

**Esteban Muñoz Galeano
Johanna Velásquez Serna**

La acción popular ante la jurisdicción contenciosa administrativa por asuntos ambientales. Su eficacia en Antioquia



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**
1803

**FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS POLÍTICAS**

Colección mejores trabajos de grado

La colección Mejores trabajos de grado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, surge con el objetivo de hacer visibles los trabajos de grado de pregrado y posgrado de nuestra Unidad Académica que han sido distinguidos con la máxima calificación, y como una manera de reconocer a quienes, gracias a su esfuerzo, recibieron recomendación de publicación del texto completo por parte de sus jurados.

Esteban Muñoz Galeano

Johanna Velásquez Serna

**La acción popular
ante la jurisdicción contenciosa
administrativa por asuntos
ambientales. Su eficacia
en Antioquia**



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

1 8 0 3

**FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS POLÍTICAS**

Colección mejores trabajos de grado

La acción popular ante la jurisdicción contenciosa administrativa por asuntos ambientales. Su eficacia en Antioquia

© Esteban Muñoz Galeano
Johanna Velásquez Serna

© Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Edición: 2012

ISBN: 978-958-8748-98-6

Este libro hace parte de la colección
MEJORES TRABAJOS DE GRADO
de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
de la Universidad de Antioquia
Número 14

Corrección de textos: Elkin Ospina

Diseño y diagramación: Eledy Arana Grajales, Imprenta Universidad de Antioquia

Impresión y terminación: Imprenta Universidad de Antioquia

Calle 67 No 53-108, PBX: (57-4) 219 53 30

Impreso y hecho en Colombia / Printed and made in Colombia

Foto carátula: Aguadores, sf. Fotógrafo: Anónimo

Biblioteca Pública Piloto de Medellín / Archivo Fotográfico

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad de Antioquia
Oficina de Comunicaciones
Teléfono (57-4) 219 58 54
Correo electrónico: derecho@mitra.udea.edu.co
Página web: <http://derecho.udea.edu.co>
Ciudad Universitaria
Calle 67 No 53-108, bloque 14
A.A. 1226
Medellín - Colombia

El contenido de la obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no desata responsabilidad institucional frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos contenidos en la obra, así como por la eventual información sensible publicada en ella.

Hecho el depósito que exige la ley.

Prohibida la reproducción parcial o total de este libro, por cualquier proceso reprográfico o fónico, especialmente por fotocopia, microfilme, offset o mimeógrafo. (Ley 23 de 1982)

*“Cuando hayas talado el último árbol, cuando
hayas matado el último animal, cuando hayas
contaminado el último río, te darás cuenta de
que el dinero no se come”*

(Indios Cris, Canadá)

AGRADECIMIENTOS

Queremos manifestar nuestro agradecimiento por el interés, ánimo y asesoría recibidos de algunas personas, amigos y maestros, quienes desde distancias y ámbitos diferentes contribuyeron al resultado del libro.

En primer lugar, un fuerte agradecimiento a nuestras familias, por su paciencia y soporte. Asimismo, a la profesora Águeda Torres Marín, por su constante apoyo y acompañamiento pero, sobre todo, por la confianza que depositó en nosotros durante todo el proceso. También, al doctor Gabriel Ignacio Gómez Sánchez, por su amabilidad y disposición para ayudarnos; sus valiosos aportes aclararon muchas de nuestras dudas. De igual manera, agradecemos a la profesora Nora Alba Cossio Acevedo por su asesoría en la etapa inicial del proyecto de investigación, así como al profesor Juan Camilo Mejía Walker por su respaldo y colaboración.

De otro lado, queremos agradecer a los entrevistados –entidades y actores populares–, quienes nos proporcionaron una invaluable cantidad de información. Nuestra gratitud para CORANTIOQUIA, en especial a la doctora Nora Elena Molina Lince, por abrirnos las puertas de la Oficina Asesora Jurídica y así acceder a toda la información que reposaba en la entidad y que fuese útil para la investigación. Por contera, al abogado Jaime Alberto Echeverri Correa, por los valiosos datos aportados y su permanente disposición.

Finalmente, agradecemos a las personas que desde la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia respaldaron nuestro proyecto: Gracias por reconocer nuestros esfuerzos y hacer posible esta publicación.

