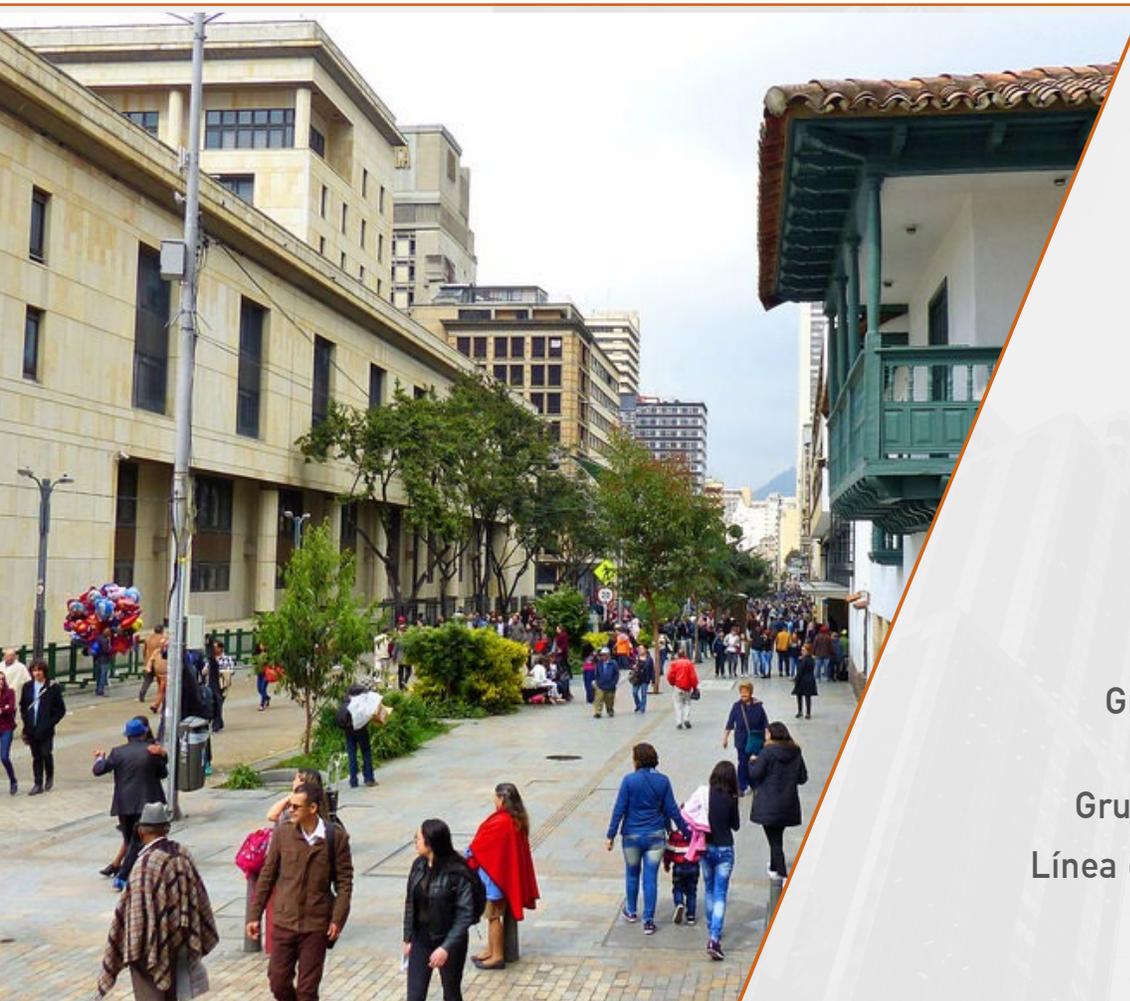


Boletín de INVESTIGACIÓN:

20 años de la ley de acciones populares en
Colombia. Balance y desafíos 1998-2018

Diciembre 2018



Grupo de Investigación en
Derechos Humanos
Grupo de Acciones Públicas
Línea de Investigación 20 años
de la ley 472 de 1998



Universidad del
Rosario

Facultad de
Jurisprudencia



EQUIPO REDACTOR

Profesoras

Beatriz Londoño Toro. Profesora Titular Universidad del Rosario. Directora de la Línea de Investigación 20 años de la Ley 472 de 1998

María Lucía Torres. Profesora Universidad del Rosario. Directora Grupo de Acciones Públicas (GAP)

María Alejandra Lozano. Investigadora del Grupo de Derechos Humanos Universidad del Rosario

Camila Zuluaga. Supervisora Grupo de Acciones Públicas (GAP).

Estudiantes línea de investigación

Ana María Arias Barreto

Gabrielha Pérez Muñoz

Iván Libardo Pava Grisales

Santiago Aristizabal Fernández

Tatiana Cortés Monroy

Contenido

- **INTRODUCCIÓN: Acciones del pasado para garantizar los derechos colectivos en el presente 5**
 - **Cifras destacadas sobre el ejercicio de acciones populares 7**
 - **Paradigmas procesales tradicionales que se rompen con las acciones populares 13**
 - **La voz de los actores populares, jueces, demandados, ministerio público y organizaciones sociales..... 15**
 - **Las Clínicas Jurídicas y el ejercicio de acciones populares: una mirada desde el GAP 19**
 - **Retos de las acciones populares 25**
 - ***Bibliografía* 28**
-



INTRODUCCIÓN:

Acciones del pasado para garantizar los derechos colectivos en el presente

Hace 20 años se sancionó la Ley 472 de 1998 sobre acciones populares, como mecanismo de protección de derechos colectivos. Esta norma desarrolló el artículo 88 de la Constitución de 1991 que estableció una nueva acción constitucional para defender el ambiente sano, los derechos de la naturaleza, la moralidad administrativa, proteger a los usuarios de servicios públicos, a los consumidores y demás derechos de interés público.

Los antecedentes de estas acciones son remotos y se encuentran en el derecho romano. Para Colombia el antecedente inicial se encuentra en la Ley 57 de 1887 (Código Civil redactado por Don Andrés Bello) con normas visionarias en materia de defensa del espacio público y la prevención de vulneraciones a los derechos colectivos, como el artículo 1005 que invitaba a defender el patrimonio público con las mismas herramientas para defender el interés privado y otorgaba recompensa a quienes defendieran por ejemplo las plazas, puentes y caminos de la municipalidad. De igual forma encontramos antecedentes valiosos en dicho Código referidos a la prevención de daños que no se han materializado, a la defensa de los ríos y la defensa de los derechos de las futuras generaciones (los bienes de quienes están por nacer).

Desafortunadamente estas herramientas maravillosas, permanecieron dormidas en el Código Civil durante 100 años y sólo en el siglo XX se empezaron a utilizar por un equipo de abogados liderados por el rosarista Germán Sarmiento Palacio.

La Asamblea Constituyente de 1991 reconoció la importancia de las Acciones Populares y plasmó en la nueva Constitución Política los pilares centrales para la

protección de los derechos, tanto individuales como colectivos, y la implementación de acciones constitucionales encaminadas a su defensa.

La Universidad del Rosario desempeñó un rol muy valioso en la construcción de un instrumento normativo acorde a las nuevas necesidades de protección y durante los años 1994 a 1997 sirvió de escenario para unos ejercicios académicos de aporte al proyecto de ley de acciones populares, sistematizando dichas contribuciones en un libro titulado “Acciones Populares: documentos para el debate” (1994).

Finalmente, las acciones populares se reglamentan en la Ley 472 de 1998, que puede afirmarse, es la materialización del artículo 88 de la Carta Política. Su importancia radica en la función garantista y protectora del mecanismo, la facilidad a la hora de su ejercicio, la posibilidad de ser interpuestas por cualquier persona, y en su carácter preventivo y resarcitorio ante una eventual amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos.

El objetivo de este boletín es presentar una síntesis de los resultados obtenidos tras la investigación y análisis de aspectos fundamentales con motivo de los 20 años de la existencia de la ley de acciones populares, realizado por la línea de investigación de la Ley 472 de 1998 y el Grupo de Acciones Públicas –GAP- de la Universidad del Rosario.

El ejercicio ofrece en primer lugar un análisis del impacto de las acciones populares a partir de evidencia basada en cifras destacadas de su ejercicio en Colombia. Posteriormente, se analizan los paradigmas procesales tradicionales que se rompen con las acciones populares y se complementa este análisis con un ejercicio que sistematiza las entrevistas realizadas a actores, jueces, demandados, líderes de organizaciones sociales y funcionarios del Ministerio Público. A continuación, se encuentra el estudio sobre el papel de las Clínicas Jurídicas Colombianas en el ejercicio de acciones populares, y finalmente, se presentan los retos de estas acciones.



CIFRAS DESTACADAS SOBRE EL EJERCICIO DE ACCIONES POPULARES

En Colombia no existe un registro nacional actualizado de acciones populares que permita hacer análisis especializados desde la fecha de expedición de la ley, por derechos, actores, demandados, duración de los procesos y tipología de casos, como señalan Páez y Lamprea (Páez-Murcia, 2017). Para esta investigación se requirió información a la Defensoría del Pueblo¹, a la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Rama Judicial² y al Consejo de Estado³.

