

**Acciones populares: análisis sobre la derogatoria del incentivo económico y su real función
como fundamento a una integra indemnización de perjuicios**

Juan Esteban Montoya Rendón

Universidad pontificia bolivariana

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Medellín

2014

Índice

	Página.
Resumen	5
Introducción	6
1. Aspectos generales de las acciones populares dentro del marco jurídico Colombiano	9
1.1. Origen de las acciones populares	9
1.2. Derechos e intereses colectivos	11
1.3. Régimen Procesal de las Acciones Populares	14
1.4. Tramite preferencial de acciones populares preventivas	16
1.5. Principios	17
1.6. Procedencia y caducidad	21
1.7. Vía Gubernativa	22
1.8. Legitimación en la causa	22
1.9. Personas Contra quien se dirige la acción	24
1.10. Jurisdicción y competencia	25
1.11. Facilidades para promover la acción popular	26
2. Aspectos generales del proceso de acción popular	27
2.1. Requisitos de la petición o demanda	27
2.2. Medidas previas	29
2.3. Coadyavancia	31
2.4. Admisión, notificación y traslado de la demanda	21

ACCIONES POPULARES	3
2.5.Pacto de cumplimiento	32
2.6.Periodo Probatorio	34
2.7.Alegatos	34
2.8.Sentencia	35
2.9.Recursos	35
2.9.1. Recurso de reposición.	35
2.9.2. Recurso de apelación.	36
2.10.Costas	36
2.11.La acción popular no es subsidiaria sino principal	36
3. Incentivo económico	37
3.1.A la luz de la ley 472 de 1998	37
3.2.Derogatoria del incentivo económico a la luz de la ley 1425 de 2010	39
4. Carácter económico de algunas acciones populares, más allá del incentivo económico	40
4.1.Las acciones populares a la luz del Código Civil	40
4.2. Responsabilidad civil por daños ambientales	41
4.2.1. Daño ambiental.	42
4.2.2. El nexo de causalidad o imputación del daño ambiental.	45
4.3.Régimen de responsabilidad por daños ocasionados el bien jurídico “Ambiente”	46
4.3.1. Principio “El que contamina paga”.	47
4.3.2. Responsabilidad por daños al medio ambiente.	49
4.3.3. Responsabilidad del Estado cuando éste directamente produce el daño ambiental	51
4.3.4. Responsabilidad del Estado cuando permite que se ocasione el daño ambiental	51
4.4.Reparación del daño ambiental	52

ACCIONES POPULARES	4
4.5. Acciones populares que revelan el carácter indemnizatorio	54
4.6. Reparación del daño ambiental	51
4.7. Liquidación del daño ambiental	63
Conclusiones	67
Referencias	69

Resumen

En nuestro ordenamiento jurídico existe una gran discrepancia entre estos temas, en la medida en que la jurisprudencia se ha separado totalmente de las bases constitucionales y planteamientos teóricos y jurídicos que fundamentan.

El medio ambiente es un derecho fundamental consagrado en nuestra Constitución Política, como un derecho colectivo, por lo tanto obtiene su propio mecanismo de protección y defensa en el Art. 88; lo que implica que, en virtud de la interpretación errónea que se le ha dado al mecanismo de defensa denominado “acciones populares”, dicha protección única y exclusivamente es aplicable de carácter preventivo, lo que genera una enorme inquietud: ¿Qué sucede entonces con los daños ya provocados al medio ambiente?

Se trata entonces de desentrañar el verdadero significado de las acciones populares como acciones pecuniarias y resarcitorias de derechos y no como simples acciones altruistas en pro de los derechos colectivos; encontrando argumentos que van más allá de la derogación de una ley que trajo un incentivo económico para los demandantes, y retomando el verdadero origen de dicha acción y el tipo de derechos que protege.

Se trata de buscar claridad en el tema, sin desmeritar las teorías que existan alrededor del mismo, y tratar de buscar el real sentido de las acciones populares en los casos sobre temas ambientales.

Introducción

En materia de protección de los derechos e intereses colectivos, no ha sido una novedad para todos los países, y mucho lo ha sido para Colombia, es así como la Constitución Política nos trae el Art. 88, consagrando así un mecanismo de protección para esta clase de intereses, inspirado en ideales como la solidaridad, la prevalencia del interés general, la participación comunitaria y el repudio a la indiferencia, creo una mera de intervención ciudadana para que la comunidad tenga una mayor participación en la defensa de sus propios intereses, como conglomerado social y no únicamente como individuo.

Lamentablemente vemos como a la luz de las erróneas interpretaciones que se le ha dado a este mecanismo de defensa, la ciudadanía ha perdido el interés en la protección de sus intereses colectivos, dejando así en total desprotección a derechos colectivos tan importantes como lo es el del medio ambiente.

Ahora bien es de reconocer que Colombia tienes una de las legislaciones en el tema ambiental, más completas del mundo, el problema surge con la ignorancia de su cuerpo judicial y de la ciudadanía respecto de las normas de carácter ambiental.

Vemos como por una parte la ley 472 de 1998 a manera de incentivar y promover este mecanismo de protección de los derechos colectivos, como nos trae el tema de los incentivos económicos, que debido a las erróneas acepciones dadas por nuestros jueces, finalmente en el 2010 dichos incentivos fueron derogados definitivamente, desmotivando así a la ciudadanía y dejando en desprotección el derecho colectivo al medio ambiente.

Luego de un análisis jurisprudencial sobre esta clase de procesos, logramos identificar un patrón que siguen la mayoría de decisiones respecto de las acciones populares, en los en todas se

niega, por obvias razones pero erróneas razones, el incentivo que trajo la ley 472 de 1998 en sus Arts. 39 y 40, para la parte demandante de estas acciones; en virtud a que dichos Arts. Se encontraban derogados por la ley 1425 de 2010.

Dicho patrón encuentra su razón en los llamados derechos colectivos y que por ningún motivo se podrá reconocer un resarcimiento de tipo pecuniario a aquellas personas que promuevan acciones populares toda vez que estas contienen un carácter preventivo, razón por la cual no resulta necesario que se configure un daño o perjuicio a los interés colectivos; como requisito para la iniciación de acción popular. Además la carencia de contenido subjetivo de las acciones populares trae como resultado que las mismas no busquen resarcimiento de carácter pecuniario a favor de quien la promueve; únicamente existen algunos casos en los que el legislador ha previsto el reconocimiento de unos gastos o de una recompensa, que de igual manera no se pueden convertir estos en la única motivación para adelantar las acciones populares que en principio surgen como medidas solidarias en pro de los derechos colectivos. (Sachica de Moncaleano 1999)

No obstante su consagración constitucional y legal, queda un gran vacío y se genera un gran inquietud sobre la finalidad de las acciones populares, encontrándonos así con la variedad que tienen las mencionadas acciones populares, y que en virtud de cada uno de los derechos colectivos que se protegen, el abanico jurídico de posibilidades se muestra dependiendo del tipo de interés que se desea proteger.

¿Cómo se indemnizan los perjuicios ocasionados por un daño ambiental de carácter general atendiendo al carácter verdadero carácter de las acciones populares a la luz del incentivo económico derogado por la ley 1425 de 2010?

Para tales efectos resulta necesario aclarar en primera lugar el origen de las acciones populares, en segundo lugar analizaremos todo el tema procesal que gira en torno a este mecanismo constitucional, y finalmente analizaremos en específico las acciones populares relacionadas con el tema ambiental para así desentrañar la finalidad de este tipo de acciones populares.

1. Aspectos generales de las acciones populares dentro del marco jurídico Colombiano

1.1. Origen de las acciones populares

Nuestra constitución del 91 es bien conocida por introducir una serie de conceptos del nuevo derecho; términos innovadores que surgen como respuesta a las nuevas necesidades que nos trae el fenómeno de la globalización y con ella nuevas tendencias en ámbitos, que hasta ahora fueron ignorados por todos, como el social, que con la cogida de los derechos de 3^o generación, se crea un ámbito de protección bastante creativo a la luz de nuestro sistema jurídico.

Ahora bien con la aparición de esta nueva clase de derechos, surge la necesidad de la creación de mecanismos para la defensa de los mismo; es con esto que se abre paso a las acciones populares como “medios procesales que facultan a cualquier miembro de la sociedad para defender al conjunto de personas afectadas por unos hechos comunes, con lo cual, simultáneamente protege su propio interés.” (Camargo, 2006)

Surge entonces una cuestión, sobre el verdadero origen de estos mecanismos, y nos encontramos con que la asamblea constituyente no hizo ningún trabajo creativo, más bien le otorgo el velo constitucional a una figura que ingreso a nuestro ordenamiento jurídico hace más de 100 años gracias a don Andrés Bello, con la ley 57 de 1887, conocida como el Código Civil; quien las tomo del Código Napoleónico y de su primaria fuente como lo fue el Ius Romano.

Tenemos entonces que el origen de las acciones populares o Actio Popularis se remonta a los tiempos del Derecho Romano, donde fueron utilizadas por la vía de la equidad para amparar derechos de grupos de personas afectadas por una lesión de interés colectivo. Posteriormente fueron desarrolladas en Gran Bretaña, pero bajo la denominación de acciones de clase o

representación (Class Actions) y en los Estados Unidos de América reciben el nombre de Citizen Actions. (Lozano Corbi, 1992, págs. 16-25)

Luego de todo el recuento histórico de este remedio procesal, no podemos desmeritar el trabajo que realizó nuestra asamblea constituyente, al introducirlas como un mecanismo de defensa de los derechos colectivos de carácter constitucional, lo cual le otorga un valor extra en nuestro ordenamiento jurídico, al tratarse de un mecanismo de defensa consagrado constitucionalmente.

Nuestra constitución trae las acciones populares, como mecanismos procesales en el Art. 88, la cual no fue introducida al azar por el constituyente, toda vez que mirando a fondo la exposición de motivos traídos por la Presidencia de la Republica respecto de este asunto se hace necesario la importancia que se le da a esta nueva institución, porque otorgan un alcance social, el extender sus efectos a todos los miembros de la comunidad que demuestren encontrarse en la misma situación de quien interpuso la acción. Adicional de ser una manera de ampliar los canales de acceso a la justicia y de lograr la participación más activa de la comunidad, en la protección de los derechos colectivos. (Presidencia de la Republica, 1991)

Ahora bien al Art. 88 de la Constitución Política de 1991 encomendó al legislador la tarea de regular tanto las acciones populares, como las acciones de grupo. Puesto que se trata de la protección de derechos colectivos, o de tercera generación, y no de derechos fundamentales, no se exigió una ley estatutaria, sino tan solo una ley ordinaria del congreso; daño como resultado como resultado la expedición de la ley 472 “por la cual se desarrolla el Art. 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.” (Agosto 5, 1998)

1.2. Derechos e intereses colectivos

Si el Art. 88 de la Constitución Política de Colombia consagra las acciones populares para proteger procesalmente los derechos e interés colectivos, surgen entonces una duda, que nos impide seguir adelante con el desarrollo de nuestro tema, ¿Qué se debe entender por derechos o interés colectivos?

Formalmente nos referimos entonces al Capítulo III del título II de la CP (Constitución Política), que habla de los derechos, las garantía y los deberes, dedicados a los llamados derechos colectivos y del medio ambiente, esto es a los llamados derechos humanos de tercera generación, siendo los civiles y políticos de la primera generación, y los económicos, sociales y culturales los de segunda generación.

