jurídico, y por eso, las soluciones no son uniformes pero si deben mantener la esencia de lo que motivó su creación, como es, la posibilidad de que la ciudadanía controle, a través de estos instrumentos legales, las actuaciones de particulares y del Estado que con acciones u omisiones atentan derechos de una comunidad, por eso, la Acción Popular excluye la exigencia de un interés personal para tutelar el derecho.
- El derecho colectivo al goce de un ambiente sano se encuentra difuso en la comunidad, se concreta en la medida en que se vea amenazados, esto implica que el grupo de afectados puede ser desconocido por el demandado y

aún por el demandante, porque la pretensión difusa no exige legitimación en la causa.

- La ley 472 legitimó a toda persona natural o jurídica para interponer la acción popular sin exigirle al actor la carga de acreditar interés concreto alguno, por lo que su ejercicio será siempre legítimo.
- La decisión judicial será más legítima en cuanto integre debidamente a los sujetos procesales intervinientes. Esta es la razón por la cual la ley 472 en su artículo 21 dispuso que al admitir la demanda se informe por el medio más eficaz a los miembros de la comunidad.
- Para mayor garantía de la protección del derecho colectivo el juez debe citar no solamente a los posibles responsables de la violación o amenaza de estos derechos sino también a los integrantes de la comunidad que puedan transmitir el contenido del derecho colectivo que se dice amenazado o vulnerado.
- Las limitaciones económicas del estado o el avance del tiempo que conlleva el incremento del daño no pueden convertirse en una causal de exoneración absoluta para las autoridades públicas, el juez debe prevenir a las autoridades y a los autores, para que inicien las respectivas gestiones administrativas, o actividades, tendientes a reparar, aminorar o limitar el daño, acorde con las posibilidades reales, incluyendo a todas las entidades que tengan competencia para ello, así no hayan sido las que omitieron funciones o competencias.
- De lo contrario, La ineficacia en el ejercicio de las facultades puede conllevar al origen o al aumento ilegítimo del poder social de ciertos individuos en perjuicio de otros que deben soportar además de los daños, el recorte de sus facultades.
- En el ejemplo del río Sanquianga vemos como el señor Naranjo y las personas que se beneficiaron con la desviación del cauce se impusieron a las autoridades que no actuaron oportunamente haciendo uso no solo de la facultad de exigir la restauración sino también adelantar las acciones penales a las que daba lugar.

- La Acción popular es un instrumento legal eficaz para garantizar los derechos colectivos, no requiere titularidad para su ejercicio, cualquier persona la puede presentar, no exige formalidades, el trámite es preferente frente a las ordinarias que conozca el juez, el funcionario judicial tiene amplias facultades para orientarla, para incluir a todas las personas interesadas y para garantizar el cumplimiento de la sentencia. Todo depende de la conciencia que se tenga de estos derechos colectivos, tanto del juez como de todas las personas vinculadas.
- El Estado moderno de globalización económica, que promueve y orienta la satisfacción autónoma e independiente de las necesidades individuales y sociales; que descentraliza la administración y las responsabilidades y que traslada la vigilancia y control de la gestión pública a los administrados, origina nuevas formas de derecho y diferentes factores de agrupación para exigir su reconocimiento: locales como la calle, un conjunto residencial, el barrio, la comuna; por razones de etnia, cultura, religión, hábitos y costumbres, edad, enfermedades, vicios, el deporte, las ocupaciones laborales, etc.
- En esta nueva forma de actuar la persona, como miembros de grupos o comunidades delimitadas por diferentes factores, tienden a desaparecer las individualidades y en esa medida corren la misma suerte las normas de derecho.
- A esto obedece que la Constitución de 1.991 contemple la figura del derecho colectivo, con normas flexibles, a tal punto que deja la posibilidad de incrementarlos; deja a un lado tecnicismos, formalismos y ritualidades, para acercarse a las prácticas comunes, al lenguaje normal, al sentido común, a las reglas de la lógica elementales, de fácil comprensión y aplicación por cualquier persona; con generosas facultades para el juez para tomar medidas tendientes a la resolución de los conflictos.