Los autores

CONTENIDO

PRÓLOGO	15
INTRODUCCIÓN	25
1 EXPLICACIÓN METODOLÓGICA	29
1.1 Análisis estadístico de la Acción Popular en los Juzgados Administrativos y en el Tribunal Administrativo de Antioquia	31
1.1.1 Inventario y determinación de la muestra	31
1.1.2 Fichaje, matrices y base de datos	35
2 ORIENTACIÓN TEÓRICA DE LA INVESTIGACIÓN	39
2.1 Delimitación teórica de la Eficacia Normativa.....	39
2.2 Relevancia del carácter social en el estudio de la Eficacia Normativa.....	43
2.3 Acerca del carácter colectivo de los Derechos Ambientales.....	44
2.4 De cómo acercarse al problema teórico-fáctico de la Eficacia o Ineficacia de la Acción Popular	46
3 LA ACCIÓN POPULAR EN LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS Y EN EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA: RESULTADOS ENCONTRADOS EN LA FASE DE INVESTIGACIÓN CUANTITATIVA	49
3.1 Caracterización de la progresividad anual, las temáticas, y las partes procesales involucradas; en relación con el uso de la Acción Popular en Asuntos Ambientales.....	50
3.1.1 Progresividad Anual	50
3.1.2 Temáticas	52
3.1.3 Partes Procesales involucradas	58
3.1.4 Sentencias proferidas.....	60

4 ACATAMIENTO DE LAS SENTENCIAS PROFERIDAS POR LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS Y POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA	71
4.1 Seguimiento a los pactos de Cumplimiento Aprobados.....	73
4.2 Seguimiento de las Sentencias en las que se Accedió a las Pretensiones.....	79
4.3 Síntesis de los Resultados Obtenidos.....	91
5 RECUENTO DE LA FASE CUANTITATIVA DE LA INVESTIGACIÓN	95
6 ANÁLISIS SOCIOJURÍDICO DE LA ACCIÓN POPULAR EN MATERIA AMBIENTAL EN ANTIOQUIA	99
6.1 Aprehensión del mecanismo por parte de la Comunidad Antioqueña.....	102
6.1.1 Utilización del mecanismo desde la lectura de los datos arrojados en la investigación cuantitativa	102
6.1.2 Proceso lógico y sociológico al que responde la aprehensión de la acción popular	104
6.1.3 Consideraciones particulares	114
6.2 Satisfacción jurídica de la necesidad Ambiental del Colectivo vulnerado.....	115
6.2.1 El concepto de Satisfacción Jurídica	116
6.2.2 El proceso de regulación de la Acción Popular y la promulgación de la Ley 472 de 1998 como reflejo de las demandas sociales	117
6.2.3 La Eficacia Simbólica de la Acción Popular y su Dimensión Legitimadora.....	119
6.3 Cumplimiento de la decisión que Consagra la Sentencia.....	122
6.3.1 Conducta incumplidora de las entidades accionadas como preludio de la acción popular	123
6.3.2 Cultura de legalidad y ciudadanía frente a la protección de los derechos colectivos	126
6.3.3 La atribución de responsabilidad en la sentencia como engranaje del cumplimiento	128
6.3.4 La Eficacia Instrumental de la Acción Popular y su Dimensión Remedial	131
6.4 Estudio de Caso.....	133
6.4.1 Aprehensión del Mecanismo por parte de la señora Socorro Hernández Muñoz y el señor Alberto Pérez León	134
6.4.2 Satisfacción Jurídica de la necesidad ambiental percibida por la señora Socorro Hernández Muñoz y el señor Alberto Pérez León	139

6.4.3 Cumplimiento de la decisión consagrada en la sentencia número 155 de Noviembre 26 de 2008, por parte del Municipio de Medellín	145
6.4.4 Balance del Estudio de Caso.....	151
7 CONCLUSIONES	153
8 RECOMENDACIONES	157
BIBLIOGRAFÍA	159

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Cantidad de acciones populares presentadas en primera instancia	33
Tabla 2. Porcentaje de acciones populares en materia ambiental por año	51
Tabla 3. Identificación de las temáticas específicas en las acciones populares interpuestas...	56
Tabla 4. Tipo de accionantes	58
Tabla 5. Entidades accionadas	59
Tabla 6. Decisiones tomadas en los fallos por despacho judicial	61
Tabla 7. Providencias expedidas.	63
Tabla 8. Sentencias en las que se niegan y conceden pretensiones.....	65
Tabla 9. Razones por las que se deniegan pretensiones	68
Tabla 10. Resultados del seguimiento a sentencias	91