Dentro de la carta Política, siguiendo otras constituciones, encontramos una gran variedad de instituciones que fueron incorporadas para ser protegidas mediante las acciones populares: en primer lugar encontramos los derechos e intereses de usuarios y consumidores (Art. 78 CP); en segundo lugar el derecho a un ambiente sano (Art. 79 CP); en tercer lugar está la utilización racional de los recursos naturales (Art. 80 CP); en cuarto lugar tenemos la defensa del ambiente (Art. 81 CP); y en quinto lugar la protección del espacio público. (Art. 82 CP)

Resulta bastante curioso el hecho que la mayoría de derechos colectivos que protegen las acciones populares guardan una fuerte relación con el medio ambiente y la protección del mismo, pero esta afirmación encuentra su razón desde la declaración de Estocolmo de 1972, en donde se reconoce la conexidad en los derechos fundamentales y la protección ambiental: “el hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y adecuadas condiciones de vida, en

un medio ambiente de una calidad que permita una vida de dignidad y bienestar.” (Ley 319 de 1996)

Ahora bien, resultan claros aquellos derechos colectivos contenidos en la Carta Política, pero no podemos ignorar el hecho que si bien en ella existe una mención sobre los derechos e interés colectivos, no se debe agotar este estudio con la mera mención que de estos se hacen en la Constitución Política. Por esta razón resulta necesario para un mejor entendimiento del tema realizar una distinción sobre los derechos colectivos traídos por el Art. 4° de la ley 472 de 1998, en donde si se hace una lista no taxativa, pero tratando de incluir el mayor número de derechos colectivos protegidos por las acciones populares:

- El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias.
- La moralidad administrativa.
- La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.
- El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.
- La defensa del patrimonio público.
- La defensa del patrimonio cultural de la Nación.
- La seguridad y salubridad públicas.
- El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

- La libre competencia económica.
- El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.
- La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos.
- El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.
- La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.
- Los derechos de los consumidores y usuarios.

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

Si bien la Constitución Política no puede entrar a analizar este tema a fondo, esta tarea si la ha realizada la Corte Constitucional quien los entiende como “...un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares. No obstante supone la posibilidad de que cualquier persona perteneciente a esa comunidad, puede acudir ante el juez para defender la colectividad afectada, con lo cual se obtiene de manera simultánea la protección de su propio interés.”(Corte Constitucional, 1994)

Una vez analizado el origen de las Acciones Populares y las clases de derechos que caben dentro de su ámbito de protección pasamos ahora a realizar un análisis procesal de las mencionadas acciones, en donde estudiaremos su trámite desde un punto de vista estrictamente formal dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

1.3. Régimen Procesal de las Acciones Populares

Previo a comenzar a desarrollar el sentido procesal y formal de las acciones populares debemos realizar unas precisiones necesarias en aras de esclarecer el origen regulatorio y procedimental de las mencionadas acciones.

En primer lugar surge la gran inquietud que nos aflige a todos siempre que aparece una nueva regulación en temas procedimentales, en nuestro caso actual; El Código General del Proceso. Ahora bien no se puede determinar si este cambio, o mejor dicho falta del mismo, sea algo beneficioso o no respecto del tema del procedimiento a seguir para la regulación de las acciones populares, pero es claro que esta vez el legislador decidió conservar las normas que rigen este tipo de acciones, razón por la cual no tendremos que desarrollar nuevas teorías de interpretación y podremos dedicarnos a el análisis y desarrollo de las regulaciones, que aunque anticuadas y poco eficientes para algunos, aún vigentes y pleno funcionamiento dentro del sistema jurídico colombiano.

Prueba de ello se revela con la entrada a la oralidad de los despachos judiciales a principios de este año, en donde hubo una gran revuelta por el traspaso de un sinnúmero de procesos que recibieron los juzgados que permanecen aún en el sistema escritural de los juzgados que entraron a la oralidad en este 2014, no obstante de la gran discusión que surgió alrededor de los expedientes bajo procedimientos especiales, el consejo superior de la judicatura decidió y ordeno que en vista que el código general del proceso no modifico el trámite de los procedimientos especiales, en nuestro caso el trámite de las acciones populares, estos expedientes debían continuar en su juzgado de origen bajo el trámite que se le venía dando regularmente, en virtud del código de procedimiento civil que aún se encuentra vigente para esta clase de procesos.

En segundo lugar tenemos las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos consagrados en el Art. 88 de la CP reciben en la ley 472 de 1998, “por la cual se desarrolla el Art. 88 de la Constitución política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.”, el tratamiento de verdaderos procesos más que de acciones urgentes o prontas, sin rito procesal y por procedimiento sumario, para proteger los derechos constitucionales fundamentales.

Nuestro ordenamiento jurídico nos revela dos tipos de acciones populares que encajan sin complicación alguna dentro de las regulaciones del Código civil. Nos encontramos con la acción consagrada en el Art. 1005 del Código Civil en favor de los bienes de uso público, la cual era considerada como una acción posesoria especial y su trámite se sujetaba al proceso especial abreviado por el código de procedimiento civil. Este dice que “la sentencia dictada en procesos seguidos por acción popular produce efectos erga omnes.” (Art. 332, inciso 3)

En cambio, la acción popular consagrada en el Art. 2359 del Código Civil en todos los casos de daño contingente, que por imprudencia o negligencia de algunos amenace tanto a personas determinadas como indeterminadas, se tramitaba como proceso ordinario, pues la ley procedimental civil no consagro trámite alguno para esta clase de acción.

Ambos tipos de acciones populares permanecieron prácticamente intactas en el Derecho Privado y ahora reciben un impulso definitivo al ingresar al campo del Derecho Público como acciones públicas de protecciones de derechos e intereses colectivos.

Aunque el proyecto presentado inicialmente por el defensor del pueblo preveía el trámite preferencial de las acciones populares, los gremio económicos, como personeros de los intereses creados, se opusieron a ello y solo se dejó el trámite preferencial a las acciones populares

preventivas, las cuales trataremos con posterioridad en aras de una mayor entendimiento del tema.

Ahora bien siguiendo el curso del tema tenemos que las acciones populares se deben tramitar como un proceso especial dentro de un término que no podrá rebasar los noventa días. La apelación contra la sentencia, deberá ser un trámite que no podrá exceder el término de los treinta días.

Es decir, se trata de un proceso verdaderamente rápido que obliga al juez a emplear todos sus recursos para un trámite sin dilaciones. Empero, el proceso como tal está dotado de todos los ritos, recursos y trámites procedimentales pertinentes de cualquier proceso ordinario o verbal.

1.4. Tramite preferencial de acciones populares preventivas

Ahora tenemos un nuevo concepto que desarrollar y que nos trae una forma de procedimiento para las acciones populares como lo es el tramite preferencial de acciones populares preventivas; pero entonces como debemos entender este tipo de acciones que se separan, procedimentalmente, de las acciones populares ordinarias.

Son consideradas “acciones preventivas aquellas que tienen por objeto evitar el daño contingente” (Camargo 2006). Conforme al Código Civil: “entiéndase por daño contingente el perjuicio o la pérdida que proviene de no haberse cumplido la obligación o de haberse incumplido imperfectamente, o de haberse retardado su cumplimiento”(Art. 1614). En este último caso la acción popular no tendrá un trámite preferente, pues esto solo procede para el contingente, el cual puede o no suceder, para evitar así evitar el peligro o conjurar la amenaza. Por ultimo tenemos que la acción popular preventiva es aquella en que el daño no se ha consumado, la amenaza puede provenir de la naturaleza o de la voluntad humana. Según el Art.

11 de la ley 472 de 1998, la acción popular preventiva podrá promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o el peligro al derecho o interés colectivo.

1.5. Principios

Ahora bien no podemos continuar explicando el procedimiento de las acciones populares sin antes hablar de las bases que fundamentan toda la estructura formal de este tema, como son los principios que rigen el proceso especial de las acciones populares.

Conforme ley 472 de 1998, el trámite de las acciones populares “se desarrollara con fundamentos en los principios constitucionales y especialmente en los de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia. Se aplicaran también los principios generales del código de procedimiento civil, cuando estos no se contrapongan a la naturaleza de dichas acciones.” (Art. 5)

Curiosamente estamos hablando de los mismos principios que consagra el Art. 3 del decreto 2591 de 1991; “por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el Art. 86 de la Constitución Política”: “el trámite de la acción de tutela se desarrollara con arreglo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancia, economía, celeridad y eficacia”.

Entonces, como la ley 472 de 1998 no define los principios rectores de la acción popular, debemos acudir a los principios de la administración de justicia, contenidos en la ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, así como también en los principios contenido en el Código de Procedimiento Civil, habida cuenta que la ley 472 de 1998 indica que “se aplicaran también los principios generales del Cogido de Procedimiento Civil, cuando estos no se contrapongan a la naturaleza de dichas acciones.”(Art. 5)

Tenemos así que los principios son:

Prevalencia del derecho sustancial: El principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal o adjetivo se encuentra consagrado en la Constitución Política.: “la administración de justicia es función pública. Sus decisiones son independiente. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos sustanciales se observaran con diligencia y su incumplimiento será sancionado...” (Art. 228).

El Art. 5 de ley establece que “el juez velara por el respeto al debido proceso, las garantía procesales y el equilibrio entre las partes” además agrega que “promovida la acción es obligación del juez impulsarla oficiosamente y producir definición de mérito so pena de incurrir en falta disciplinaria, sancionable con destitución. Para este fin el funcionario de conocimiento deberá adoptar las medidas conducentes para adecuar la petición a la acción que corresponda.”

Adicionalmente el Código de Procedimiento Civil señala que “Al interpretar la ley procesal, el juez deberá tener en cuenta que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial.” (Art. 4)

Tanto la constitución como la normal que regula el tema en particular, y adicionalmente el código de Procedimiento Civil, completamente aplicable a este tema en particular, nos traen una latente protección y preferencia de los derechos sustanciales sobre las normas procedimentales; hasta el punto de permitirle al juez, ya sea de oficio o a petición de parte, decretar las medidas necesaria en aras de proteger y prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiese causado.

Publicidad: En virtud del principio de publicidad, el juez de conocimiento dará a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que la ley 472 de 1998 le ordene. En virtud de ello todo proceso de acción popular es público y al mismo tiempo tienen acceso no solo las partes sino el público en general que quiera enterarse. Según el Art. 35 de la ley la sentencia tendrá “efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general.”

Economía (Procesal): El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo indica que: “En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.” (Art. 3)

Ergo el trámite de la acción popular es un verdadero proceso que, aunque con términos relativamente breves, debe ser resuelto con agilidad y dentro del cumplimiento de los términos previstos, que más adelante trataremos con el fin de iluminar la importancia de este procedimiento y la relevancia que se le da dentro del sistema jurídico Colombiano.

Por ultimo para hacer hincapié en este principio tenemos el numeral 1 del Art. 42 de Código General del Proceso que impone como deberes del juez: “Dirigir el proceso, velar por su rápida solución, presidir las audiencias, adoptar las medidas conducentes para impedir la paralización y dilación del proceso y procurar la mayor economía procesal.”

Celeridad: El juez dentro del trámite de las acciones populares de la acción popular está obligado a respetar los términos procesales so pena de incurrir en la causal disciplinaria de mala conducta sancionable con destitución del cargo.

Razón de lo anterior nos lo trae varias disposiciones el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el cual sostiene: “En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.” (Núm. 13, Art. 3)

Por otra parte la ley estatutaria de la administración de justicia manifiesta que “la administración de justicia debe ser pronta y cumplida. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar.” (Art. 4)

Por ultimo vemos como la ley 472 de 1998 precisa que la “inobservancia de los términos procesales establecidos en esta ley hará incurrir al juez en causal de mala conducta sancionable con destitución del cargo” (Art. 84). Adicionalmente el Art. 5 de la ley hace hincapié en la gravedad de la inobservancia de los términos procesales e insiste que “Promovida la acción, es obligación del Juez impulsarla oficiosamente y producir decisión de mérito so pena de incurrir en falta disciplinaria, sancionable con destitución. Para este fin el funcionario de conocimiento deberá adoptar las medidas conducentes para adecuar la petición a la acción que corresponda.”