Con la información recibida y reconociendo las debilidades de los sistemas públicos de registro, se realiza a continuación la presentación de las cifras más relevantes:

1. La protección de los Derechos Colectivos mediante Acciones populares. Reporte Defensoría del Pueblo (2010 – 2018)

La Defensoría del Pueblo reporta algunas acciones, aquellas de las que ha tenido conocimiento, las cifras permiten un acercamiento estadístico en relación con el objetivo del presente informe, que no es otro distinto que evaluar y analizar la materialización del mecanismo para la protección de los derechos colectivos en estos 20 años. En tanto, para el presente acápite se tomó la información recibida, como una muestra de 3639 acciones populares reportadas en el período ante la Defensoría del Pueblo, lo cual equivale al 3.2 % de las acciones populares efectivamente presentadas y tramitadas en el mismo período según el UNDOC.

Al respecto, cabe resaltar que el número de acciones populares por cada derecho, evidencian que la protección de los derechos al ambiente sano (17%), espacio público (15%, salubridad pública (14%), desarrollo urbano y planeación (13%) y servicios públicos (13%) son los más solicitados mediante el ejercicio de acciones populares.

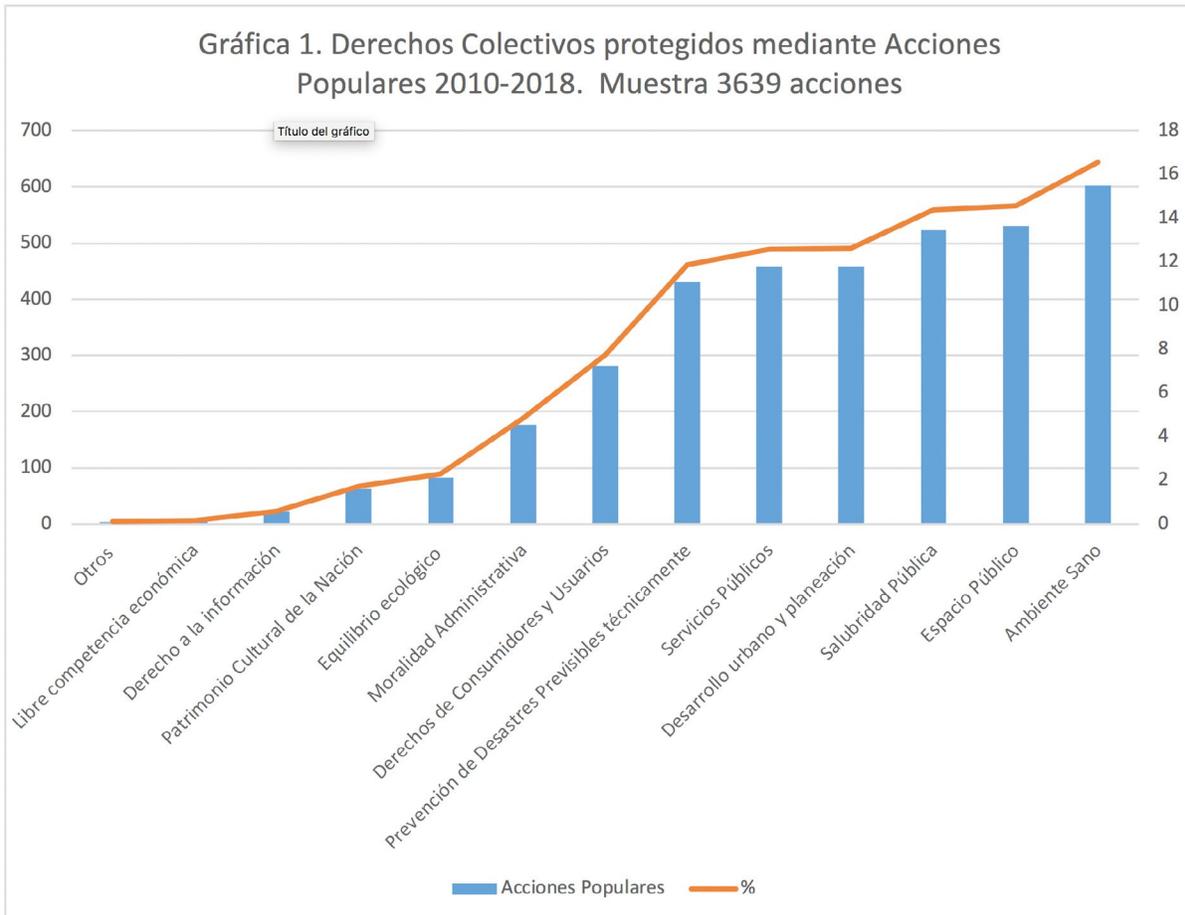
¹ Es preocupante que en la Defensoría del Pueblo, que por ley tiene la obligación de manejar el Registro Público de Acciones Populares que se interpongan en todo el país (Ley 472 de 1998 artículo 80) solo existe el denominado Sistema visión web, que incluye información desde el 1 de Enero de 2010 y dejó de funcionar el anterior sistema denominado RAP, que permitía una generación de estadísticas más amplia y que recolectó la información desde 1999.

² En la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Rama Judicial, se tiene una base actualizada que permite analizar ingresos y egresos de acciones populares y distribución por competencias, pero no se recogen datos para hacer análisis más profundos. Las estadísticas que se revisaron corresponden a la respuesta de la Dra Luz Marina Veloza, Directora Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico. Consejo Superior de la Judicatura. Respuesta a solicitud de información. oficio UDAEO18-1613 Bogotá, 12/10 de 2018.

³ Respuesta recibida de la Relatoría del Consejo de Estado Noviembre 2018

Vale la pena mencionar que en el primer decenio de las acciones populares la tendencia era así en relación con los derechos protegidos por acciones populares: Seguridad y salubridad pública (21%), ambiente sano (17%), espacio público (15% y acceso a servicios públicos (13%) (Londoño-Toro, 2009)

El siguiente gráfico sintetiza las cifras y porcentajes de acciones populares interpuestas para la garantía de derechos colectivos en el período 2010-2018

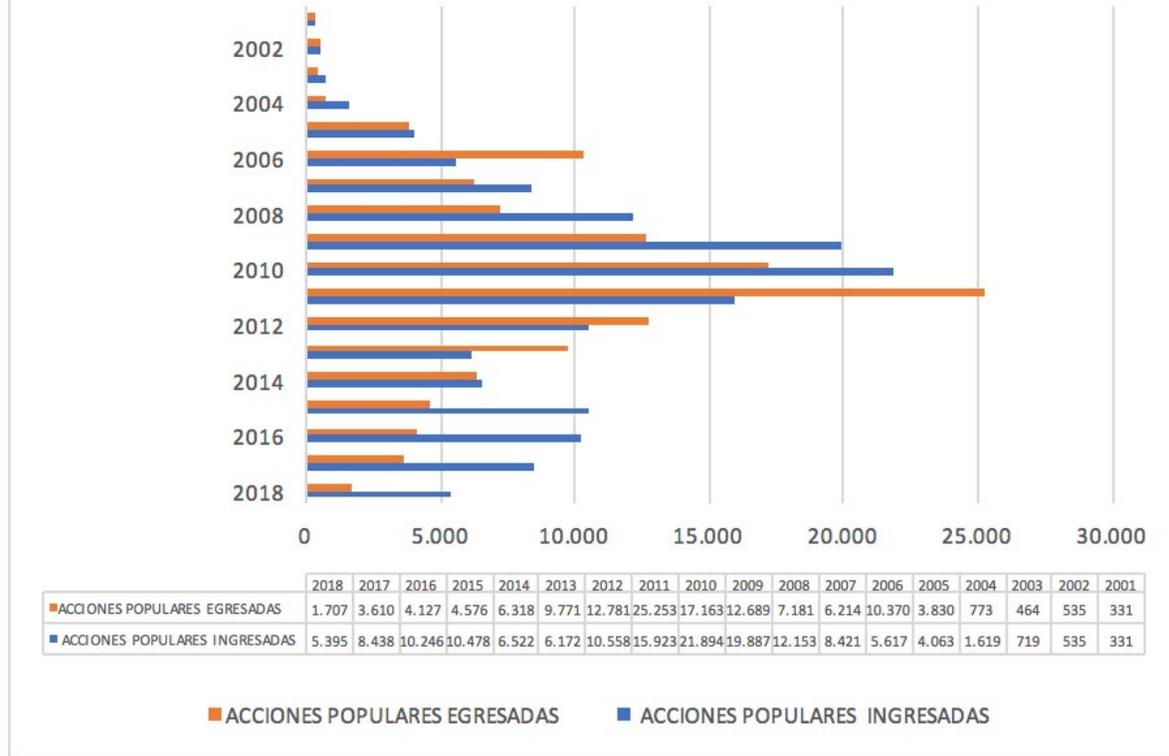


Fuente: Elaboración propia con base en respuesta del Dr. Hernán Guillermo Jojoa Santacruz, Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales, Defensoría del Pueblo. Bogotá, Agosto 14 de 2018

2. Acciones Populares interpuestas (ingresadas) y decididas (egresadas) por la Rama Judicial en Colombia. reportadas por Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Rama Judicial y por el Consejo de Estado, 2001-2018

Conforme a la información brindada por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico y por el Consejo de Estado, la siguiente gráfica evidencia el consolidado a nivel nacional desde el año 2001 al año 2018. Puede examinarse el ejercicio anual de acciones populares e igualmente las sentencias que deciden estas acciones en ese mismo período.