LISTA DE GRÁFICAS

	Pág.
Gráfica 1. Acciones Populares tramitadas 1999-2009	50
Gráfica 2. Acciones Populares en Materia Ambiental	52
Gráfica 3. Temáticas	56
Gráfica 4. Cantidad de acciones por temática	57
Gráfica 5. Porcentaje accionantes	58
Gráfica 6. Accionados	59
Gráfica 7. Decisiones tomadas en los fallos	62
Gráficas 8 y 9. Sentencias que aprueban pacto de cumplimiento y sentencias condenatorias	63
Gráfica 10. Total providencias expedidas	64
Gráfica 11. Acuerdo de las partes frente a imposición judicial	64
Gráfica 12. Fallos Tribunal Administrativo	65
Gráfica 13. Sentencias que conceden y sentencias niegan pretensiones	65
Gráfica 14. Total Providencias expedidas	66
Gráfica 15. Sentencias que conceden pretensiones frente a sentencias denegatorias	66
Gráfica 16. Razones para desestimar las pretensiones	69
Gráfica 17. Razones para desestimar las pretensiones	69
Gráfica 18. Cumplimiento de los fallos-Pactos de Cumplimiento y sentencias condenatorias	93
Gráfica 19. Cumplimiento de los fallos en general	93
Gráfica 20. Cumplimiento de las Sentencias condenatorias	93
Gráfica 21. Protección de los derechos ambientales	94

PRÓLOGO

Hace ya dos décadas se iniciaba en Colombia un nuevo periodo en la historia política e institucional del país, caracterizado especialmente por la expedición de la Constitución de 1991 y, asociada a ella, la aparición de un conjunto de promesas y aspiraciones sobre la construcción de un orden social, político e institucional más democrático, incluyente y justo. La introducción de un nuevo marco jurídico implicaba, de un lado, la inclusión de un repertorio generoso de derechos que contrastaba con el autoritarismo y la restricción democrática que había caracterizado la historia constitucional del siglo xx, y del otro, y quizás más importante, la incorporación de mecanismos de protección de derechos accesibles y expeditos que buscaran la justiciabilidad y realización práctica de los mismos. Sin embargo, el mismo contexto social y político incidiría para que se diera mayor relevancia a algunos derechos y mecanismos de protección.

Ante el alto nivel de violaciones a los derechos civiles y políticos que caracterizó las décadas de los ochenta y del noventa, así como el nivel precario de desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales, algunas personas y grupos de activistas consideraban que los derechos e intereses colectivos, como aquellos relacionados con la protección del medio ambiente, la moralidad pública, o los derechos de los consumidores, si bien eran importantes, no eran asuntos tan urgentes como el relacionado con los derechos civiles y políticos, o incluso como los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, esta percepción sobre la relevancia de los derechos no fue el mayor obstáculo para el desarrollo legal de las acciones colectivas. La presión de los grupos económicos y el desinterés de los sectores políticos se habría de constituir en una barrera mucho mayor. Solamente en 1998, gracias a la persistencia de los activistas de derechos humanos, de la

Defensoría del Pueblo y de académicos comprometidos, y a pesar de la oposición de los principales gremios económicos del país, así como de las objeciones presentadas por el entonces presidente Ernesto Samper, se expidió el marco legal que desarrollaba las acciones populares y de grupo mediante la ley 472 de 1998.¹

Luego de dos décadas de la expedición de la constitución, y más de una década desde que se promulgó la mencionada ley, la reflexión sobre los mecanismos de protección de derechos, como las acciones populares, ha sido dominada por orientaciones normativistas en virtud de las cuales el análisis se reduce fundamentalmente al comentario sobre la regulación legal y las decisiones judiciales. Sin desconocer la importancia de los estudios dogmáticos, se hace necesario explorar y profundizar nuevos horizontes de reflexión que contemplen, entre otros, aspectos como los que se mencionan a continuación.

En primer lugar, se debe tener en cuenta el contexto social, político y económico en el cual han emergido las regulaciones y los arreglos institucionales relacionados con la protección de los derechos e intereses colectivos. Desde esta perspectiva podemos comprender, en términos comparativos, que los mecanismos jurídicos orientados a la protección de derechos e intereses colectivos emergieron, o al menos adquirieron mayor relevancia social y política, en el contexto de una economía fordista y un Estado de Bienestar. Más específicamente, estos mecanismos se desarrollaron en medio de los debates políticos que promovieron los movimientos sociales ambientalistas durante los años sesenta y setenta frente a las amenazas que generaban las nuevas economías industrializadas en términos de destrucción de recursos naturales y bienes comunes. Estos debates y movilizaciones contribuyeron a que se institucionalizaran y desarrollaran los mecanismos de protección de derechos e intereses colectivos en los denominados países “desarrollados”. Teniendo en cuenta esta consideración, resulta comprensible entonces que estos mecanismos emergieran como expresión de lo que Mauro Cappelletti y Bryant Garth han llamado “la segunda oleada de acceso a la justicia”, es decir, una serie de mecanismos en virtud de los cuales se intentaba superar la idea de proporcionar ayuda legal a sectores de escasos

1 Camargo, Pedro Pablo. *Las Acciones populares y de grupo. Guía práctica de la ley 472 de 1998*. Bogotá: Leyer, 2006: 53-71.