Eficacia: Este principio al igual que los demás tiene su regulación contenida en la Ley 270 de 1996 ley estatutaria de la administración de justicia, pero lo denomina principio de eficiencia, generando así la discusión que existe sobre la diferenciación entre eficacia y eficiencia la cual por obvias razones no trataremos en este proyecto y los trataremos simplemente como sinónimos para el presente caso; en donde la norma lo define la siguiente manera: “La administración de

justicia debe ser eficiente. Los funcionarios y empleados judiciales deben ser diligentes en la sustanciación de los asuntos a su cargo, sin perjuicio de la calidad de los fallos que deban proferir conforme a la competencia que les fije la ley.” (Art. 7)

Por otra parte el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagra que “En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa”. (Núm. 11, Art. 3)

Finalmente el Código General del Proceso en su Art. 42 numeral 8 le impone al juez la obligación de “Dictar las providencias dentro de los términos legales, fijar las audiencias y diligencias en la oportunidad legal y asistir a ellas.”

1.6. Procedencia y caducidad

El Art. 2 de la ley 472 define las acciones populares como “los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos” y además establece que “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” lo cual evidencia el carácter preventivo de las misma.

Entonces tenemos que las acciones populares pueden ejercerse para evitar el daño contingente o eventual, como lo establece el Art. 2359 del Código Civil, caso en el cual estaremos en presencia de la anteriormente denominada y argumentada acción popular

preventiva, la cual a diferencia de la acción popular común tiene prelación y goza de un tratamiento especial por parte tanto del juez como del legislador.

De igual manera las acciones populares proceden para efectos de hacer cesar la amenaza, el peligro, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos; y para restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, en donde estaríamos en presencia de la Restitutio In Integrum.

Ahora bien en cuanto al tema de la caducidad, resulta imperativo y de vital importancia referirnos a la sentencia C-215 de 1999, que suprimió este estema en relación a las acciones populares. En consecuencia, conforme al Art. 9 de la ley 472 de 1998 “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” sin límite de tiempo.

1.7. Vía Gubernativa

Según el Art. 10 de la ley 472 de 1998 Cuando el derecho o interés colectivo se vea amenazado (daño contingente) o vulnerado (daño emergente) por la actividad de la administración, no será necesario interponer previamente los recursos administrativos como requisito para intentar la acción popular. Lo cual cierra esta duda dejando las puertas abiertas para presentar la demanda de acción popular sin necesidad de agotar este requisito de procedibilidad.

1.8. Legitimación en la causa

El Art. 12 de la ley nos trae cinco categorías de quienes pueden interponer las acciones populares, la cuales son una simple categorización sin finalidad alguna además de separar y delimitar las personas legitimadas para interponer la acción.

En primer lugar están las personas naturales o jurídicas. Según el Art. 73 del Código Civil, las personas son naturales o jurídicas. Son personas naturales o físicas todos los individuos de la especie humana, cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición (Art. 74 C.C). Y se denominan personas jurídicas a aquella persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente (Art. 633 C.C.)

En segundo lugar nos encontramos con las organizaciones No Gubernamentales, la Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar.

En tercer lugar se denominan las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, como las superintendencias, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se hayan originado en su acción u omisión.

En cuarto lugar, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia. En relación a lo anterior el Art. 277 de la CP le impone al Procurador General de la Nación: proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo; defender los intereses de la sociedad, y defender los intereses colectivos en especial el ambiente.

El Art. 24 de la ley establece que “Podrán coadyuvar igualmente estas acciones las organizaciones populares, cívicas y similares, así como el Defensor del Pueblo o sus delegados, los Personero Distritales o Municipales y demás autoridades que por razón de sus funciones deban proteger o defender los derechos e intereses colectivos.”

En quinto y último lugar nos encontramos con los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos o intereses. Al respecto el Art. 123 de la CP nos dice que “Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.”

En vista de lo anterior los legitimados para ejercer las acciones populares en sus cinco categorías anteriormente expuestas pueden hacerlo por sí mismo o bien por quien actué en su nombre; lo cual le otorga un carácter supletivo al derecho de postulación. (Art. 73 Código General del Proceso)

1.9. Personas Contra quien se dirige la acción

Ahora bien tenemos, según la ley, que toda acción popular deberá dirigirse contra el particular, sea persona natural o jurídica, o bien contra la autoridad pública, cuya actuación u omisión “se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos” (Art. 14 de la ley 472 de 1998), mediante una actuación sumaria y previa.

Surge entonces el concepto de autoridad pública la cual debe entenderse, según la Corte Constitucional, como “todas aquellas personas que están facultadas por la normatividad para ejercer poder de mando o de decisión en nombre del estado y cuyas actuaciones obliguen y afecten a los particulares.” (Sentencia del 21 de agosto de 1992 Corte Constitucional)

En virtud a lo anteriormente mencionado, el término “autoridad pública” abarca todas las autoridades del poder ejecutivo, judicial o legislativo, tanto de orden nacional, como departamental o municipal. El Art. 14 de la ley no se circunscribe a la autoridad administrativa,

sino a toda autoridad del Estado, sin excepción alguna. Incluso a los particulares que prestan un servicio público a nombre del Estado Colombiano o ejercen una función temporal o permanente.

Ergo, La única condición para la legitimación en la causa por pasiva, es que el particular o la autoridad pública, por acción u omisión, se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo, descrito en el Art. 88 de la CP y el Art. 4 de ley 472 de 1998. La ley no establece condiciones especiales para que el particular pueda ser demandado, como si los trae para el caso de la tutela.

1.10. Jurisdicción y competencia

La legislación colombiana ha establecido, para las acciones populares, dos jurisdicciones, por ende, dos competencias.

En primer lugar la encontramos la jurisdicción contencioso administrativa, la cual se pone en movimiento para conocer 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 desempeñan funciones administrativas.

En segundo lugar nos encontramos con la jurisdicción civil, la cual conocerán, de carácter residual, de los demás casos en los que no se vea envuelta una entidad pública, o bien un particular en ejercicio de funciones públicas.

En todo caso, cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conocerá a **prevención** el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda inicialmente. El término “a prevención”, anteriormente mencionado, significa que el juez correspondiente asume la competencia y que, a partir de ese momento, ninguna otra autoridad judicial, puede asumirla;

todo en aras de una protección jurisdiccional y garantizar que los derechos colectivos vulnerados sean protegidos sean protegidos, inicialmente desde un punto de vista formal.

Por otra parte el Art. 16 de la ley 472 de 1998 fija dos tipos de competencia: una obligatoria del juez del lugar de los hechos (*locus regit actum*), como es el caso de las acciones de tutela; y otra opcional o facultativa, el del domicilio del demandado a elección del actor popular (*le domicili*).

1.11. Facilidades para promover la acción popular

Siempre pensando en la protección de derechos sustanciales sobre los derechos formales, la legislación colombiana, nos trae una serie de facilidades en aras a que cualquier persona, independiente de su grado de educación, pueda velar por la protección de los derechos colectivos.

Como muestra de ello el Art. 17 de la ley dispone que el interesado puede acudir ante el personero distrital o municipal, o a la defensoría del pueblo, para que le ayude en la elaboración de su demanda o petición, así como en los eventos de urgencia o cuando el solicitante no sepa escribir.

Donde no haya juez del circuito o juez de lo contencioso administrativo, la demanda podrá ser presentada ante el juez civil municipal o promiscuo, quien dentro de los dos días siguientes la deberá remitirla al funcionario competente, de acuerdo a las normas de jurisdicción y competencia anteriormente mencionadas.

Sin embargo, en el evento de que estén comprometidos uno o más de los derechos e intereses colectivos amparados por la ley en forma grave y permanente, el juez municipal (civil o

promiscuo) “deberá remitir de inmediato y por el medio más eficaz, las diligencias al juez competente”.

Además, en cumplimiento del principio de prevalencia del derechos sustancial sobre el derecho procesal, el juez competente que conozca de la acción popular “tendrá la facultad de tomar las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediables e irreparables, o suspender los hechos generadores de la amenaza de los derechos e interés colectivos”.

A continuación procedemos a realizar un análisis de las normas procedimentales que cobijan todo el proceso de las acciones populares.

2. Aspectos generales del proceso de acción popular

2.1.Requisitos de la petición o demanda

Los requisitos que debe reunir la demanda o la petición de acción popular son los siguientes:

- a. La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado, los cuales están en el Art. 88 de la Constitución Política de Colombia y en el Art. 4 de la ley 472 de 1998.
- b. La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan la demandan o petición.
- c. La enunciación de las pretensiones. En términos generales son las mismas que el Art. 34 de lay 472 de 1998 prevé para la sentencia:

En primer lugar, que se expida una orden de hacer o no hacer, en donde se deberá definir de manera precisa la conducta a cumplir, con el fin de proteger el derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante.

En segundo lugar, que se condene al pago de los perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo.

En tercer lugar, que se exija la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior o a la vulneración del derecho o del interés colectivo (restitutio in integrum) cuando fuere posible.

En quinto y en último lugar, antes de la ley 1425 de 2010, el demandante podía pedir el pago del incentivo económico que el juez deberá fijar entre diez y ciento cincuenta salarios mínimos mensuales. Como más adelante entraremos a estudiar a fondo, analizaremos como las acciones populares pueden ser reales acciones resarcitorias de perjuicios, independiente del tema de los incentivos derogados por la ley anteriormente mencionada.

Adicional a esto, si nos encontramos frente a la mencionada acción popular preventiva, que tiene tramite preferencial conforme al Art. 6 de la ley 472 de 1998, el demandante solo podrá pedir que se evite el daño contingente o eventual, conforme al Art. 2359 del Código Civil: “Por regla general se concede acción en todos los casos de daño contingente, que por imprudencia o negligencia de alguno amenace a personas indeterminadas; pero si el daño amenazare solamente a personas determinadas, sólo alguna de éstas podrá intentar la acción.”

- d. La indicación de la persona natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible, esto es, si fuere conocido.

Y, cuando en el curso del proceso, se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia ordenara de ex officio su citación en su condición de demandados.

- e. Las pruebas que pretenda hacer valer, las cuales se desahogaran de conformidad con las disposiciones que en materia probatoria contiene el título V de la ley 472 de 1998. Como el cualquier proceso judicial son procedentes los medios de prueba contenidos en el Código General del Proceso. En principio, la carga de la prueba corresponde al demandante, pero en todo caso el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir fallo de mérito.
- f. Nombre, identificación y dirección de las partes intervinientes dentro del trámite de la acción popular.

En razón a su naturaleza de carácter garantista y de protección de los derechos colectivos constitucionales, las acciones populares no están sujetas a la cuantía y, en consecuencia, no procede mayor o menor cuantía, pues el procedimiento, independiente de su cuantía, es uno solo; lo que claramente explica la razón por la cual, el juez competente para conocer de este tipo de procesos sean los jueces del circuito en vez de los jueces municipales.

En último lugar, y como se mencionó anteriormente, el derecho de postulación, resulta improcedente, o mejor dicho, innecesario frente a este tipo de acciones, toda vez que el demandante podrá presentar la acción por cuenta propia sin necesidad de presentarse por conducto de abogado.

2.2. Medidas previas

Las medidas cautelares en el procedimiento civil se relacionan más bien con el embargo y secuestro de bienes, o bien la inscripción o registro de la demanda, a diferencia de la ley 72 de 1998, en donde no se trata stricto sensu de medidas cautelares, como normalmente es entendida por la mayoría de los abogados, sino más medios como medidas previas, en aras de prevenir, como su expresión nos indica.

Hablamos principalmente de dos tipos de medidas previas con dos finalidades distintas:

La primera de ellas nos propone impedir perjuicios irremediables e irreparables mediante medidas urgentes, en este caso el juez tiene amplio poder discrecional para proteger el derecho e interés colectivo violado o amenazado, pues la ley no define lo que debe entenderse por perjuicio irremediable e irreparable; razón por la cual el juez debe hacer un análisis sobre la restitutio in integrum para determinar si hay o no perjuicio irreparable.

La segunda de ellas nos trae como medida suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos e intereses colectivos, lo cual supone otro análisis del juez para poder adoptar las medidas urgentes que suspendan la continuación de los hechos determinantes de la amenaza en ciería contra el derecho e interés colectivo involucrado.