Gráfico 2. Total de Acciones Populares interpuestas y decididas en Colombia. 2001-2018



Fuente: Elaboración propia con base en respuesta a derecho de petición a Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Rama Judicial(2018) con inclusión de los Datos suministrados por el Consejo de Estado correspondientes a los años 2001 y 2002

De un inventario señalado por esta entidad de 202.698 acciones populares en el período 2001-2018, en el cuadro se observa que entre los años 2001 y 2009 hay un crecimiento anual en la interposición de acciones populares y los años 2009 y 2010 corresponden al mayor ejercicio ciudadano de este mecanismo. Podemos correlacionar estos períodos con la vigencia plena de la ley 472 de 1998 que establecía garantías amplias para la protección de los derechos colectivos y el incentivo para los actores populares que lograran la defensa de los mismos. Se tenía en el país en ese período una jurisprudencia amplia y garantista en todas las instancias judiciales.

El panorama cambió en Diciembre de 2010, cuando se expide la Ley 1425 del mismo año y se eliminan los incentivos. Para completar la reducción de garantías a los derechos colectivos, se expide en 2011 la Ley 1437 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA), que modifica y amplía las exigencias para la interposición de acciones populares y medidas cautelares, entre otras disposiciones. El efecto de estas normas se observa en los años siguientes, especialmente en el período 2011-2013. Vuelve a resurgir el ejercicio de acciones populares en el período 2013 a 2016 y la tendencia a su disminución se observa a partir del 2017.

Luego de examinar las estadísticas de acciones populares encontradas en la base de datos de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Rama Judicial, se evidencian dos extremos fuertes, entre

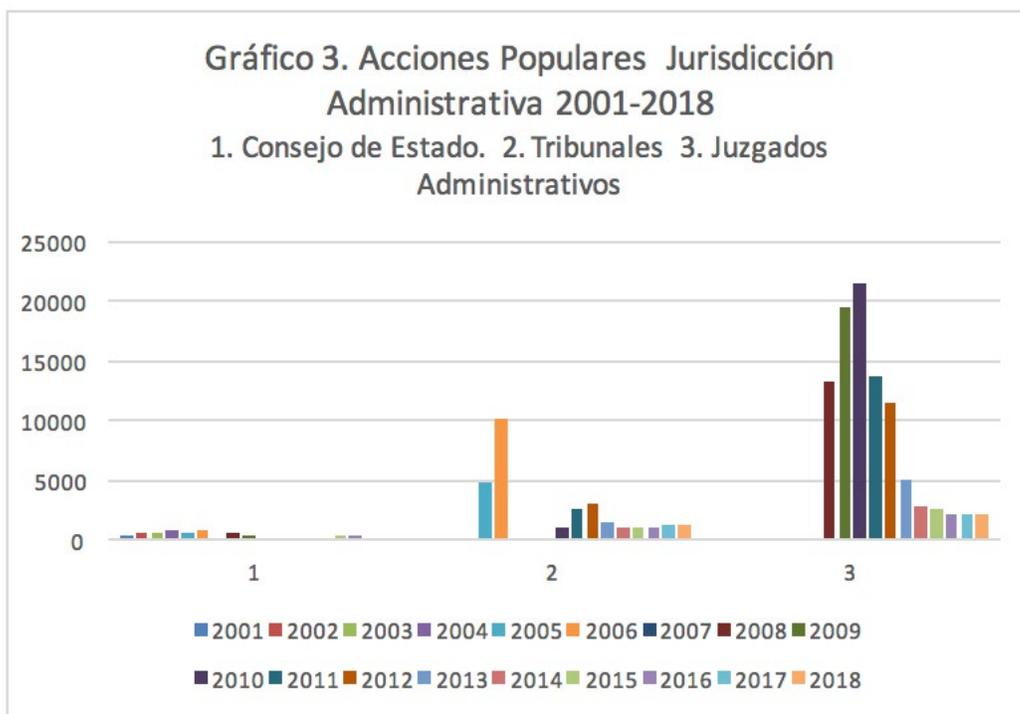
las acciones que ya han logrado tener un fallo de fondo (egresos), y las que pese a ser admitidas, aún carecen de providencia final (ingresos). El sistema no nos reporta la duración promedio entre el ingreso y la decisión de una acción popular y este sería un dato relevante para futuras investigaciones.

3. Acciones populares interpuestas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa y ante la Jurisdicción Ordinaria

La Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Rama Judicial, envió unos cuadros desagregados que permiten examinar el comportamiento de las decisiones judiciales de acciones populares ante la jurisdicción contencioso administrativa y ante la Jurisdicción ordinaria. Recordemos que la ley 472 de 1998 señala que las demandas frente a entidades del Estado o particulares que cumplen función pública se presentan ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Jueces Administrativos, Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado) cuando los demandados sean particulares, es competente la Jurisdicción Ordinaria (Jueces Civiles de Circuito y Tribunales Superiores)

3.1. Jurisdicción Contencioso Administrativa

Para analizar el comportamiento de las acciones populares en la Jurisdicción contencioso administrativa tenemos las siguientes cifras remitidas por la Unidad: En el período examinado se han tramitado un total de 118.412 acciones populares, distribuidas de la siguiente forma: 7.462 en el Consejo de Estado, 14.392 en los Tribunales Administrativos y 96.757 acciones que conocen los Jueces Administrativos. Es evidente que la mayor carga la asumen los Jueces Administrativos ya que son la primera instancia.



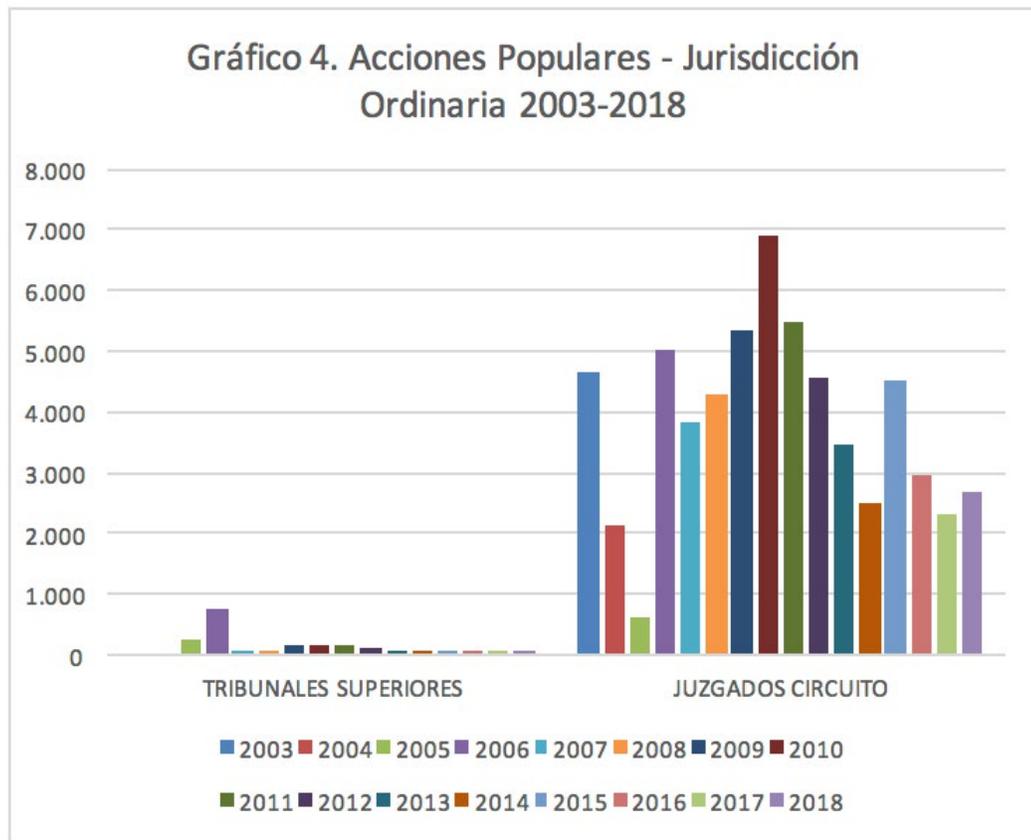
Fuente: Elaboración propia con base en respuesta a derecho de petición a la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Rama Judicial 2018 con inclusión de los Datos suministrados por el Consejo de Estado y correspondientes a los años 2001 a 2007

Conviene señalar que hasta el año 2006 eran competentes en primera instancia los Tribunales Administrativos y en segunda instancia el Consejo de Estado y el mayor ejercicio se dio precisamente en los tribunales, pero esta información no aparece reportada en los datos de la Unidad. A partir del 2006 y en cumplimiento de una decisión de acción popular, empieza la labor de los Jueces Administrativos como primera instancia y los Tribunales como segunda instancia, lo cual se refleja claramente en el gráfico anterior. Los años de mayor actividad de los Tribunales son el 2005-2006 y para los Jueces Administrativos se destaca el período 2008-2010

3.2. Jurisdicción Ordinaria

La Jurisdicción Ordinaria ha tenido una mayor claridad normativa para la decisión de acciones populares, desde la ley 472 de 1998, la cual rige plenamente para la toma de sus decisiones, salvo los artículos referidos a incentivos, que fueron derogados por la ley 1425 de 2010.