BIBLIOGRAFÍA

BOTERO ARISTIZABAL, Luis Felipe. "Acción Popular y nulidad de actos administrativos", primera edición, Santa Fe de Bogotá, Colombia, editorial Legis S.A. 2.004

CAMARGO, Pedro Pablo. "Las Acciones Populares y de Grupo", cuarta Edición, Santa Fe de Bogotá, Colombia. Editorial Leyer, 2.004

HERNÁNDEZ SANTDIERI y otros. "Metodología de la Investigación", segunda edición, México D.F, editorial Ultra S.a. D.C.V.

IBAÑEZ, Gustavo. "Acciones Populares y de Grupo: nuevas herramientas para ejercer los derechos colectivos". Defensoría Delegada para la Defensa de los Derechos Colectivos. Seminario Internacional de Acciones Populares y de Grupo, Ediciones Jurídicas, Santa Fe de Bogotá, 1.993

INSTITUTO ALEXANDER Von Humboldt. "Biodiversidad, análisis normativo y de competencias para Colombia", primera edición, Santa Fe de Bogotá, Colombia, Editorial Legis S.A., 1.999.

PEÑA PEÑA, Rogelio Enríque. "Constitución Política de Colombia", tercera edición, Santa Fe de Bogota, Colombia, ediciones ecoe, 1.998

PISCIOTI CUBILLOS, Domenico. "Los derechos de tercera generación, los intereses difusos o colectivos y sus modos de protección acción Popular", Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho, Tesis de grado No. 8, Santa fe de Bogotá.

MONCAYO, Víctor Manuel, "El Leviatán Derrotado", Grupo Editorial Norma, Santa Fe de Bogotá, 2.004

TAMAYO JARAMILLO, Javier. "Las Acciones Populares y de Grupo en la responsabilidad civil", primera edición, Medellín, Colombia. Editorial Raisbeck, Lara Rodríguez y Rueda, 2.001

REGISTRO DE INTERNET

Disponible en Internet: <http://www.secretariassenado.gov.co/leyes.html>

ANEXOS

Anexo A. Diferencias entre acción popular y acción de grupo

UNIVERSIDAD DE NARIÑO FACULTAD DE DERECHO

LA ACCION POPULAR MECANISMO JURÍDICO QUE PROTEGE Y GARANTIZA LOS DERECHOS COLECTIVOS

	ACCIONES POPULARES	ACCIONES DE GRUPO
Derechos que ampara	Exclusivamente derechos colectivos	Todas las categorías de derechos, individuales, colectivos, sociales, culturales, económicos, ambientales.
Finalidad	Pública.	Privada, obtener una indemnización colectiva que se distribuye a cada uno de los afectados.
Legitimación para actuar	Cualquier persona natural o jurídica, ONG, organizaciones populares cívicas, entidades de control.	Persona afectada que pertenezca al grupo.
Carácter	Esencialmente preventivo, pero puede ser indemnizatorio colectivo para el daño.	Indemnizatorio individual.
Contenidos en la sentencia	Orden de dar, hacer o no hacer, suspender, reparar o indemnizar el daño colectivo.	Pago de indemnización.