Dispone el Art. 25 de la ley 472 de 1998 que antes de ser notificada la demanda –y también en cualquier estado del proceso-, el juez competente puede, ex officio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir el daño inminente o para hacer cesar el daño que se hubiere causado.

Ahora bien especialmente, el juez puede decretar las siguientes medidas previas, en aras de garantizar la protección de los derechos colectivos:

- a. Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar daño, que lo hayan causado o que lo sigan ocasionando.
- b. Ordenar que se ejecuten los actos necesarios cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado.
- c. Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de las anteriores medidas previas.

2.3. Coadyavancia

Según el Art. 24 de la ley, toda persona natural o jurídica puede coadyuvar a las acciones populares, antes de que se emita el fallo de primera instancia. La ayuda operara hacia la futura actuación, en aras de la protección del debido proceso. Podrán contribuir igualmente a las acciones populares las organizaciones populares, cívicas, y similares, así como también el defensor del pueblo o sus delegados, los personeros distritales o municipales y demás autoridades que por razón de sus funciones deban proteger o defender los derechos e intereses colectivos.

2.4. Admisión, notificación y traslado de la demanda

El procedimiento sobre la admisión, notificación y traslado de la demanda o petición inicial es, en términos generales, el de cualquier proceso civil o administrativo, con iguales garantías para las partes. No es un procedimiento que pueda favorecer a ninguna de las partes. Lo que podría afirmarse entonces, es que no se trata de una acción popular en donde el accionante puede demandar ante la jurisdicción sin opositor.

En primer lugar el juez competente, luego de recibida la demanda, dentro de los tres días hábiles siguientes a la su presentación, deberá pronunciarse inexorablemente sobre su admisión o

rechazo. En caso de rechazo o inadmisión únicamente será procedente el recurso de reposición, pues la apelación tiene cabida únicamente contra la sentencia de primera instancia.

En segundo lugar, según el Art. 21 de la ley, en el auto admisorio de la demanda el juez ordenara su notificación personal al particular, y dependiendo de la jurisdicción a la que corresponda la acción popular, dicha notificación se hará conforme al Código General del Proceso o bien de acuerdo a las modalidades electrónicas que nos trae el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En tercer y último lugar, según el Art. 22 de la ley, en el auto admisorio de la demanda el juez ordenara su traslado al demandado por un término de diez días para contestarla. También dispondrá informarle que la decisión será proferida dentro de los treinta días siguientes al vencimiento del término de traslado para alegar, y que además tendrá derecho a solicitar la práctica de las pruebas que considere necesarias para fundamentar las excepciones propuestas en el escrito de la contestación de la demanda.

2.5. Pacto de cumplimiento

Nos encontramos ahora en presencia de una especie de audiencia que nos traía el Art. 101 del antiguo Código de Procedimiento Civil; el Pacto de Cumplimiento, el cual una vez aprobado por las partes, se convierte en sentencia, con todos sus efectos, hace tránsito a cosa juzgada “salvo que se presenten hechos nuevos y causas distintas a las alegadas en el respectivo proceso, así como informaciones de carácter técnico que no fueron apreciadas por el juez y las partes al momento de celebrarse dicho pacto, evento en el cual la sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa.” (Sentencia C 215 de 1992 Corte Constitucional)

Conforme al Art. 27 de la ley, el juez de conocimiento, dentro de los tres días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citara a las partes y al Procurador General a una audiencia especial, en donde el juez escuchara las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también en la misma aquellas personas naturales o jurídicas que hayan registrado o radicado sus comentarios escritos sobre el proyecto.

En la mencionada audiencia especial podrá, a iniciativa del juez, suscribirse un Pacto de Cumplimiento en el cual se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, en el caso de que fuese posible. El pacto así celebrado será revisado por el juez en un plazo de cinco días contados a partir de su celebración. En caso de observar vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto de cumplimiento, estos serán corregidos por el juez con el respectivo consentimiento de las partes interesadas.

La aprobación del Pacto de Cumplimiento se surtirá mediante sentencia, la cual, su parte resolutive, será publicada en un diario de amplia circulación nacional a costa de la parte demandada, en este caso el infractor en virtud de la violación de los derechos e intereses colectivos. El juez conservara la competencia para la ejecución de la sentencia y podrá designar a una persona natural o jurídica como auditor que vigile y asegure el cumplimiento de la fórmula de solución del conflicto.

Por otra parte, la mencionada audiencia especial se considerara fallida o frustrada en los siguientes casos:

- a. Cuando no compareciere la totalidad de las partes interés, de manera injustificada
- b. Cuando no se formule proyecto de pacto de cumplimiento.

- c. Cuando las partes no consientan en las correcciones que el juez proponga al proyecto de cumplimiento.

Nos encontramos en presencia de una autentica conciliación bajo la batuta del juez.

2.6. Periodo Probatorio

En caso tal que no se logre alcanzar el Pacto de Cumplimiento en la audiencia especial, el proceso de la acción popular prosigue y el juez se verá en la obligación de decretar, previo análisis de conducencia, pertinencia y eficacia, las pruebas solicitadas y las que ex officio estime pertinentes, siendo procedentes todas las pruebas y medios probatorios que prevé el Código General del Procesos.

El termino de practica de las pruebas será de veinte días hábiles prorrogables por veinte días adicionales, siendo necesario dada la complejidad del procesos.

Ahora bien, aunque la acción popular, a diferencia de las acciones de grupo, no trae como requisito el derecho de postulación, en la practica el manejo del tema probatorio resulta ser la columna vertebral de cualquier pleito, y el manejo que se le da esta puede llegar a volverse bastante complejo y a la vez desalentador para la parte demandante, forzosamente este se verá en la necesidad de acudir a un abogado para que actué en su nombre.

2.7. Alegatos

Una vez vencido el termino para practicar las pruebas decretadas dentro del proceso, el juez dará un respectivo traslado, a las partes para que presenten sus consideración finales para ser tenidas en cuenta a la hora de dictar y emitir la sentencia, por el termino de cinco días, el cual será improrrogable.

Vencido el termino del traslado para alegar, el secretario pasara inmediatamente el expediente al despacho para que se dicte sentencia, sin que puedan proponerse ninguna clase de

incidente, a excepción de la recusación, ni desgloses o certificados, las cuales no interrumpirán el termino para proferirla, ni el turno que le corresponda al proceso; para esto el secretario se abstendrá de pasar los escritos que sean presentados con posterioridad a la entrada del expediente al despacho del juez.

2.8.Sentencia

Conforme al Art. 34 de la ley 472 de 1998, vencido el termino para alegar, el juez dispone de veinte días hábiles para proferir la respectiva sentencia; que bien puede ser absolutoria, desestimando las pretensiones ya sea por falta de cuerpo probatorio, o bien sea declarando probadas las excepciones de mérito propuestas por la parte demandada, o condenatoria, es decir acogiendo las pretensiones de la demanda, tal como procederemos a explicar a continuación.

La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de la acción popular interpuesta, podrá contener una orden de hacer o no hacer, **condenar al pago de los perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor del autor del mismo**, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o interés colectivo, cuando fuere físicamente imposible (restituto ad integrum). La condena al pago de los perjuicios se hará in genere, y se liquidaran según el incidente previsto en el Art. 307 del Código de Procedimiento civil o en el Art. 283 del Código General del Proceso.

No obstante el tema anteriormente mencionado será tratado a fondo posteriormente, para un mayor entendimiento y comprensión de la presente monografía.

2.9. Recursos

Contras las acciones populares solo son viables los recursos de reposición y apelación, pero no los recursos extraordinarios, como sería la casación y la revisión.

2.9.1. Recurso de reposición.

Según el Art. 36 de la ley 472 de 1998, contra los autos dictados durante el trámite de la acción popular (autos de tramite) solo es procedente el recurso de reposición, como resulta evidente, el cual será interpuesto en los termino contentivos en el Código General del Proceso.

2.9.2. Recurso de apelación.

El recurso de apelación, cuyo objeto es que el superior jerárquico estudie la cuestión decidida en la providencia de primer grado y la revoque o reforme, según el Art. 47 de la ley, procederá, únicamente contra la sentencia que se dicte en primera instancia en la forma y oportunidad señalada dentro del Código General del Proceso, y deberá ser resuelto dentro de los veinte días siguientes contados a partir de la radicación del expediente en la secretaria del tribunal competente.

2.10. Costas

El Art. 38 establece que el juez aplicará las normas de procedimiento relativas a las costas, pero solo podrá condenar al demandante de la acción popular a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En este último caso, por parte de cualquiera de los intervinientes (demandante o demandado), el juez podrá imponer una multa hasta de veinte salarios mínimos mensuales.

En otras palabras si, tal y como lo establece el Art. 83 de la Constitución Política, no se demuestra temeridad o mala fe del demandante, no puede haber condena en costas por los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado.

2.11. La acción popular no es subsidiaria sino principal

El Consejo de Estado (2005) ha establecido que “la acción popular no es subsidiaria sino principal debido a que la existencia de otros medios de defensa no la hace improcedente, como

en el caso de la acción de tutela, pues es principal e independiente de otras acciones”. (Sentencia del 10 de febrero de 2005)

“Por tanto, es instrumento idóneo para la defensa de los derechos colectivos, en un plano distinto al individual, o sea desde su perspectiva abstracta y no concreta”. (Camargo 2006)

Ahora bien dejando un poco de lado todo este tema introductorio y procesal, procedemos con el verdadero análisis del tema objeto de esta monografía el cual trata sobre el incentivo económico derogado por la ley 1425 de 2010 y el real sentido indemnizatorio que nos las acciones populares a la luz de una norma general, como es el caso de nuestro Código Civil Colombiano.

3. Incentivo económico

3.1. A la luz de la ley 472 de 1998

Esta norma nos traía todo un capítulo entero dedica única y exclusivamente para tratar este tema: “CAPITULO XI: Incentivos”.

La ley 472 de 1998 únicamente nos hablaba en dos Arts. sobre los incentivos y los incentivos económicos en acciones populares sobre moral administrativos los cuales decían lo siguiente:

Art. 39º.- Incentivos. El demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales.

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

Art. 40°.- Incentivo Económico en Acciones Populares sobre Moral Administrativa. En las acciones populares que se generen en la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, el demandante o demandantes tendrán derechos a recibir el quince por ciento (15%) del valor que recupere la entidad pública en razón a la acción popular.

Para los fines de este Art. y cuando se trate de sobrecostos o de otras irregularidades provenientes de la contratación, responderá patrimonialmente el representante legal del respectivo organismo o entidad contratante y contratista, en forma solidaria con quienes concurren al hecho, hasta la recuperación total de lo pagado en exceso.

Para hacer viable esta acción, en materia probatoria los ciudadanos tendrán derechos a solicitar y obtener se les expida copia auténtica de los documentos referidos a la contratación, en cualquier momento. No habrá reserva sobre tales documentos. (Arts. 39 y 40)

Lastimosamente a raíz de estos dos Arts. Surgió un problema el cual tergiversó el sentido “altruista”, por decirlo de alguna manera, de las acciones populares, por un sentido económico y lucrativo el cual beneficiaba únicamente a aquellos que se dedicaban a observar problemas y supuestos atentados a los intereses y derechos colectivos con el fin de convertir al proceso de acción popular como una manera fácil de ganar dinero a costa del estado.

Las acciones populares pasaron de ser un mecanismo de protección para los interés y derechos de 3° nivel, como son los derechos colectivos, a ser una manera lucrativo que aquellos que descubrían algún error en la administración aprovechaban para sacar ventaja, con la excusa de la protección y defensa y de los intereses colectivos consagrados en la Constitución Política de Colombia.

3.2. Derogatoria del incentivo económico a la luz de la ley 1425 de 2010

Ahora bien en vista de las anteriores apreciaciones, el legislador, procurando así evitar que una medida de protección a derechos fundamentales se convierta en una nueva forma de enriquecimiento injustificada, nos trajo la ley 1425 de 2010, que si bien bastante simple y concisa, se derogo expresamente los Arts. 39 y 40 de la ley 472 de 1998: “Art. 1°. Deróguense los Arts. 39 y 40 de la Ley 472 de 1998” (Art. 1).