El siguiente cuadro muestra la distribución de las acciones populares en la Jurisdicción Ordinaria



Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Rama Judicial 2018

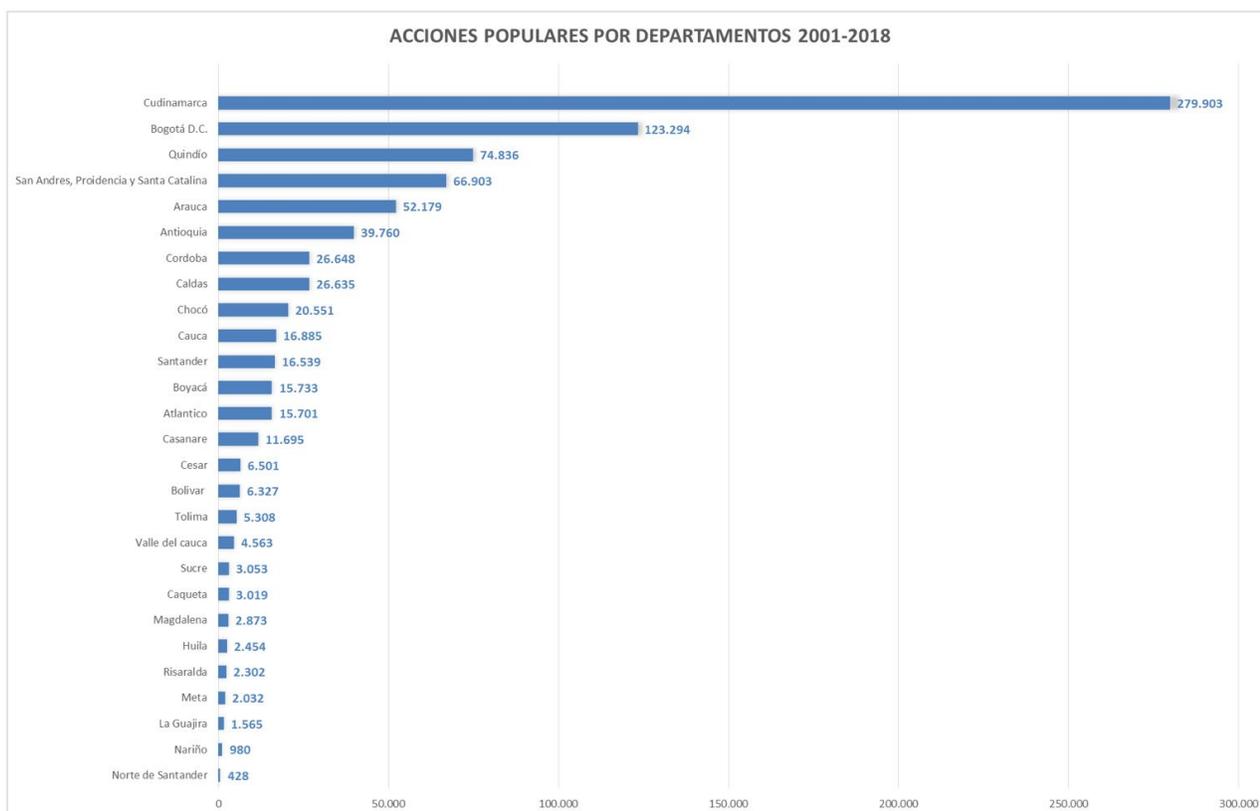
Los datos de acciones populares ante la Jurisdicción Ordinaria son novedosos, pues no se ha profundizado en materia investigativa sobre sus impactos. La Unidad referencia un total de 63.600 acciones populares distribuidas así: 61.377 acciones populares que conocen los Jueces de Circuito y 2.223 acciones populares de competencia de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial. El año 2010 fue

el de mayor actividad para los Juzgados de Circuito y se observa a partir del 2011 la tendencia a la disminución de los casos como consecuencia de la Ley 1425 de 2010.

La hipótesis que podríamos plantear es que la Jurisdicción Ordinaria tiene mayores herramientas normativas para la garantía de los derechos colectivos que la Jurisdicción Administrativa y esto puede incidir a futuro en una mayor interposición de acciones populares en este escenario judicial.

4. Distribución regional del ejercicio de acciones populares en Colombia

Finalizamos con el gráfico que nos permite ver la distribución de acciones populares por departamentos:



Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Rama Judicial 2018

De lo anterior se observa que los departamentos mayor ejercicio de acciones populares en Colombia durante estos 20 años de la ley 472 de 1998 son: Cundinamarca, Bogotá, Quindío, San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Arauca.

Para entender esta dinámica, es importante entender que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es el que reúne el mayor número de acciones populares por que su competencia abarca la demandas frente a entidades de orden nacional con domicilio en Bogotá.

El segundo lugar que ocupa Bogotá, se relaciona con las acciones populares ante la Jurisdicción Ordinaria. Es novedoso el hallazgo en relación con el alto ejercicio de acciones populares en el Quindío y en San Andrés y Providencia, pues son Departamentos pequeños y las cifras se hacen más relevantes.



PARADIGMAS PROCESALES TRADICIONALES QUE SE ROMPEN CON LAS ACCIONES POPULARES

La Ley 472 de 1998 fue una norma innovadora en el derecho colombiano y rompió de manera evidente muchos de los paradigmas procesales tradicionales. Veremos a continuación algunas de las mayores innovaciones de esta ley:

- La protección de todos los derechos colectivos. La acción popular es un instrumento idóneo para la defensa de derechos colectivos y de los demás derechos al realizarse una defensa integral. Debemos mencionar que la ley permite una mirada amplia de derechos colectivos y que el listado que presenta es ejemplificativo, no taxativo; de igual forma la construcción del concepto de derechos colectivos se amplía con los que podríamos llamar derechos colectivos innominados. Finalmente, encontramos que la Ley 472 permite que el derecho internacional nutra y sea fuente de nuevos derechos colectivos.
- Otro aspecto que vale la pena destacar es la legitimación para actuar en este tipo de acciones. Generalmente, encontramos que quienes se encuentran legitimados para interponer acciones judiciales son aquellos que acreditan ante el juez un perjuicio, daño o vulneración directa. Sin embargo, la novedad que trae la acción popular es su amplia e incondicional legitimación. Es por lo anterior, que la Ley 472 en su Capítulo II, establece que cualquier persona sea natural o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera e inclusive organizaciones no gubernamentales o entidades públicas, podría interponer la acción por su cuenta y sin necesidad de abogado.
- La audiencia especial de pacto de cumplimiento es una etapa procesal regulada en el artículo 27 de la ley 472 de 1998 que permite la terminación anticipada del proceso y es un espacio cuyo propósito se encaminan a) al acercamiento de las partes; b) a la realización de una construcción colectiva en la que se determine la mejor forma de proteger o prevenir la vulneración de los derechos colectivos; c) que busca siempre una decisión que realmente se pueda cumplir, en la medida que incluye obligaciones precisas, unos términos de cumplimiento, definición de acciones y recursos necesarios, sumado a un sistema de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos, los cuales son plasmados en la sentencia.
- En últimas es un escenario que previene que haya litigios que se puedan alargar en el tiempo y aumente la congestión judicial, lo cual se resalta positivamente, pero siempre y cuando haya una voluntad de las partes y se despliegue una actuación activa para poder establecer

acuerdos que garanticen la protección eficaz de los derechos colectivos que están siendo vulnerados.

- El cumplimiento de las sentencias es algo tormentoso para la población que acude a la justicia. Sin embargo, en la acción popular se prevén dos figuras interesantes: el llamado Comité de verificación o seguimiento de la sentencia y la auditoria del pacto o de la sentencia (artículo 34 Ley 472 de 1998). Esto es realmente innovador, ya que brinda al juez la posibilidad de conformar dicho comité con el fin de que el fallo no se quede en letra muerta.



LA VOZ DE LOS ACTORES POPULARES, JUECES, DEMANDADOS, MINISTERIO PÚBLICO Y ORGANIZACIONES SOCIALES

Con ocasión de la celebración de los 20 años de esta ley, la línea de investigación de la ley 472/98 de la Universidad del Rosario, llevó a cabo una serie de entrevistas a diferentes grupos (jueces, actores, demandados, ministerio público y organizaciones sociales) que han tenido contacto con el ejercicio de las acciones para así evaluar la percepción sobre este mecanismo.

Las personas entrevistadas coincidieron en las siguientes fortalezas de la ley : i) la eficacia a la hora de proteger los diversos derechos colectivos; ii) consideran que esta ley no solo ha servido para proteger derechos, sino que ha logrado un desarrollo jurisprudencial y doctrinal significativo; iii) es un logro democrático y jurídico, pues “la ley 472 contribuyó a que los ciudadanos colombianos tuvieran una razón que les uniera como grupo para acudir a la jurisdicción y tratar de proteger esos derechos que afectan a toda una comunidad” (Reyes, 2018).

Existe un tema que divide las opiniones de los entrevistados: el incentivo. Mientras para los actores y organizaciones sociales fue un retroceso la eliminación del incentivo con la Ley 1425 de 2011, el grupo de Jueces y demandados estima que fue un gran avance al disminuir el ejercicio de estas acciones por actores que sólo buscaban obtener la ventaja económica.