Anexo B. Acciones populares interpuestas desde la vigencia de la ley 472 de agosto de 1.998 hasta 2.005

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO**

LA ACCIÓN POPULAR MECANISMO JURÍDICO QUE PROTEGE Y GARANTIZA LOS DERECHOS COLECTIVOS

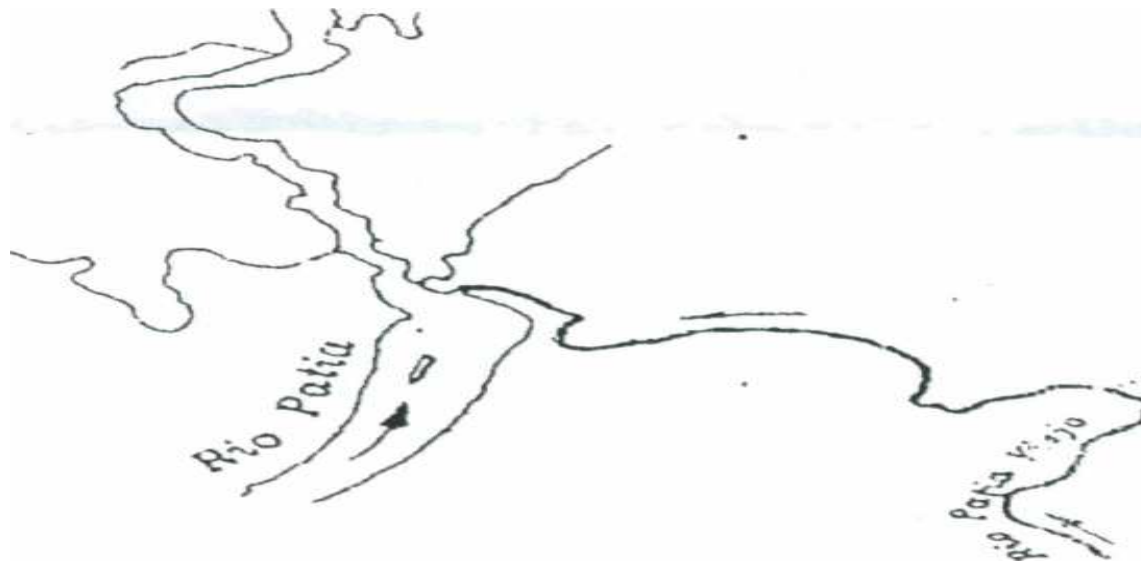
1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005
9	152	336	528	324		

Fuente: Consejo de Estado, Secretaría General, tomado por Alier Hernandez, conferencia sobre "Las Accione Populares y la Legalidad de los Contratos Estatales.

Anexo C. Modificaciones al río Patía, con la construcción del canal Naranjo

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO**

LA ACCIÓN POPULAR MECANISMO JURÍDICO QUE PROTEGE Y GARANTIZA LOS DERECHOS COLECTIVOS



Aspecto del antiguo cauce de los ríos Patír., Patía Viejo, Sanquifanga y Quebrada la Turbia

Anexo D. Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO**

LA ACCIÓN POPULAR MECANISMO JURÍDICO QUE PROTEGE Y GARANTIZA LOS DERECHOS COLECTIVOS

ARTICULO	DELITO	PENA EN AÑOS	MULTA EN SMLMV
328	Ilícito Aprovechamiento de los recursos naturales renovables	2 a 5	Hasta 10.000
329	Violación de fronteras para la explotación de recursos naturales	4 a 8	100 a 30.000
330	Manejo ilícito de microorganismos nocivos	2 a 6	300 a 10.000
331	Daños en los recursos naturales	2 a 6	100 a 10.000
332	Contaminación ambiental	3 a 6	100 a 25.000
333	Contaminación ambiental culposa por explotación de yacimiento minero o hidrocarburo	2 a 5	100 a 50.000
334	Experimentación ilegal en especies animales o vegetales	2 a 6	50 a 200
335	Pesca Ilegal	1 a 3	10 a 50.000
336	Caza Ilegal	1 a 3	20 a 500
337	Invasión de áreas de especial importancia ecológica	2 a 8	100 a 50.000
338	Explotación ilícita de yacimiento minero y otros minerales	2 a 8	100 a 50.000

SMLMV: Salario Mínimo Legal Vigente

Fuente: Capítulo único, título noveno, código penal, Editorial Temis, Santa Fé de Bogotá, 2.005