Lo anterior definitivamente le pone fin a todo el tema de incentivos económicos traídos por la ley que regula el tópico de las acciones populares.

No obstante haciendo un recuento y regresando al origen de este tipo de acciones nos encontramos con una clase de las acciones populares las cuales no fueron contempladas dentro de la ley 472 de 1998, y que data de muchísimo antes a su promulgación y de la declaración y reconocimiento mismo de los derechos colectivos contenido en Constitución Política de Colombia.

Esto es, las acciones populares contenidas en el Código Civil, la cuales hablan sobre el daño contingente producido: “por imprudencia o negligencia de alguno amenace a personas indeterminadas” (Art. 2359). Nos encontramos ahora en presencia de una nueva especie de acción popular contenida dentro de la normatividad Colombiana, en donde se hace referencia a los daños provocados a personas determinadas e indeterminadas, en casos de impericia y negligencia. Art. contenido específicamente en el TITULO XXXIV: responsabilidad común por los delitos y las culpas.

Ahora bien procedemos a tratar este nuevo tipo de violaciones a derechos colectivos, que nos dan lugar a un tipo de acción completamente individualizada de las ya contenidas en la ley 472 de 1998, y que por ende amerita todo análisis conceptual y normativo, el cual nos

esclarecerá que no siempre, y no en todo los casos, como nos muestra la ley 1425 de 2010, el intento de protección de los derechos colectivos sea desmeritado, y que si bien no podemos hablar de incentivo económico, tampoco podemos abandonar la idea de la restitución de los derechos que hayan sido violados en razón a la negligencia o impericia de una entidad.

4. Carácter económico de algunas acciones populares, más allá del incentivo económico

4.1. Las acciones populares a la luz del Código Civil

La Ley 57 de 1887 nos trae este nuevo tipo de acciones:

TITULAR DE LA ACCIÓN POR DAÑO CONTINGENTE. Por regla general se concede acción en todos los casos de daño contingente, que por imprudencia o negligencia de alguno amenace a personas indeterminadas; pero si el daño amenazare solamente a personas determinadas, sólo alguna de éstas podrá intentar la acción. (Art. 2359).

Ahora bien no podemos ignorar que dicho articulado se encuentra contenido en el TITULO XXXIV del código civil que nos trae la responsabilidad común por delitos y culpas, entendiendo delito en este contexto como dolo. Lo que nos deja una total claridad que si en los procesos ordinarios por responsabilidad civil contractual y extracontractual existe una latente calidad o carácter económico, en algunos casos cuando nos encontramos en presencia de acciones populares tendientes a evitar o resarcir un daño contingente, esta misma también tenga un carácter económico, sin tratar, en ningún momento, de revivir el incentivo económico derogado por ley, sino más bien esclarecer que la determinado tipo de acciones populares per se, tienen su

propio carácter económico e indemnizatorio característico de las acciones ordinarias de responsabilidad civil.

Y no solo el código civil nos habla de las acciones populares en caso de daño contingente; también la ley 472 de 1998 no trae su consagración, aún vigente en nuestro ordenamiento jurídico: “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” (parágrafo 2 Art. 2).

A la luz de todas estas nuevas declaraciones surge una gran inquietud; ¿Cuál son ese tipo de acciones populares que nos trae el Código Civil? Y es aquí donde toda la estructura de este escrito toma forma y se inclina hacia las acciones populares producidas por los daños ambientales o al medio ambiente y como este derecho constitucionalmente protegido tiene su carácter económico una vez resulta vulnerado, al igual que todos los demás derechos contenidos dentro de la constitución, obviamente sean demostrado todos los presupuestos que la teoría de la responsabilidad nos trae: Daño, nexo de causalidad y el fundamento del deber reparatorio.

4.2. Responsabilidad civil por daños ambientales

La Declaración de Río de Janeiro de Junio de 1992, estableció el Principio de Desarrollo Sostenible, en virtud del cual, todos los seres humanos tenemos derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. De forma tal, que el derecho al desarrollo debe ejercerse respondiendo no sólo a las necesidades de las generaciones presentes y futuras relativas al desarrollo sino a aquellas referentes al medio ambiente.

Pero este principio, en la práctica, no se respeta porque el hombre no está consciente de su deber de preservar el medio ambiente. Por lo tanto, se ha convertido en una necesidad de los pueblos el responsabilizar al contaminador por los daños que causa al medio ambiente. De esta

forma, se podrían reducir los niveles de contaminación hasta el punto de que el coste marginal de descontaminación resulte inferior al importe de la indemnización que el agente se vea obligado a pagar. La responsabilidad ambiental se convierte, entonces, en una herramienta que facilita la adopción, por parte de los agentes contaminantes, de mayores precauciones frente al daño.

En vista de que nos encontramos en presencia de la responsabilidad civil, y como anteriormente se había mencionado, resulta necesario para estudiar la Responsabilidad, en materia ambiental, debemos analizar cada uno de los elementos generales de la responsabilidad Civil, es decir, el Daño y el nexo de causalidad.

4.2.1. Daño ambiental.

En materia ambiental, aparece un novedoso bien jurídico llamado “naturaleza”. En vista de que el concepto “ambiental” abarca un sin número de característica, toda vez que no solo se preocupa de la afectación de los componentes de la naturaleza, sino que también abarca aquellas consecuencias provenientes de la afectación al patrimonio de la humanidad. Y toda vez que la naturaleza resulta un bien jurídico que no se puede defender por sí mismo, aparece la necesidad de su protección por parte del ser humano, y por ende del ordenamiento jurídico.

Efectivamente como antes se mencionó, dentro del patrimonio de las personas se encuentran tanto sus derechos individuales subjetivos como los colectivos, y según nuestra constitución tenemos el derecho a un ambiente sano (Art. 79 CP).

En este orden de ideas, el Libro Verde de la Comisión Europea, define el daño ambiental como “cualquier degradación física o biológica importante del medio ambiente” (PGRETTI 1985, p. 23). Dicha definición, al señalar, que debe tratarse de una degradación biológica o física importante, nos indica que no cualquier degradación constituye daño. Es ahí en donde entra toda

la técnica jurídica del juez para definir cuándo dicha degradación resulta importante para que se constituya un daño ambiental.

En definitiva resulta un tanto complejo la definición de daño ambiental, para lo cual el autor Nelson Caicedo Rodríguez nos presenta una relación de aquellas conductas que constituyen violación al derecho colectivo del medio ambiente, contenidas en el Manual de Derechos Humanos (Caicedo Rodríguez, 2000, p. 100):

- 1- Deterioro de la calidad del agua
- 2- Deterioro de la calidad del suelo
- 3- Deterioro de la calidad del aire
- 4- Deterioro de la fauna y la flora silvestre
- 5- Deterioro de la flora y fauna marina
- 6- Impedimento al goce del espacio público
- 7- Impedimento a gozar de los parques nacionales
- 8- Afectación del patrimonio arqueológico de la Nación.
- 9- Tala indiscriminada de bosques.
- 10-Tráfico ilegal de fauna y flora.
- 11-Deterioro de la biodiversidad
- 12-Utilización indiscriminada de plaguicidas
- 13-Sobre uso y explotación de los recursos naturales.

- 14-Atentar contra las tierras de resguardo, resguardos de comunidades indígenas.
- 15-Introducción al país de residuos nucleares o desechos tóxicos.
- 16-Fabricar, importar, poseer y usar armas químicas, biológicas y nucleares.
- 17-Acceder a los recursos genéticos sin el lleno de los requisitos legales.
- 18-Manipular el genoma humano.
- 19-Atentar contra la riqueza biológica del país.
- 20- Afectar las zonas históricas, culturales, religiosas, recreativas y artísticas.
- 21- No poder utilizar las plazas, zonas verdes y similares.
- 22- Afectar las franjas de retiro de edificaciones sobre las vías.
- 23- Permitir impactos ambientales negativos en las zonas de preservación y conservación de playas marinas y fluviales.
- 24- Contaminación sonora
- 25- Verter aguas residuales a fuentes hídricas sin tratamiento previo.
- 26- Dar un mal manejo a los residuos sólidos.
- 27- Deforestar de manera indiscriminada.
- 28- Permitir la desertización
- 29- Permitir la contaminación visual
- 30- Permitir la contaminación con hidrocarburos
- 31- Permitir los incendios forestales.

Es claro que el daño es un elemento fundamental en virtud del cual se genera la obligación de reparar; pero esta obligación de reparar, a su vez, debe estar sujeta a que el daño efectivamente se haya causado.

4.2.2. El nexo de causalidad o imputación del daño ambiental.

Según nuestro Código Civil, la responsabilidad extracontractual es imputable a todo: “El que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro” (Art. 2341). No obstante resulta importante resaltar, como la hace el profesor Tamayo Jaramillo: “que el concepto de causalidad jurídica no necesariamente coincide con el de la causalidad física” (P. 225).

La causalidad jurídica significa que el hecho le es imputable jurídicamente al demandado. Puede suceder que aunque haya causalidad física, no pueda predicarse que existe causalidad jurídica. Sería el caso de que se presente una causa extraña.

De igual forma, puede suceder que no existiendo causalidad física, exista causalidad jurídica: Se presentaría en el caso de que el agente omitiere realizar una conducta a la que estaba obligado legalmente, y por dicha omisión se genera un daño.

Por lo anterior, podemos afirmar que la imputación es un vínculo que existe entre la acción u omisión por parte del agente y el daño ocasionado. Igualmente, es preciso determinar si la persona, a la cual se le atribuye el daño, tiene el deber jurídico de repararlo.

Dada la naturaleza del daño ambiental, la imputación de dicho daño es sumamente difícil de llevarse a cabo puesto que por un lado, se presenta dificultad en la determinación de la persona responsable del daño; y por otro lado, es difícil establecer el nexo causal. Se presenta dificultad en cuanto a la determinación del contaminador puesto que entre el acto de contaminación y los efectos dañinos, generalmente, pasa un tiempo largo que hace ardua la labor de establecer las

causas del daño; es decir, que no existe intermediación espacial ni temporal de la fuente del perjuicio.

Por todo lo anterior, existe una tendencia del derecho ambiental consistente en aligerar la prueba de causalidad ya que sólo se exige una posible relación entre la actividad desarrollada por el agente contaminador y el consecuencial daño. De esta forma, en primer lugar, se establece un razonamiento en contrario, en virtud del cual, debe valorarse la probabilidad de que el daño sea consecuencia de determinada conducta, para establecer la relación de causalidad necesaria.

En segundo lugar, se elabora un conjunto de presunciones directas e indirectas de causalidad entre la actividad del agente contaminador y el daño. Lo que conlleva a que, en materia ambiental, se admita también como prueba aquella que no es directa y contundente. En este sentido, la Conferencia de Río de Janeiro establece el principio de precaución que dispone lo siguiente: “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiental”. (Principio 15)

4.3. Régimen de responsabilidad por daños ocasionados el bien jurídico “Ambiente”

Ahora bien ya finalizando nuestro objeto de estudio, nos encontramos con las manera por medio de las cuales se puede violentar el Derecho Colectivo consagrado en la Constitución Política del Ambiente Sano, el cual es inherente a todos los seres humanos y el cual se ve protegido mediante las acciones populares, no solo las consagradas en la ley 472 de 1998 sino también las consagradas en el Código Civil.

Como bien se dijo anteriormente, por ser el “ambiente” un concepto tan amplio e incluyente, existen muchas maneras de violentarlo y atentar contra él; pero principalmente nos centraremos en el análisis de las infracciones principales en las cuales se puede incurrir para atentar contra el Ambiente: Principio “El que contamina paga”, Responsabilidad por daños al medio ambiente, Responsabilidad del Estado cuando éste directamente produce el daño ambiental y Responsabilidad del Estado cuando permite que se ocasione el daño ambiental.