Como debilidades de este mecanismo de protección se señalan por los entrevistados: i) notorio desconocimiento del concepto de Derechos colectivos, pues si bien son 20 años de ejercicio de la ley en nuestro país, aún hace falta que los medios ayuden a divulgar cierta información que para determinados sectores de la sociedad es desconocida e ignorada; ii) Frente al trámite procesal que acarrea la presentación de una acción popular, todos los grupos entrevistados concuerdan en que los tiempos procesales para llegar al fallo son excesivos (Carlos Mauricio López, junio de 2018)

La dilación dentro de los procesos se da por el excesivo procedimiento que se debe surtir y adicionalmente, por los tiempos que tardan las diferentes entidades estatales accionadas en contestar. Por esta razón el investigador y académico Javier Gonzaga, señala que “existe mucho formalismo dentro de estos litigios, lo cual hace imperativo que se disminuyan todos los ritos procesales para lograr mayor efectividad” (junio de 2018).

Como consecuencia de esto, los diferentes sectores que se entrevistaron resaltan la efectividad de estas acciones para proteger los derechos colectivos. Sin embargo, son enfáticos al momento de establecer que la tan mencionada efectividad encuentra su barrera en la celeridad que se le da al proceso, los derechos colectivos tardan en ser amparados debido a que el tiempo de espera para

obtener sentencia de primera instancia es de dos a tres años, sin contar con la posible interposición del recurso de apelación.

Acción de tutela Vs. Acciones populares

Dentro del trabajo realizado se pidió al grupo de personas entrevistadas que hicieran una comparación de efectividad de la acción de tutela frente a las acciones populares.

Para Carolina Ramírez, magistrado auxiliar de la Corte Constitucional, “La acción de tutela es la acción reina, primero por el tiempo, porque efectivamente la jurisdicción ha cumplido con los términos de la acción de tutela. Siempre que no se cumpla un término para los jueces implica una sanción disciplinaria seria, pues casi ningún juez de tutela falla por fuera de los tiempos que da el Decreto 2591” (junio 2018).

La Magistrada auxiliar afirma que la acción popular no es tan ágil como la acción de tutela. En relación con la comprensión de las acciones, “hay un conocimiento mucho más amplio de la ciudadanía en la acción de tutela, es más, los ciudadanos piensan que por acción de tutela se puede llevar todo y no saben que hay una diferencia entre derechos colectivos y derechos fundamentales. Por ende, al final también hay un conocimiento amplio de la ciudadanía en la acción de tutela y la terminan usando mucho más que la acción popular (Ramírez, 2018)”.

Coincide en esta percepción el Dr. Manuel Fernando Quinche quien explica que:

“Los derechos e intereses colectivos que debía proteger la acción popular no se protegen por la acción popular, pues las acciones reales de protección de derechos e intereses colectivos en este momento en Colombia son las acciones de tutela y ahora por los mecanismos de participación ciudadana.

Según la Constitución, la puede formular cualquier persona según el artículo 88, pero hoy en día se tiene que hacer y practicar de modo tal que se tiene que ser experto para acudir a la jurisdicción en especial la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues solo el trámite procesal y las sub reglas establecidas por el Consejo de Estado lo van a sacar, porque es el severo pleito” (junio 2018).

Para Luis Andrés Fajardo, magistrado auxiliar de la Corte Constitucional, “Evidentemente la acción de tutela puede ser mucho más ágil y es un recurso más eficaz pero no siempre es el adecuado para los derechos que se pueden proteger a través de acciones populares, porque la acción de tutela se caracteriza por proteger derechos individuales, mientras que las acciones populares tienen otro segmento distinto, por lo que hay un vacío de protección que deja la acción de tutela que puede llenar la acción popular”.

De lo hasta aquí dicho, es evidente que para los jueces y magistrados es más rápido el efecto que puede tener la acción de tutela que las acciones populares, nuevamente por los términos que el mismo legislador ha consagrado en las leyes que regulan las respectivas materias.

A pesar de que el término para fallar la acción de tutela es mucho más rápido, todos los jueces y magistrados entrevistados son reiterativos al fijar que la acción de tutela si bien logra la protección rápida de los derechos, no está diseñada para proteger los derechos colectivos puesto que el constituyente de 1991 la dispuso para la protección de los derechos fundamentales.

Desconocimiento del concepto de Derechos colectivos

Al momento de acudir a la jurisdicción es necesario tener claro el concepto por el cual se está interponiendo una acción frente al aparato estatal.

La investigadora Isabel Cuellar sostuvo que “El concepto de existencia de derechos colectivos sí es claro, pero para los actores populares que carecen de conocimiento de derecho se genera una mala aplicación de este concepto, al momento de invocar cuál es el derecho que se está vulnerando. Incluso, a través de la coadyuvancia hemos tenido que entrar a reforzar el concepto de derechos colectivos y demostrarle al juez la existencia de la vulneración al mismo” (junio, 2018).

Concordando con lo expuesto por la Dra. Isabel Cuellar, el actor popular Germán Humberto Rincón Perfetti dijo: “El concepto de derechos colectivos no es claro, y han existido muchas controversias porque no hay suficiente claridad. Y aunque el concepto fuera claro, igual hay interpretaciones varias, de muchos demandantes de acción popular, que pretenden extender el carácter de colectivo a derechos que no lo tienen” (junio, 2018).

A su vez explicó que respecto del concepto “Hace falta mucha pedagogía sobre esto y sobre las acciones populares en sí. Es un mecanismo no tan conocido ni confiable como la acción de tutela y la gente tampoco conoce mucho el contenido de los derechos colectivos para invocar su protección como sí pasa con la tutela y los fundamentales”.

Bajo esta perspectiva, si bien a lo largo de los 20 años de existencia de la ley se ha hecho pedagogía por la Defensoría del Pueblo, aun hacen falta medios que ayuden a divulgar dicha información para que llegue a todos los sectores de la sociedad y así se genere una comprensión de lo que representan junto con el alcance que estos derechos pueden llegar a tener.

Comité de seguimiento y verificación

La Ley 472/98 instauró dentro de su texto, la posibilidad de constituir comités de seguimiento y verificación o auditorías para hacer un acompañamiento a las decisiones proferidas por la rama judicial en lo referente a la protección de los derechos colectivos.

Por ello, para el Juez Alejandro Londoño esta posibilidad “Es una herramienta necesaria para poder verificar que efectivamente esas sentencias si se cumplan. Se vuelven a veces comités tediosos, a veces los fallos no quedan lo suficientemente claros ni fáciles de cumplir, pero el establecimiento del Comité de Seguimiento me parece que es una herramienta que tiene que seguir siendo utilizada y que es mandatorio de la ley” (junio, 2018).

Sostiene que, “el juez es quien debe seguir, hasta de manera oficiosa, mirando si la sentencia que dictó se está cumpliendo, y si se está cumpliendo dentro de los pasos y dentro de los términos que se profirió en la decisión y para lo cual debe tener una comunicación muy activa con sus comités. Me parece entonces que los comités son una herramienta totalmente indispensable y necesaria” (junio, 2018).

Esta es una posición que en su mayoría es compartida. Sin embargo, para actores populares como Luis Carlos Montenegro “Esas veedurías o comités de seguimiento deberían ser un poco más amplias y tener en cuenta a las comunidades que están siendo afectadas en sus derechos colectivos.

Deberían tener un apoyo institucional del Ministerio Público, neutro, o sea que no tomen necesariamente partido por ninguna de las partes accionadas. Hace falta mucho más rigor por parte de los entes de control, en el cumplimiento de las distintas ordenes que a veces son demasiado complejas, y me refiero a que este mecanismo debería activar directamente a la Procuraduría y a la Contraloría en los casos en que haya incumplimiento, para no necesariamente tener que activar otras acciones como los incidentes de desacato cuando las entidades no están cumpliendo con las ordenes” (Junio, 2018).

Siendo así las cosas cabe concluir que para los diferentes sectores de la sociedad la ley trajo avances significativos para la protección de los derechos, pero existen todavía barreras que deben superarse como lo es el tiempo y el desconocimiento del concepto para que de esta forma se pueda concretar el fin último de la ley 472 de 1998.



LAS CLÍNICAS JURÍDICAS Y EL EJERCICIO DE ACCIONES POPULARES: UNA MIRADA DESDE EL GAP

Las Clínicas Jurídicas surgen a comienzos del Siglo XX en Estados Unidos y son un modelo de educación que brinda a los estudiantes de derecho elementos y herramientas que permiten el fortalecimiento de sus competencias y habilidades como abogados, busca que la teoría se acerque a la práctica con altos estándares éticos y jurídicos para buscar el acceso a la justicia para comunidades vulnerables.

En la Universidad del Rosario se formó la primera Clínica Jurídica de Colombia denominada GAP (Grupo de Acciones Públicas) y desde sus inicios se priorizó la defensa de los derechos colectivos a través de las acciones constitucionales y los mecanismos de participación.

Durante estos 19 años, el modelo clínico del Grupo de Acciones Públicas le ha permitido alcanzar un reconocimiento nacional e internacional como una de las mejores clínicas jurídicas en pro de la defensa de los derechos humanos y el interés público. Sin embargo, el principal éxito de este proyecto ha sido la formación de abogados con un amplio sentido social, capaces de acercarse a las comunidades vulnerables y velar por el respeto de sus derechos en un mundo donde la pobreza, la inequidad, la violencia y el deterioro ambiental, caracterizan el contexto social del cual los estudiantes forman parte como personas, como ciudadanos y como abogados.