4.3.1. Principio “El que contamina paga”.

Antes que nada, resulta necesario resaltar que no toda conducta reprochable desde el punto de vista ambiental, lo será desde el punto de vista económico; tal y como lo resalta del autor Alexander Kiss (1982):

Conviene, por lo tanto, no confundir el principio “contaminador-pagador” que ante todo no es un principio de equidad sino de eficacia, con las reglas que tienden a asegurar la indemnización de los daños causados al ambiente y, a través del ambiente, a los individuos o a la colectividad. El pago de una indemnización no es incompatible con ese principio. (p. 83)

Este principio tiene sus orígenes en la conferencia de Rio de Janeiro, la cual trae una serie de principios y conceptos en materia ambiental:

Las autoridades nacionales deberán procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales. (Principio 16)

Asimismo la Comunidad Económica Europea definió este principio de la siguiente manera, (Cano, 1982):

Las personas naturales o jurídicas, sea que estén regidas por el derecho público o por el privado, que son responsables por contaminar, deben pagar los costos de las medidas que sean necesarias para eliminar dicha contaminación o para reducirla hasta el límite fijado por los estándares o medidas equivalentes adoptados para asegurar la calidad, y cuando ellos no fueren fijados, con los estándares o medidas equivalentes fijados por las autoridades públicas. (p. 67)

Ahora bien, si bien se hizo la claridad que no siempre, toda conducta reprochable desde el punto de vista ambiental, lo será desde el punto de vista económico; no obstante no podemos negar, lo que es bastante reconocido y reglamentado en la comunidad internacional, y es el estado, en su posición de garante, frente a la sociedad, deberá velar por la protección de los derechos e intereses de las personas, que en nuestro particular caso será el derecho constitucional que todos tenemos a un ambiente sano, y siendo consecuentes con esto, toda acción ilícita que genere un detrimento al ambiente deberá responder, velar y procurar a regresar las cosas a su estado anterior, o en caso contrario de resarcir el daño ocasionado con su actuar; lo que nos refiere también una responsabilidad de carácter económico.

Asimismo tenemos que dicho principio facilita, a su vez, la aplicación de dos principios generales del derecho: No dañar a otro (dirigido al contaminador) y el enriquecimiento sin causa (dirigido al beneficiario) (Patiño, 1999).

Desde un punto de vista económico, dicho principio conlleva a la internalización de las externalidades. Según Patiño (1999), en Colombia, existen tres clases de normas que permiten la

ejecución de dicho principio: Las primeras, son aquellas que buscan asegurar que se dé una utilización racional a cada recurso natural; las segundas, son las normas que buscan la prevención de daños a los recursos naturales y las últimas, son aquellas normas que establecen sanciones o prohibiciones por el mal uso, agotamiento o deterioro de los recursos naturales.

(p.48)

4.3.2. Responsabilidad por daños al medio ambiente.

Hasta ahora y dada la naturaleza de los derechos colectivos, podría llegarse a pensar que la responsabilidad, en materia ambiental, es objetiva; y adicionalmente tenemos la interpretación que se ha hecho del Art. 16 de la Ley 23 de 1973, en donde se tiene que la culpa es extraña en materia de responsabilidad ambiental ya que basta con contaminar, para que surja la obligación de pagar

El Estado será civilmente responsable por los daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales de propiedad privada como consecuencia de acciones que generen contaminación o detrimento del medio ambiente. Los particulares lo serán por las mismas razones y por el daño o uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad del Estado. (Ley 23 de 1973, art. 16)

No obstante, existen autores que sostienen que el régimen de responsabilidad, en materia ambiental, no es sólo objetivo sino de naturaleza mixta; éstos señalan que, por un lado, se aplica la responsabilidad objetiva cuando se está frente a la teoría del riesgo, en donde La sola creación de riesgo para terceros en provecho propio hace recaer sobre el autor la responsabilidad objetiva, o de daño especial. Por otro lado, nos encontramos frente a una responsabilidad subjetiva cuando se produce una falla del servicio, donde no basta la simple imputación del daño al

Estado, sino que es necesario analizar, en cada caso, si el Estado contaba con los medios para cumplir con la obligación debida.

Resulta necesario entonces, determinar el régimen de responsabilidad, distinguir, como, si el daño lo causó el Estado o un particular y si el daño fue ocasionado por acción o por omisión.

En Colombia, cuando es un particular el que está contaminando, estará obligado a responder en el caso de no haber adoptado las medidas pertinentes para evitar la contaminación, teniendo el deber jurídico de hacerlo, y como resultado de dicha omisión, se produce el daño ambiental.

Sin embargo, podría acontecer que el agente contaminante, a pesar de cumplir con todos los reglamentos, responda de forma objetiva por el daño ocasionado, en virtud de lo dispuesto por el Art. 2356 del Código Civil. Lo anterior quiere decir, que si el agente contaminante se encuentra desempeñando una actividad peligrosa, su responsabilidad será necesariamente objetiva y solamente podrá liberarse de ella probando que medió una causa extraña.

En este sentido se pronuncia, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 30 de abril de 1976, donde señala que en el caso de que surja responsabilidad, a pesar de cumplirse con todas las normas ambientales, se aplica el Art. 2356 del Código Civil, que consagra el principio, según el cual, quien se encuentre ejerciendo una actividad peligrosa y con ella causa un daño es responsable, a no ser que logre demostrar que el daño es imputable a una causa extraña (p.130). Por lo tanto, afirma la Corte que la contaminación ambiental es una actividad peligrosa por excelencia.

Cuando el Estado de manera directa causa un daño al medio natural, se vería obligado, de forma objetiva, a restaurar el bien ambiental dañado. Por lo tanto, el demandante sólo tendría que demostrar el daño ocasionado y la relación de causalidad entre el daño y la actividad

desarrollada por el Estado. Sin embargo, debemos entrar a analizar los siguientes casos, para diferenciar el régimen de responsabilidad Estatal por daños ocasionados al medio ambiente, diferenciándolo en cada uno de los siguientes casos:

4.3.3. *Responsabilidad del Estado cuando éste directamente produce el daño ambiental.*

Se hace necesario distinguir, de igual forma, si lo que produjo el Estado con su actividad, fue un daño ambiental puro únicamente, o si simultáneamente produjo un daño ambiental consecutivo.

Si el Estado con su actuación, ocasiona un daño ambiental puro, nos encontramos frente a un régimen de responsabilidad objetiva donde no se entra a analizar el elemento culpa. Únicamente, el juez tendrá que analizar si consta la prueba de daño y si es procedente la imputación. Aquí radica la gran confusión de aquellos que le niegan carácter indemnizatorio a las acciones populares sosteniendo que, en este caso, se intentaría una acción de responsabilidad civil contra la Nación (Reparación Directa), siendo ésta, a su vez, la titular del derecho lesionado (el medio ambiente).

Cuando nos encontramos frente a un daño ambiental consecutivo, la responsabilidad sería objetiva por el desarrollo de actividades peligrosas o de trabajos públicos o de perturbaciones al vecindario.

Pero, si el daño no constituye la realización de un riesgo típico de servicio, la administración sólo responde si el servicio ha funcionado anormalmente.

4.3.4. *Responsabilidad del Estado cuando permite que se ocasione el daño ambiental.*

El Estado, al permitir que se cause el daño ambiental, está incurriendo en una falla del servicio porque no está cumpliendo con su deber jurídico de impedirlo. En este caso, el Estado sería responsable en la medida en que no hizo uso de sus facultades legales que habrían podido impedir la causación del daño.

Cordero (2010), de igual forma, sostiene que: “La culpa o negligencia es el único criterio de imputación de responsabilidad a la Administración de aquellos daños que tienen su origen en actividades de terceros sujetos a la competencia administrativa de vigilancia y control” (p. 457). En esta hipótesis, se debe demostrar que hubo negligencia en el actuar de la administración.

4.4. Reparación del daño ambiental

La responsabilidad, como institución jurídica, no tiene como única finalidad la de imponer al autor del daño el deber de resarcirlo, sino que también busca prevenir el daño; Cuando el autor del daño es obligado a su resarcimiento, se generará en aquel el deseo de no incurrir de nuevo en la conducta dañosa; igualmente, repercute en los demás contaminadores potenciales, quienes van a entender que es mucho más rentable, desde un punto de vista económico, adoptar medidas tendientes a evitar el daño que pagar una indemnización por la causación de aquel. En este sentido, se pronunció la Declaración de Río de Janeiro (como se citó en Penagos, 2002.) de:

El primer objetivo es responsabilizar al contaminador por los daños que causa. Si quienes contaminan se ven obligados a sufragar los costes relacionados con el daño causado, reducirán sus niveles de contaminación hasta el punto en que el coste marginal de la descontaminación resulte inferior al importe de la indemnización que habrían tenido que abonar. De este modo, el principio de la responsabilidad ambiental hace posible la prevención de daños y la internalización de los costes ambientales. La responsabilidad

ambiental también puede facilitar la adopción de mayores precauciones mediante la prevención de riesgos y daños, así como fomentar la inversión en el campo de la investigación y el desarrollo, con fines de mejora de los conocimientos y las tecnologías. (p. 557)

En lo que al daño ambiental se refiere, éste debe existir realmente, demostrarse y cuantificarse en términos económicos por el autor. Sin embargo, en la práctica, existen dificultades en su reparación puesto que, muchas veces, resulta imposible recomponer el bien dañado dada la naturaleza del mismo y también porque existen bienes cuyo valor económico es de muy difícil determinación.

La reparación por equivalencia dineraria en el medio ambiente, contrario a lo que sucede en las reglas generales de la responsabilidad civil, no tiene sentido alguno porque dicha suma de dinero no estaría reparando el bien lesionado, es decir, el patrimonio común del medio ambiente. En materia ambiental, la reparación debe invertirse en el mismo ecosistema, no puede nunca consistir en la sustitución de un bien (recurso natural) por otro (dinero). Es por esto que Stiglitz (como se cita en Henao, 2000.) afirma lo siguiente:

Privilegiar la reparación en especie por sobre la indemnización dineraria constituye otra de las evoluciones del moderno derecho de daños, de particular trascendencia en materia de protección del medio ambiente. La reposición de las cosas al estado anterior en aquellos casos en que sea total o parcialmente factible recompensar el hábitat o el equilibrio de los valores ecológicos es la solución prevalente de la ciencia jurídica. (p.148)

Nuestro legislador señala en la Ley 491 de 1999, que la indemnización recibida como consecuencia de un daño ambiental debe ser invertida dentro del medio ambiente mismo:

“Cuando el beneficiario de la indemnización sea una entidad estatal, el monto de la indemnización deberá destinarse a la reparación, reposición o restauración de los recursos naturales o ecosistemas deteriorados” (Art. 6). Pero, si el bien ambiental ya no es susceptible de ser reparado, el Art. 7° de la misma Ley, nos indica que la indemnización deberá ser invertida en otro bien ambiental de características semejantes al dañado.

La Ley 491 de 1999 nos indica:

Si la restauración no es técnicamente posible, o solo lo es en parte, la evaluación de los recursos naturales tiene que basarse en el coste de soluciones alternativas que tengan como meta la reposición de los recursos naturales renovables equivalentes a los que se han destruido, con el objeto de recuperar el grado de conservación de la naturaleza y la biodiversidad. (Art. 7)

4.5. Acciones populares que revelan el carácter indemnizatorio

Actualmente, después de la expedición de la Ley 472 de 1998, no existe claridad acerca de la finalidad propia de las acciones populares. Algunos autores, le otorgan a éstas un carácter netamente preventivo, negando toda posibilidad de obtener indemnización por tal vía. Otros autores, por el contrario, le reconocen carácter indemnizatorio en el evento en que ya se haya producido el daño colectivo. La Jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, no ha sido uniforme al respecto.

Ahora bien, visto todo el tema de la responsabilidad ambiental, que puede llegar a ser mucho más extenso de los que se trató en este escrito, y luego de estudiar las clases de acciones populares que nos trae nuestra legislación, finalmente nos encontramos con un tipo, bastante novedoso, de acciones populares que además de tener una finalidad altruista y desinteresada,

económicamente hablando, sobre el derecho colectivo al medio ambiente; también se revela que este tipo de acciones inexorablemente nos muestran un carácter económico e indemnizatorio, más allá de todo el tema de los incentivos económicos, derogados por la ley 1425 de 2010. Lo que implica entonces que dicha derogatoria únicamente aplicara sobre los Arts. 39 Y 40 de la ley 472 de 1998, y por ende, cualquier tipo de violación y detrimento sobre el derecho colectivo afectado dará lugar a su respectiva indemnización; en virtud de la norma contenida en nuestro Código civil: “El que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido” (Art. 2341).

Lamentablemente nuestras Altas Cortes, han sido pasiva respecto del tema, ni tampoco han sido unidas, ni se ha establecido una línea jurisprudencial unificada respecto del carácter indemnizatorio de las acciones populares.

Tenemos así entonces sentencia tan de la Corte Constitucional (2003):

La acción popular tiene naturaleza pública y preventiva, por lo que no tiene una vocación indemnizatoria, ya que no pretende reparar un daño sino proteger a las personas en el goce del derecho colectivo. Los demandantes aciertan entonces en señalar que la acción popular prevista por el Art. 88 de la Carta tiene una finalidad preventiva y no indemnizatoria, a diferencia de la acción de grupo, que tiene, ella sí, una vocación indemnizatoria, pues pretende la reparación del daño consumado. (Sentencia C-032)

La Corte constitucional, no solo en esta ocasión, comete el grave error de comparar las acciones populares con las de grupo con base en dicho criterio. Si las dos buscan tutelar bienes de diferente naturaleza, ese no puede ser un criterio diferenciador.

Por su parte, la Jurisprudencia del Consejo de Estado (200), tampoco ha sido unívoca:

Ahora bien, aunque este mecanismo de defensa judicial busque la protección de los derechos e intereses colectivos, no quiere decir que puede ejercerse para lograr la reparación, bien sea subjetiva o plural, del daño que ocasione la acción u omisión de las autoridades o de los particulares, por cuanto el constituyente estableció en el inciso 2º del Art. 88 de la Carta las acciones de grupo o de clase, las cuales fueron desarrolladas en la ley 472 de 1998, y son las que persiguen la reparación de daños y perjuicios ocasionados a un grupo plural de personas. (Sentencia de 31 de Agosto)

Asimismo, el Consejo de Estado (2000) sostuvo lo siguiente:

Ahora bien, aunque con este mecanismo de defensa judicial se pretende la protección de los derechos e intereses colectivos, no significa que el mismo pueda ejercerse para lograr la reparación, bien sea individual o plural, del daño que ocasione la acción u omisión de las autoridades o particulares, por cuanto para ello el constituyente y el legislador han previsto otro tipo de acciones, como por ejemplo, las acciones de grupo o de clase del Art. 88 constitucional, desarrolladas en la Ley 472 de 1998, y la acción de reparación directa consagrada en el Art. 86 del Código Contencioso Administrativo... La naturaleza de las acciones populares, por tanto, es preventiva... (Sentencia de 19 de Octubre)

Vemos cómo el Consejo de Estado adopta el mismo criterio erróneo de diferenciación, entre las acciones populares y de grupo, que la Corte Constitucional. Continúa basándose en el mismo criterio para negar el carácter indemnizatorio de las acciones populares. De igual forma, el Consejo de Estado (2001), afirma lo siguiente: “La acción popular, carece de contenido

subjetivo, no persigue resarcimiento pecuniario y el incentivo no es su fin primordial” (Sentencia 217).

No obstante, y siendo consecuente con anteriores afirmaciones, nuestro cuerpo judicial no es consecuente ni siguen una línea lógica jurisprudencial, teniendo así, fallo contradictorios, respecto de los anteriores, en donde se reafirma el carácter indemnizatorio de las acciones populares, dándole razón y forma a todo nuestro escrito. Como es el caso de La Corte Constitucional, (1999) que dispone lo siguiente:

Dichos mecanismos buscan el restablecimiento del uso y del goce de tales derechos e intereses colectivos, por lo que también tienen un carácter restitutorio. Ahora bien, el carácter restitutorio de las acciones populares justifica de manera suficiente la orden judicial de restablecer, cuando ello fuere físicamente posible, la situación afectada al estado anterior a la violación del derecho. El objetivo esencial de una acción popular es la protección efectiva de los derechos e intereses colectivos, de manera que se hagan cesar los efectos de su quebrantamiento, de manera obvia, si ello es posible. Por tal motivo, al juez es a quien corresponde determinar si ese restablecimiento es factible o si al no serlo debe decretarse una indemnización, más aún cuando la acción popular no persigue esencialmente un beneficio de tipo pecuniario. (C-215 del 14 de abril de 1999)

En esta sentencia vemos con mucha claridad el sentido de otorgarle a las acciones populares un carácter resarcitorio o indemnizatorio. Aunque las acciones populares tengan un carácter preferentemente preventivo, ello no significa, que cuando se produzca el daño, el juez, en un proceso de acción popular, no pueda ordenar al causante del daño que restituya las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible, o lo condene a pagar una indemnización cuando ello no lo fuere. La finalidad de las acciones populares consiste en proteger los derechos y los

intereses colectivos. La protección de un bien no se puede lograr, si causado el daño, no se ordena su restauración o indemnización

En el mismo orden de ideas, el Consejo de Estado (2000) ha dicho: “En la acción popular cuando no es procedente el restablecimiento debe decretarse la indemnización” (abril 7 del 2000). Esto es el desarrollo de la voluntad del Constituyente, que al consagrar un mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos, quiso que dicha protección se hiciera efectiva. Si el daño ya se ocasionó, ¿cómo se protege el bien dañado? Como lo dice la sentencia, ordenando su restitución, cuando ello fuere posible, o condenando al pago de una indemnización cuando lo anterior no pudiere efectuarse. Las acciones de grupo no podrían ejercerse en el caso de pedir la restauración o la indemnización de un bien colectivo, porque ellas están consagradas para la defensa de los derechos individuales de un grupo plural de personas.

En el mismo sentido, el Consejo de Estado (2001), comentando los objetivos de la acción popular, consagrados en el mismo Art. 2º dispone:

...la acción popular procede para...3) restituir las cosas al estado anterior, si eso es posible.

Como se observa, los dos primeros objetivos de este instrumento procesal tienen una naturaleza preventiva, en tanto que buscan impedir la consumación del daño o evitar que el daño producido sea mayor. A su turno, la tercera finalidad de la acción popular se dirige a restablecer o volver las cosas a su estado anterior, no con un fin principal de reparación económica sino como un instrumento para restablecer el derecho cuyo daño ya se ha producido. (Noviembre 9 del 2001)

En el mismo sentido, como nos indica el Consejo de Estado (2000), en donde se refiere al carácter preferentemente preventivo de las acciones populares; pero señala los alcances del Art. 2º de la Ley 472 al afirmar:

...se destaca que de acuerdo con el Art. 2º de la ley 472 de 1998 la acción popular tiene un carácter eminentemente preventivo, en cuanto tiene como fines evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, y sólo por excepción busca restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. En consecuencia, no es requisito para su ejercicio el que exista un daño o perjuicio sobre los derechos que se pueden amparar a través de dicha acción. (Rad. A.P 25000-23-24-000-2000-0272-01)

Consideramos, que el constituyente al consagrar, en el Art. 88 de nuestra Constitución, la acción popular como el mecanismo idóneo para la protección de los derechos e intereses colectivos, dentro de los cuales se encuentra el medio ambiente, previó que dicha protección fuera completa y eficaz. Lo cual conlleva a que si el daño ambiental ya se produjo, dicho mecanismo sea procedente en aras a ordenar la reparación de dicho daño. No podemos pensar que el constituyente, sólo concebía la utilización de las acciones populares en el caso de que el daño ambiental no se hubiere producido, ¿qué protección tendría el medio ambiente si los ciudadanos no gozaran de un mecanismo que les permitiera obtener la reparación o la indemnización del daño ambiental puro? De la interpretación del Art. 2º de la Ley 472 de 1998, depende la adopción de las distintas posturas entorno al carácter resarcitorio o indemnizatorio de las acciones populares

El Art. 2º señala que las acciones populares tienen por finalidad 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. Tal y como lo anota el profesor Tamayo (2001), existen varias interpretaciones de esta norma.

La primera de ellas, afirma que nada dice la norma acerca de la posibilidad de cobrar mediante las acciones populares la indemnización por daños colectivos ya causados, a menos que se entienda que la restitución de las cosas a su estado anterior comprenda la reparación del daño causado.

La segunda interpretación, afirma que la acción indemnizatoria por daño colectivo sería accesoria de la acción preventiva por daño contingente, es decir, que si solo se persigue cobrar la indemnización de un daño causado, y no de pedir la supresión de un peligro de daño, la acción popular no sería procedente. Por consiguiente, según esta interpretación, el daño colectivo ya causado debería cobrarse pero acudiendo a la vía ordinaria. (p.170.128)

Lo que si es cierto, es que no se puede negar, por una parte el carácter preventivo de las acciones populares, en específico cuando hablamos de la protección al derecho colectivo al medio ambiente, el cual no revela por ninguna parte, o no da indicio alguno del carácter indemnizatorio de este tipo de acciones y que por el contrario, nos muestra las acciones populares, como un medio única y exclusivamente para la protección de los derechos colectivos, razón que se le mediante la derogatoria del incentivo económico traído en la ley 472 de 1998 y que se había convertido en una manera bastante lucrativa de proteger esta clase de derechos.

Y por otra parte tampoco resulta procedente negar, en este orden de ideas, y que, como nos indica nuestra Constitución Políticas: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano” (Art.79), que el medio ambiente es un derecho protegido tanto constitucionalmente como legalmente, por tanto resulta un derecho inherente al ser humano, y como cualquier otro derecho

se puede ver afectado por el actuar del otro, es aquí donde entra en juego el articulado traído, no por la ley 472 de 1998 sino por la Código Civil, y todo su acápite de Responsabilidad Civil, en donde nos muestra el otro lado de este tipo de acciones populares, en donde si tenemos el detrimento de un derecho, el medio ambiente, aquel causante de este deberá responder patrimonialmente procurando regresar las cosas a su estado anterior, ergo vemos como en algunas ocasiones casos en los que resulta imposible regresar las cosas a su estado anterior, lo que deja como resulta una responsabilidad de carácter económico, provocando así una indemnización de carácter económico, totalmente independiente al incentivo económico y revelando así el carácter económico de las acciones populares con estas específicas características.

4.6. Reparación del daño ambiental

La responsabilidad, como institución jurídica, no tiene como única finalidad la de imponer al autor del daño el deber de resarcirlo, sino que también busca prevenir el daño; Cuando el autor del daño es obligado a su resarcimiento, se generará en aquel el deseo de no incurrir de nuevo en la conducta dañosa; igualmente, repercute en los demás contaminadores potenciales, quienes van a entender que es mucho más rentable, desde un punto de vista económico, adoptar medidas tendientes a evitar el daño que pagar una indemnización por la causación de aquel.

Dos principios del derecho ambiental, nos permiten delatar la forma en que debe llevarse a cabo la reparación del daño ambiental, dada la naturaleza misma del medio ambiente.

El primero de ellos, es el principio de la extraterritorialidad, en virtud del cual, se afirma que el medio ambiente no conoce fronteras políticas. Este principio nos permite destacar el hecho de que el daño producido en un lugar determinado, repercute, de igual forma, en otros lugares, ya

que el medio ambiente es uno solo. Por lo tanto, en la indemnización de un daño ambiental irreversible, es procedente la compensación en otro lugar.

El segundo principio que nos señala la forma de reparación del daño ambiental, es el principio de la Unidad Ambiental. Este principio nos indica que el ambiente es uno solo y cuando una de sus partes se afecta o se daña, ese daño se reflejará en algún otro de sus componentes, el cual tarde o temprano sentirá sus consecuencias dañosas. Por lo tanto, sería de igual forma viable la reparación compensando en otro recurso natural el daño ocasionado en el que ya no se puede reparar.