Ahora bien, dentro del marco del litigio de alto impacto que desempeña el GAP, una de las líneas de trabajo se encuentra definida por la defensa y protección de los derechos colectivos a través de la acción popular. A diferencia del resto de acciones públicas, la acción popular ha sido utilizada la mayor parte del tiempo por parte del GAP como estrategia jurídica para la defensa de los intereses públicos. La experiencia nos ha demostrado que este mecanismo ha sido idóneo en la tarea que se desempeña, pues dada la forma en la que se encuentra concebida en el ordenamiento jurídico, se acomoda a la consecución de los objetivos de la Clínica.

La acción popular se ha convertido para la educación legal clínica en Colombia en un mecanismo que, de forma dinámica, da lugar a la convergencia entre la teoría y la práctica, permitiendo que a través del litigio estratégico se logre aportar al desarrollo de capacidades tendientes a la formación en liderazgo de comunidades y grupos que se encuentran desprotegidos por parte del Estado.

Como ejemplo de lo anterior, se expondrán cinco acciones populares llevadas a cabo por el Grupo, las cuales han generado un impacto positivo en el panorama nacional en materia de derechos colectivos.

1. BOTADERO DE BASURA A CIELO ABIERTO MAGIC GARDEN - SAN ANDRÉS ISLAS

Dada la situación constante de vulneración y amenaza de los derechos colectivos derivados del mal manejo de las basuras en la Isla de San Andrés. Desde 1975 este departamento estructuró un plan de limpieza que desconocía un procedimiento adecuado para el tratamiento de los residuos sólidos, por lo que en 1983 se dispuso de un relleno sanitario para cumplir tal fin. Sin embargo, la función de la empresa encargada de la operación del relleno fue inadecuada, derivando como consecuencia afectaciones sanitarias y ambientales.

Dado el panorama expuesto, el GAP en el año 2004 interpuso ante el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, una acción popular que pretendía la protección de los derechos colectivos al medio ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

La estrategia jurídica de este caso consistió en la ejecución de una etapa de investigación e indagación respecto del tema de tratamiento de residuos sólidos en la Isla. Para ello se recaudó tanto la información relevante para sustentar los hechos de la acción, así como la elaboración de derechos de petición. Seguido de esto se llevó a cabo el análisis de la información recaudada y se procedió a la interposición de la acción popular.

El fallo resulta sumamente relevante, pues se logró llegar a Pacto de Cumplimiento en la etapa procesal definida, finalizando con Sentencia Aprobatoria de Pacto, la cual contenía cronograma de actividades y la realización de comités de verificación del fallo. Esto permitió que se accediera a acuerdos tales como que la entidad territorial se comprometiera a llevar a cabo la adecuación de vías de acceso a la zona de disposición final del relleno sanitario y que la empresa operadora construyera canales perimetrales para aguas lluvias y a ubicar los residuos sólidos en el lugar de disposición final.

2. CIUDADANÍA DE ORO

La Ley 1091 de 2006 reconoce como Colombiano de Oro aquel residente en el país mayor de 65 años, lo cual permite el reconocimiento de beneficios para la población mayor, tales como el goce a un régimen especial en materia de salud, donde se confiere el derecho a una atención preferencial, ágil y oportuna y el descuento en programas especiales de turismo ofrecidos por las Cajas de Compensación Familiar. Para el acceso a estas prerrogativas, es necesario contar con una acreditación brindada por la Registraduría Nacional. Sin embargo, las entidades de orden nacional como el Ministerio de Salud y Protección Social desconocieron tal disposición.

Dado que las leyes de protección en Colombia no se cumplen, en el año 2009 se interpuso la acción popular para proteger el derecho colectivo al acceso a la prestación de servicios públicos de forma eficiente y oportuna en materia de salud. Igualmente, la estrategia no sólo consistió en el acompañamiento jurídico en la elaboración y seguimiento de la acción, sino que se dio lugar a la ejecución de una estrategia pedagógica con adultos mayores, en donde se llevaron a cabo talleres cuyo objetivo fue dar a conocer a esta población sus derechos y deberes y los mecanismos de defensa de estos.

El fallo de la acción resultó favorable en segunda instancia, logrando no solo la protección y garantía de los derechos invocados, sino a que entidades como la Presidencia de la República, la Superintendencia Financiera, el Ministerio de Transporte, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Registraduría Nacional, se les ordenó continuar adelantando todas las medidas pertinentes para la garantía, seguridad y eficiencia de la prestación de sus servicios. Así mismo, se ordenó la conformación de un comité de verificación del fallo, donde, de manera juiciosa, se cumplió con una verificación exhaustiva de las órdenes impartidas por el juez.

3. ACUEDUCTO DE CIUDAD BOLÍVAR – BOGOTÁ D.C.

Ciudad Bolívar constituye una de las localidades más grandes y vulnerables de la ciudad de Bogotá. Muchos de los barrios que conforman dicha localidad no han sido reconocidos legalmente por el Distrito, por lo que se evidencian unas altas condiciones de pobreza y desprotección de sus habitantes, por ejemplo, en la falta de acceso a servicios públicos como el acueducto y alcantarillado. Como consecuencia de lo anterior, la administración distrital desconoció durante muchos años los fines esenciales del Estado Social de Derecho al negar la cobertura y prestación de tales servicios en óptimas condiciones y permitir el cobro del servicio por parte de la Empresa Pública.

En el 2008 el GAP acompañó a la comunidad de la Localidad 19 de Ciudad Bolívar desde la apelación al fallo de primera instancia de la acción popular que buscaba proteger el derecho al goce de un medio ambiente sano, infraestructura de Servicios Públicos que garanticen la Salubridad pública, y el derecho al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. En este caso, paralelo al acompañamiento jurídico brindado a la comunidad, la Clínica llevó a cabo una estrategia de medios que permitió la divulgación de la problemática a nivel nacional. Igualmente, se realizó un taller pedagógico donde se capacitó a la comunidad sobre los derechos fundamentales y colectivos, así como las acciones populares y de tutela.

El fallo concedió el acceso efectivo y continuo a los servicios públicos esenciales, en particular el agua y el alcantarillado. Este caso reviste de gran importancia a nivel nacional, pues ratificó el deber del Estado en la protección y garantía de todos los ciudadanos, permitiendo la reivindicación de sus derechos en la toma de medidas que permiten la ruptura de círculos de pobreza.

4. PICK UPS – ISLA DE SAN ANDRÉS

El 18 de noviembre de 2008 la Asamblea Departamental de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, emitió la Ordenanza 013 de 2008, la cual declara zona de tranquilidad y silencio las áreas aledañas a los centros hospitalarios, dentro de un radio de 300 metros a la redonda, que se circunscriben a partir del predio. Sin embargo, cerca al Hospital Departamental se encuentra ubicado el barrio Obrero, espacio donde se encuentran establecimientos de comercio y viviendas que generan ruidos superiores a los decibeles permitidos por la norma, lo cual generó contaminación auditiva, vulneración al derecho a la intimidad y a la salud de quienes se encuentran en el Hospital.

Esta situación dio lugar a que en el año 2014 se interpusiera acción popular para la protección del derecho colectivo al goce a un ambiente sano, a la existencia de un equilibrio ecológico, al manejo y

aprovechamiento racional de los recursos naturales; la protección de áreas de especial importancia ecológica; y la seguridad y salubridad pública. Así mismo, se desarrolló una estrategia de pedagógica con la comunidad, donde se brindó información acerca de la garantía de los derechos colectivos y el procedimiento de la acción popular. Igualmente, se llevó a cabo una estrategia de medios a través de la publicación de notas de prensa a distintos medios de comunicación local y nacional que evidenciaran la problemática por la cual debe atravesar aquellas personas que se encuentran en el Hospital.

Gracias al trabajo con las comunidades y las autoridades de la Isla, se pudo alertar sobre el impacto y los riesgos de la contaminación auditiva, logrando que el fallo en la sentencia fuera favorable, amparando los derechos y ordenando más allá de las pretensiones establecidas, la toma de medidas por parte de las entidades demandadas que permitan la protección de los derechos colectivos, tales como mediciones aleatorias de ruido, la implementación y ejecución de planes de descontaminación por ruido, la realización de campañas de sensibilización a largo plazo para los habitantes de San Andrés.

5. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS – BOGOTÁ D.C.

El Hospital San Juan de Dios es un hospital público y universitario fundado en el año 1723 en Bogotá. Durante muchos años, este espacio fue un referente en la prestación de servicios de salud y la investigación científica. Sin embargo, durante el año 2001 fue cerrado dado un deficiente manejo directivo ocasionando un daño a la comunidad en general. Desde el año 1979 se ha presentado un conflicto respecto a la naturaleza jurídica del Centro Hospitalario, pues no se sabía con certeza ni el régimen jurídico ni sobre quien recaía la administración de este; inicialmente tal prerrogativa se encontraba en manos de la Fundación San Juan de Dios en virtud de dos decretos nacionales que posteriormente fueron declarados nulos por el Consejo de Estado en el año 2005.