En lo que al daño ambiental se refiere, éste debe existir realmente, demostrarse y cuantificarse en términos económicos por el autor. Sin embargo, en la práctica, existen dificultades en su reparación puesto que, muchas veces, resulta imposible recomponer el bien dañado dada la naturaleza del mismo y también porque existen bienes cuyo valor económico es muy difícil de determinar.

No obstante lo anterior, es imprescindible olvidar la creencia de que es imposible llevar a cabo la reparación de los daños ambientales; de igual forma, debemos tener presente que la reparación, no necesita cuantificarse en dinero, en el caso de que aquella consista en llevar a cabo una conducta ordenada por el juez, encaminada a dejar las cosas al estado más cercano posible, al que presentaban antes del hecho dañino.

Nuestro legislador señala en la Ley 491 de 1999, Art. 6º, que la indemnización recibida como consecuencia de un daño ambiental debe ser invertida dentro del medio ambiente mismo: “Cuando el beneficiario de la indemnización sea una entidad estatal, el monto de la

indemnización deberá destinarse a la reparación, reposición o restauración de los recursos naturales o ecosistemas deteriorados”

Pero, si el bien ambiental ya no es susceptible de ser reparado, el Art. 7º de la misma Ley, nos indica que la indemnización deberá ser invertida en otro bien ambiental de características semejantes al dañado. Art. 7º de la Ley 491 de 1999: “si la restauración no es técnicamente posible, o solo lo es en parte, la evaluación de los recursos naturales tiene que basarse en el coste de soluciones alternativas que tengan como meta la reposición de los recursos naturales renovables equivalentes a los que se han destruido, con el objeto de recuperar el grado de conservación de la naturaleza y la biodiversidad”

Dada la importancia del medio ambiente, se debe preferir la reparación in natura, pues es la única forma de cumplir con el objetivo de preservar el recurso natural lesionado.

4.7. Liquidación del daño ambiental

Tal y como lo vimos, uno de los principales problemas que representa la reparación, en materia ambiental, consiste en la determinación del valor del bien ambiental lesionado. Antes de proceder a la determinación del valor de la indemnización, se hace necesario distinguir la parte del patrimonio ambiental que ha sufrido menoscabo; es decir, si estamos ante la presencia de un daño ambiental puro o de carácter colectivo o ante un daño ambiental consecutivo o particular. De igual forma, es necesario determinar la intensidad con la que se ocasionó el daño y la cuantía de éste, con el objetivo de medir el efecto ambiental nocivo en el campo de la responsabilidad y del daño.

Como nos indica Penagos Barreto (2002), el manual de valoración económica de bienes no mercadeables, realizado por el programa de Magíster en Economía del Medio Ambiente y de

Recursos Naturales de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, señaló tres argumentos por los que se hace necesaria la valoración de los bienes ambientales:

- Problema de las fallas de mercado.
- Forma de proveer los bienes públicos a la sociedad de una manera eficiente.
- Presencia de los daños causados por contaminación, que traen consigo significativas pérdidas en el bienestar social ya sea por deterioro o por carencia de los recursos naturales y ambientales. (P.564-565)

El mencionado manual, igualmente, señala que ante la imposibilidad de valorar los bienes de naturaleza no mercadeable por medio de los métodos de valoración convencionales, surgen dos enfoques principales para dirigir el proceso de valoración de este tipo de bienes:

- Métodos indirectos: son aquellos que se basan en el uso de observaciones sobre el comportamiento de los individuos en mercados convencionales que se relacionan con los bienes no mercadeables. Parten del hecho de que existen preferencias reveladas por parte de los individuos hacia unos bienes.
- Método directo o de construcción de preferencias: Se utilizan ante la necesidad de valorar bienes para los cuales no contamos con ningún tipo de información sobre las cantidades transadas y sus precios. La información se recolecta a partir de encuestas que plantean escenarios hipotéticos de valoración del bien.

Con respecto al bien ambiental, señala dicho manual que, el método indirecto sería muy útil para su valoración ya que se realizaría con base en una información completa y real sobre las

cantidades demandadas y los respectivos precios. Dentro de este enfoque se encuentra el Método de la función de producción de los hogares, el cual a su vez incluye:

- El método de comportamiento adverso: Parte del principio de que los individuos pueden invertir en ciertas actividades con el fin de evadir los efectos negativos de la contaminación.
- El método de costo de viaje: Trata de estimar el valor económico de recursos naturales que brindan servicios de recreación. El valor del recurso natural que presta servicios de recreación es estimado a partir de los costos económicos en que incurren las personas para acceder al sitio de recreación.
- El método de la función de producción de salud: Estima el valor económico de cambios en la calidad ambiental a través de los cambios generados en la salud de las personas.

Otra aplicación de le método indirecto es el Método de aproximación por medio de la función del daño, basado en la premisa de que el bien ambiental forma parte de los insumos utilizados en el proceso de producción de las empresas.

Ahora bien, el valor intrínseco del medio ambiente se encuentra determinado por los siguientes valores:

El valor económico total está integrado por:

- Valor de uso directo: Corresponde al aprovechamiento común y rentable del recurso. Depende de aquello que las personas afectas al medio normalmente utilizan.
- Valor de uso indirecto: Contentivo de las funciones ecológicas del recurso y que además sirven de apoyo a las actividades económicas que se asocian al recurso.

- Valor de opción: Corresponde a lo que los individuos están dispuestos a pagar para permitir el futuro aprovechamiento del recurso.
- Valor de no-uso: Valor que ciertas personas o comunidades están dispuestas a pagar, debido a razones éticas, culturales o altruistas, para que no se utilice el recurso ambiental.

Con base en todo lo anterior resulta prudente deducir, que la valoración del daño ambiental es en su mayoría, una valoración subjetiva por parte del juez, no que no implica esto que dicha tasación quede a su libre arbitrio; vemos como en la práctica, resulta muy común que en los casos en los que el para el juez sea muy complejo la determinación o tasación de los perjuicios, a los cuales condenara en la parte resolutive de la sentencia, resulta prudente la muy bien conocida condena in genere, en donde el juez ordena la tasación del daño a indemnizar mediante un incidente en el cual se establece por medios técnicos y profesionales el valor o el monto a resarcir.

Conclusiones

Luego de haber hecho todo un recorrido por el origen de las acciones populares, estudiando así tanto el concepto, como la parte procesal de las mismas, pasando así por los tipos de acciones populares existentes en nuestro ordenamiento jurídico, hasta llegar a analizar en especial las acciones populares relacionadas con el derecho al medio ambiente, repasando el tema de la responsabilidad por daños ambientales, su valoración y la liquidación de su indemnización; tenemos elementos suficientes, y lo considerablemente validos como para afirmar que las acciones populares pueden llegar a tener efectos económicos de carácter resarcitorio e indemnizatorio más allá del incentivo económico derogado por la ley 1475 de 2010.

Concluimos además que el constituyente, al consagrar en el Art. 88 de la Constitución Política un mecanismo para la defensa de los derechos e interés colectivos, no lo hizo con la intención de limitar dicha protección a un carácter preventivo únicamente, sino que es de entender que la protección de dichos interés en ningún momento se puede interpretar por el lado netamente económico, y además debemos analizar este mecanismo de protección constitucional en conjunto con toda la normatividad colombiana, para así poder realizar un interpretación integral de lo que las acciones populares respecto al derecho colectivo del medio ambiente implica.

Analizamos también las diferentes posturas de nuestras altas cortes revelando así el yerro que se comete al otorgársele única y exclusivamente el carácter preventivo a las acciones populares, y al compararlas con las acciones de grupo, las cuales están consagradas para la protección y defensa de derechos subjetivos e individuales, vemos como las acciones populares pierden todo el fundamento teórico que la teoría de la responsabilidad le otorga para así poder armarse en la defensa y protección integral de los intereses y derechos colectivos.

Lastimosamente y como consecuencia de estas erróneas interpretaciones realizadas por las altas cortes, vemos como resultado el desinterés y abandono por parte de la ciudadanía de la defensa de un derecho colectivo tan importante como es el del medio ambiente, mediante el uso de las acciones populares, abandonado así la finalidad de las mismas.

No podemos tampoco dejar a un lado la importancia que tiene el origen de este tipo de acciones, y vemos que no es solo una novedad traída por la llamada “Constitución Verde” sino que vemos como desde el siglo XIX nuestro Código Civil, como prevé este tipo de situaciones y las trata de regular, buscando así la protección, no solo constitucional sino además, legal, de los derechos e intereses colectivos.

Consideremos finalmente que el objetivo de este trabajo fue logrado exitosamente, demostrando así como las acciones populares pueden tener un carácter económico y resarcitorio, que va mucho más allá de la prevención y protección de los derechos colectivos, y que, gracias a la teoría de la responsabilidad, como la protección a los derechos e intereses colectivos toma forma y crea una manera de protección de carácter resarcitorio, en el evento de que el daño ambiental ya se haya ocasionado y éste se pueda reparar, o indemnizatorio, en el evento en que el daño ocasionado no pueda repararse.

Referencias

- AMAYA Navas, Oscar Dario (2001). *Justicia Constitucional ambiental en Colombia. Justicia ambiental: las acciones judiciales para la defensa del medio ambiente*. Bogotá: Panamericana.
- CAMARGO, Pedro Pablo (2006). *Las acciones populares y de grupo*. Bogotá: Leyer.
- CAICEDO RODRIGUEZ, Nelson (2000). *Los derechos e intereses colectivos. Defensa a través de las acciones populares*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- CÓDIGO CIVIL (2004). Bogotá. Colombia: Legis.
- CÓDIGO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES (1980). Bogotá. Colombia: Leyer.
- CÓDIGO NACIONAL de Recursos Naturales. Ley 23 de 1973. Bogotá: Leyer.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991 (2004). Bogotá: Legis
- CONSEJO DE ESTADO. Sección 3. *Sentencia del 12 de diciembre de 1990*.
- CONSEJO DE ESTADO. *Sentencia del 17 de Febrero de 2000*.
- CONSEJO DE ESTADO. *Sentencia del 19 de octubre de 2000*.
- CONSEJO DE ESTADO. *Sentencia 217 de 2001*.
- CONSEJO DE ESTADO. *Sentencia del 10 de febrero de 2005*.
- CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-215 del 14 de abril de 1999*.
- CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia T-411 del 17 de Junio de 1992*.
- CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-032 del 28 de Enero de 2003*.

CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-215 de 1992.*

GONZALEZ Villa, Julio Enrique (2003) *Algunas consideraciones sobre las acciones populares.*

Lecturas sobre derecho al medio ambiente. Bogotá. Colombia: Sigma.

HENAO, Juan Carlos (2000). *Responsabilidad del Estado Colombiano por daño ambiental.*

Responsabilidad por daños al medio ambiente. Bogotá: Panamericana.

KISS, Alexander (1982). *Derecho Ambiental Colombiano II.* Bogotá: USTA.

LEY 57 DE 1887. Bogotá: Legis.

LEY 23 DE 1973. Bogotá: Legis.

LEY 319 DE 1996. Bogotá: Legis.

LEY 393 DE 1997. Bogotá: Legis.

LEY 472 DE 1998. Bogotá: Legis.

LEY 491 DE 1999. Bogotá: Legis.

LEY 1425 de 2010. Bogotá: Legis.

LEY 1437 DE 2011. Bogotá: Legis.

LEY 1564 DE 2012. Bogotá: Legis.

LOZANO Corbi, Enrique (1992). *La Legitimación popular en el proceso romano clásico.*

Madrid: Casa Editorial.

PENAGOS BARRETO, Harold (2002). *La liquidación del perjuicio ambiental. Lecturas sobre*

derecho del medio ambiente. Bogotá: Panamericana.

PGRETTI, Eduardo (1985). *Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Depalma,

TAMAYO JARAMILLO, Javier (2001). *Las acciones populares y de grupo en la responsabilidad civil*. Bogotá: Biblioteca Jurídica DIKE.