Debido a la poca claridad jurídica, la comunidad interpuso una acción popular con el fin de restablecer el funcionamiento del hospital de manera adecuada. El GAP actuó como coadyuvante de esta acción en el 2010, apoyando a los accionantes y reforzando la protección de derechos colectivos tales como la defensa del patrimonio cultural de la Nación, la defensa de la seguridad y salubridad pública y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública. En el 2018, tras una ardua labor jurídica, se profirió fallo de segunda instancia el cual se protege el Patrimonio Cultural tanto material como inmaterial. Se ordena que los Ministerios de Salud, de Educación y de Cultura trabajen en asocio con el Distrito Capital para la reapertura de una de las instituciones más importantes para la salud del país.

Este caso ha implicado el acompañamiento continuo del GAP a la comunidad. Es por lo que al escrito de coadyuvancia se anexaron 3695 firmas de ciudadanos colombianos interesados en la defensa de los derechos colectivos. Lograr la movilización de tantas personas es la mayor ganancia en este caso, pues esto permitió la activación del Hospital y la garantía de derechos que por muchos años permanecieron en la sombra de la administración pública.

6. RESERVA DE LA BIÓSFERA SEAFLOWER – SAN ANDRÉS ISLAS

En el año 2000, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina fue declarado Reserva de la Biósfera del Seaflower por el Programa del Hombre y de la Biósfera (MAB) de la UNESCO. Sin embargo, en el año 2008 se adjudicó a la firma Repsol Exploration Colombia S.A. en consorcio con YPF S.A. y ECOPETROL S.A por parte de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, la exploración y explotación de dos bloques incluidos dentro de la Reserva de Biosfera Seaflower y su Área Marina Protegida.

Ante dicha situación, el Grupo coadyuvó a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el proceso de acción popular para lograr la protección efectiva de la Reserva de Biosfera y del derecho colectivo al ambiente sano.

En el fallo de primera instancia en 2012, el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina ordenó a la Agencia Nacional de Hidrocarburos suspender el proceso iniciado para la exploración y explotación de petróleo que se pretendía desarrollar como resultado de la adjudicación de los bloques Cayos 1 y 5, en la zona objeto de protección, sentencia que fue apelada por las empresas petroleras.

Una vez surtido todo el procedimiento de segunda instancia, el Consejo de Estado, actuando de conformidad con la defensa de los derechos humanos colectivos de la comunidad raizal, y de todos los colombianos, estableció que resulta necesario sacrificar las rentas de la explotación de hidrocarburos con el fin de proteger y preservar la riqueza natural y cultural que se encuentra en la Isla. Así mismo, dada la fragilidad del ecosistema protegido, esta Corporación sugirió extremar fuertemente las medidas de protección a favor de la protección de la biósfera, para conservar y transmitir de forma efectiva a las futuras generaciones este legado de la naturaleza.

Gracias a esta acción popular se logró la protección de un ecosistema reconocido por la UNESCO. Así mismo, se reconoció la importancia del principio de precaución para la conservación de las riquezas naturales de Colombia, en cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano y con el fin de evitar daños graves e irreversibles al entorno marino.

7. SANTA CRUZ DEL ISLOTE

Santa Cruz del Islote es un corregimiento de Cartagena que se ha hecho famoso por ser el lugar más densamente poblado del mundo, ya que alberga a 1.000 habitantes en una extensión de apenas una hectárea. Sin embargo, en este territorio no se cuenta con ningún servicio público como alcantarillado, agua potable, alumbrado público o centro de servicio médico. Ante este panorama, el GAP en el año 2012 interpuso una acción popular ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para la defensa de los derechos colectivos a goce de un ambiente sano, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a la seguridad pública, y a la prevención de desastres técnicamente previsibles.

El 2 de agosto de 2018 fue proferido el fallo de primera instancia, amparando los derechos colectivos invocados y ordenando a los demandados la formulación de un proyecto para la prestación del servicio de agua potable, para la prestación del servicio de alcantarillado o disposición de residuos y aseo,

para la prestación del servicio de energía eléctrica. Así mismo, mantuvo las medidas cautelares relativas al envío semanal de agua potable, realización de brigadas de salud y suministro de combustible para la planta eléctrica, mientras las órdenes de la sentencia son ejecutadas. Finalmente, ordena al Distrito Cultural y Turístico de Cartagena la realización de acciones necesarias para el funcionamiento adecuado del puesto de salud, así como la formulación de un plan de gestión de riesgo.

El estudio de este caso se inició desde el año 2010 por parte del GAP, a través de una salida de campo para la elaboración de un diagnóstico de los derechos colectivos vulnerados. Seguido a esto, la consolidación de la estrategia jurídica se realizó en compañía de nuestros aliados estratégicos, con quienes se ha realizado hasta la fecha un trabajo coordinado, demostrando que para el litigio estratégico resulta fundamental establecer lazos que fortalezcan las actuaciones de la Clínica en pro de la defensa de los derechos y el interés público.



RETOS DE LAS ACCIONES POPULARES

Desde la consagración de las acciones populares por el Constituyente del 91, se ha buscado posicionarlas como la herramienta jurídica por excelencia para la defensa de los derechos e intereses colectivos.

Luego de 20 años de vigencia de la ley 472 de 1998, es imperativo resaltar sus logros y sus desaciertos a través de la lupa del análisis crítico de actores y académicos,⁴ para así intentar determinar cuáles serían los posibles retos que esta importante herramienta jurídico –procesal constitucional debería afrontar.

En primer lugar, como aspectos positivos del ejercicio de las acciones populares se tienen entre otros los siguientes:

- a) **Aplicación de la normatividad ambiental:** son justamente las acciones populares las que han permitido una concreción real de la protección al ambiente sano y de los territorios gracias a la aplicación de la normatividad expedida en la materia, no obstante sus grandes fallas. Prueba de lo anterior son los diversos pronunciamientos judiciales cuyo contenido pone de presente la aplicación de principios tan importantes como el principio de precaución, prevención, moralidad administrativa y en general, todos aquellos principios relacionados con la protección del ambiente. Adicional a lo anteriormente expuesto, las acciones populares han permitido un desarrollo jurisprudencial progresivo destacando las providencias proferidas por el Consejo de Estado al respecto.
- b) **Amplia legitimidad:** esta es la gran materialización del espíritu del constituyente, la titularidad abierta y colectiva, es decir, el hecho de que cualquier persona la pueda interponer. Demostrando en su ejercicio que hay unos intereses generales, públicos colectivos que están por encima de los privados y particulares lo cual en últimas significó para el país un gran triunfo constitucional en materia de derechos humanos.
- c) **Acercamiento estatal:** las acciones populares son una gran herramienta que permiten acercar al Estado a las realidades para que a tiempo este tenga la oportunidad de corregir muchas de sus actuaciones. Siendo esta una herramienta menos lesiva al menos en temas económicos, porque es más constructivo el debate dentro de un proceso de acción popular

⁴ El insumo del presente escrito se da por el valioso aporte de un grupo de académicos y actores populares reconocidos por su experiencia y conocimiento en el ejercicio de la acción, entrevistados a profundidad. el grupo estuvo conformado por la señora María Lucía Torres Villareal, Luis Carlos Montenegro, Andrés Gómez Rey, Juana Hoffman Quintero y el señor Sebastián Sénior Serrano.

que en un escenario donde este de por medio la interposición de una acción de reparación directa o una acción de responsabilidad del estado.

- d) **Hacia una relectura de los derechos:** gracias a los movimientos constitucionales que se concretaron en los fines de la ley 472 de 1998, se pudieron cambiar visiones restrictivas de los derechos en virtud de una ampliación a visiones más dinámicas, garantistas y acordes con la realidad.

Principales retos

1. **Audiencia de pacto de cumplimiento:** Erróneamente los operadores judiciales asimilan este espacio procesal a una conciliación cuando no lo es. Existe una necesidad urgente que el juez tenga mayores herramientas para conminar a las partes accionadas a acceder a escuchar de manera más idónea a las comunidades que ven afectados sus derechos colectivos, toda vez que, si se trata solo de la voluntad de las partes o de la presión política que se haga en otros escenarios, pierde eficacia ese escenario.
2. **El Seguimiento de las decisiones de Acción Popular, o los Comités de Seguimiento o las Auditorías como posibilidades que establece la ley:** como su nombre lo indica son comités cuya función radica en hacer seguimiento para que se cumplan las sentencias, en este orden de ideas ocurre que puede haber grandes fallos de acción popular y si no hay comité de verificación y seguimiento simplemente se quedan en el papel. Un gran problema es que no están regulado, entonces hay jueces que crean los comités, pero nunca los convocan lo cual evidencia que a la ley le quedo faltando una regulación más profunda del tema.
3. **Fondo para la Defensa de Derechos e Intereses Colectivos:** con la eliminación del incentivo, se debilitó el fondo y sus posibilidades de apoyar el ejercicio de acciones populares para accionantes carentes de recursos que solicitaban el amparo de pobreza. De igual forma, se debilitó la posibilidad de acompañar en las comunidades en la preparación de nuevas acciones y en la práctica de pruebas.

Por otro lado, el fondo no puede desconocer la importancia de su labor en pedagogía en derechos humanos y debe buscar las herramientas y los recursos para fortalecer esta actividad al interior de la Defensoría del Pueblo.

4. Las modificaciones a la Acción Popular a través del CPACA (Ley 1437 de 2011)

Como es sabido la ley 1437 de 2011 más conocida como el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo o CPACA introdujo una serie de cambios normativos a la ley 472 de 1998. Cambios que se concretaron en la implantación de un requisito de procedibilidad, en la regulación de las medidas cautelares y la limitación de las acciones populares contra actos administrativos y contratos.

Frente al particular las críticas de los defensores de la ley no se hicieron esperar, catalogándolas como regresivas frente a la protección de los derechos. Pues es muy exigente el hecho de que para una medida cautelar se pidan cuatro requisitos con unos literales muy rigurosos que obligan a las comunidades como actores a disponer de un conocimiento técnico que a todas luces iría en contra del espíritu de la ley y la voluntad del constituyente que quiso flexibilizar

y permitir que la accesibilidad a la acción estuviese libre de impedimentos o barreras. Desafortunadamente las reformas se hicieron y es aceptado dentro de nuestro ordenamiento jurídico la inaplicación de la ley especial, es decir la ley de acciones populares para dar cabida a priorizar las normas del código contencioso administrativo por parte de los jueces. Así las cosas, el gran reto se centra en aumentar la pedagogía en derechos humanos como se hizo en su momento para la promoción de la acción popular, ya que la norma esta deformada, y se ha ocasionado un descenso en el ejercicio de esta importante herramienta procesal.

5. Rol de los diversos actores

En cuanto al ministerio público, este debería ser más comprometido. Compromiso predicado en igualdad de condiciones también a las entidades del estado, ya que muchas veces estos funcionarios públicos llegan y no tienen conocimiento a profundidad de los casos o se encuentran personeros que no diferencian entre una acción popular y una tutela.

En cuanto a la parte accionante se evidencia que los criterios que se colocan en la regulación del derecho administrativo son demasiado exigentes incluso para los mismos abogados litigantes y sobre todo para las comunidades, por tanto estos mecanismos para que tengan mayor efectividad, eficacia, y legitimidad deben ser más accesibles para la gente.

Analizando el rol de los demandados sale a la luz como en gran cantidad de oportunidades los demandados se ven favorecidos en el sentido que se torna complicado en la mayoría de los casos demandar a las entidades ya que las personas no saben cómo hacerlo, sumado a que se requiere el apoyo de un ministerio público que muchas veces esta parcializado porque en la gran mayoría de ocasiones al estado le interesa defender los proyectos que están vulnerando los derechos colectivos, entonces lo que sucede de alguna manera es la garantía que los intereses económicos de quienes vulneran esos derechos estén salvaguardados.

Igualmente se puede dilucidar una asimetría en cuanto a la carga de la prueba porque hay casos donde se le dice a los accionantes que podrán acceder al fondo para los derechos e intereses colectivos, pero hay unos limitantes ya señalados que se suman a los tecnicismos probatorios que en la mayoría de los casos se viven en el litigio, lo que en conjunto hace más inaccesible la posibilidad que los accionantes puedan ganar un debate que para los jueces es muy difícil conocer porque no son abogados.

Finalmente tiene que haber un mejor y apropiado conocimiento del operador judicial, ya que nuestros jueces se han formado muy bien en acción de tutela pero muy poco en acción de grupo, cumplimiento y popular. Y en la medida que no conocen el mecanismo ni sus fines se comportan como si fuera una acción ordinaria, y la naturaleza del proceso constitucional es otra y en ese sentido, las reglas de juego, de interpretación, de vista del rol del juez son completamente diferentes.

En conclusión, se encontraron varios puntos problemáticos concentrados, en los tiempos de la administración de justicia, pedagogía, interpretación judicial, y en las nuevas barreras de acceso a la acción. Así también como el déficit presupuestal y operativo funcional real del fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos y la falta de regulación de ciertas etapas procesales. Los cuales en conjunto supondrían los grandes desafíos que deben enfrentar las acciones populares.



BIBLIOGRAFÍA

- Avendaño Mariño, R., González Acosta, A. L., & Torres Villareal, M. L. (2007). Estructura, funcionamiento y actuaciones del GAP: nueve años de avance en educación legal clínica. Borrador de Investigación, 56, 128.
- Benavides, L. F., Londoño Toro, B., & Et al. (2006). El pacto de cumplimiento y la garantía de los derechos colectivos. Bogotá: Universidad del Rosario. Recuperado de https://editorial.urosario.edu.co/catalog/product/view/id/2052/?_ga=2.166310718.1811819540.1533742448-463562939.1522694025#.W2sRYdVKiM9
- Coral-Díaz Ana Milena - Beatriz Londoño-Toro - Lina Marcela Muñoz-Ávila. (2010). El concepto de litigio estratégico en América Latina: 1990-2010. Revista Vniversitas.
- Díaz Silva, É., Doncel Barrera, Y., & Rodríguez, Y. C. (2012). San Juan De Dios: Una Muestra Del Problema De Salud En Bogotá Y Una Oportunidad Para La Educación Legal Clínica. (9), 47–65.
- Londoño-Toro, B. e. (2009). Diagnóstico del impacto de la ley colombiana de acciones populares y de grupo en sus primeros diez años de vigencia. Boletín Mexicano de Derecho Comparado , nueva serie, Num 126, Septiembre -Diciembre , 1345.
- Londoño Toro, Beatriz (2007). Audiencia especial para pacto de cumplimiento: Examen de su práctica y de la jurisprudencia sobre su naturaleza. Prolegómenos. Derechos y Valores [en línea] 2007, X (enero-junio): [Fecha de consulta: 3 de agosto de 2018] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87601911> ISSN 0121-182
- Londoño Toro, B. (2009). Educación legal clínica y defensa de los derechos humanos. Casos paradigmáticos del Grupo de Acciones Públicas -GAP-. Bogotá: Universidad del Rosario. Recuperado de [http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/Clinica-de-Interes-Publico-\(1\)/documentos/CASOS_PARADIGMATICOS_DE_GAP_artes_finales_06-111_5.pdf](http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/Clinica-de-Interes-Publico-(1)/documentos/CASOS_PARADIGMATICOS_DE_GAP_artes_finales_06-111_5.pdf)
- Londoño Toro, B. (Ed.). (2013). Litigio estratégico en Colombia. Casos paradigmáticos del Grupo de Acciones Públicas. Bogotá: Universidad del Rosario. Recuperado de https://editorial.urosario.edu.co/litigio-estrategico-en-colombia-casos-paradigmaticos-del-grupo-de-acciones-publicas-derecho-administrativo.html?_ga=2.174612258.1811819540.1533742448-463562939.1522694025#.W2sPSdVKiM9
- Londoño Toro, B. (Ed.). (2015). Educación legal clínica y litigio estratégico en Iberoamérica. Bogotá: Universidad del Rosario. Recuperado de https://editorial.urosario.edu.co/educacion-legal-clinica-y-litigio-estrategico-en-iberoamerica-teoria-juridica.html?_ga=2.199392814.1811819540.1533742448-463562939.1522694025#.W2sNydvKiM9

- Londoño-Toro, B., & Torres-Villarreal, M. L. (2012). ¿PODRÁN LAS ACCIONES POPULARES COLOMBIANAS SOBREVIVIR A LOS RECIENTES ATAQUES LEGISLATIVOS Y JURISPRUDENCIALES? *Vniversitas*, (124), 235–259.
- Sarmiento Palacio Germán (2006) *Las acciones populares en el derecho privado colombiano* Bogotá, Universidad del Rosario. Pág. 41
- Sierra Rodríguez Daniela - Daniel Hernando Carrillo Payán. (2013). Aproximación jurídica a la problemática de los habitantes de la calle en Bogotá y algunas propuestas hacia su protección. *Revista Temas Socio-Jurídicos*
- Torres Villareal, M. L., & Iregui Parra, P. M. (2013). *La protección ciudadana de los derechos humanos*. Bogotá: Universidad del Rosario. Recuperado de <http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/Clinica-de-Interes-Publico/documentos/La-proteccion-derechos-humanos/>
- Torres Villareal, M. L., Iregui Parra, P. M., & Senior Serrano, S. (2015). *El interés público en América Latina: reflexiones desde educación legal clínica y el trabajo ProBono*. Bogotá: Universidad del Rosario. Recuperado de https://editorial.urosario.edu.co/catalog/product/view/_ignore_category/1/id/361494/?_ga=2.142261810.1811819540.1533742448-463562939.1522694025#.W2sOc9VKiM-
- Torres Villarreal, M. L. (2013). *La enseñanza clínica del derecho: una forma de educación para el cambio social. La experiencia del grupo de acciones públicas de la Universidad del Rosario*. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 43(119), 705–734.
- Torres Villarreal, M. L. & Parra, P. M. I. (2017). *Las modificaciones legislativas a las acciones populares en Colombia: ¿avance o retroceso?* *Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, (48), 131–162.
- Torres Villarreal, M. L., & Londoño- Toro, B. L. (2014). *Herramientas para la protección del interés público en América Latina: el diseño de un litigio de alto impacto desde la educación legal clínica. Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, (15), 92–107.
- Páez-Murcia, Angela y Lamprea Everaldo. (2017). *Medio ambiente y acciones populares en Colombia: un estudio empírico*. *Vniversitas* Nro 134, 234-235.