recursos económicos —mecanismos de primera oleada—, para incorporar la representación de grupos a partir de nuevos mecanismos como las acciones de clase, y la creación de instituciones, como los procuradores privados o públicos, con el fin de proteger intereses difusos.²

En segundo lugar, no se debe perder de vista que en el caso colombiano, la emergencia del discurso de derechos e intereses colectivos, y con él la normatividad constitucional y los mecanismos de protección de tales derechos, presenta al menos dos características que debemos tener en cuenta. La primera tiene que ver con la emergencia en Colombia de un discurso contemporáneo de derechos, que paradójicamente coincide con lo que el sociólogo del derecho Boaventura de Sousa Santos ha denominado “la crisis del Estado de Bienestar”.³ Mientras que en las sociedades industrializadas buena parte de los derechos e intereses colectivos, de los mecanismos de protección respectivos, y de los mecanismos de acceso a la justicia, emergieron en el periodo del Estado de Bienestar, en América Latina, y concretamente en Colombia, las reflexiones sobre el neoconstitucionalismo y las luchas por la protección de derechos, en general, coinciden con el ascenso de un discurso hegemónico de globalización corporativa, en virtud del cual se busca erosionar el proyecto de Estado de Social de Derecho y reducir los bienes públicos a mercancías supeditadas a las lógicas del mercado y del consumo. Esto presenta una contradicción entre una situación estructural que limita las posibilidades transformadoras del derecho, y las aspiraciones de movimientos y grupos sociales que han buscado la protección institucional de los intereses y derechos colectivos durante los últimos años.

La segunda característica de ese nuevo discurso de derechos e intereses colectivos, muy relacionada con la anterior, se relaciona con un desarrollo diferenciado entre diferentes grupos de derechos y mecanismos de protección. Esta diferenciación, que puede ser compleja y problemática, requiere explicaciones de diverso orden —estructural, institucional y cultural—. Sin embargo, tal distinción se hace

2 Cappeletti, Mauro y Bryant Garth. *El Acceso a la Justicia: La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996: 35.

3 Sousa Santos, Boaventura de. *Sociología jurídica crítica: para un nuevo sentido común del derecho*. Bogotá: Ilsa, 2009: 76-116.

evidente al contrastar el amplio desarrollo y el sentido de apropiación social que ha tenido la acción de tutela, con la menor atención y el bajo arraigo social frente a las acciones colectivas. Al tener en cuenta estas dos características, surge la pregunta sobre las posibilidades de transformación del derecho, y específicamente de los mecanismos de protección de los derechos e intereses colectivos, en un contexto caracterizado por la hegemonía del capitalismo corporativo y por el escaso conocimiento de tales derechos.

En tercer lugar, a pesar de las contradicciones señaladas anteriormente, y de las enormes dificultades que presenta la coyuntura actual, tampoco se puede olvidar que las cosas han cambiado considerablemente a lo largo de las últimas dos décadas. A diferencia de la mentalidad que predominaba durante la vigencia de la Constitución de 1886, caracterizada por la precariedad de los derechos, así como por la relación confrontacional entre Estado y movimientos sociales,⁴ el nuevo orden constitucional se asocia con una transformación de las relaciones entre movimientos y organizaciones sociales y las instituciones estatales democráticas. Dicho en otros términos, los movimientos y organizaciones sociales han comenzado a ver en el derecho y en algunas instituciones estatales, como la Defensoría del Pueblo y la Corte Constitucional, la posibilidad de canalizar algunas de sus luchas y aspiraciones. En tal sentido, es posible que la pregunta formulada anteriormente sobre los límites y las posibilidades del derecho requiera mayores estudios y análisis empíricos que nos muestren, de un lado, el funcionamiento real de las instituciones y mecanismos de protección de los derechos e intereses colectivos, y del otro, los procesos de apropiación y arraigo social de las comunidades y de los actores sociales para la defensa de sus derechos.

Así pues, desde la perspectiva del acceso a la justicia y la transformación de los conflictos, es necesario pensar en qué medida los mecanismos de protección de derechos e intereses colectivos pueden ser accesibles a los grupos sociales para efectos de su realización práctica. Cuando tenemos en cuenta entonces todos estos elementos, surgen preguntas como las siguientes: ¿cuál ha sido el desarrollo de las acciones populares? ¿Frente a qué tipo de casos o conflictos se están usando

4 Véase Valencia Villa, Hernando. *Cartas de Batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Panamericana, 2010.

dichas acciones? ¿Qué sujetos están involucrados en estos conflictos? ¿Para qué han servido tales acciones?

El trabajo que aquí se presenta hoy a la comunidad académica, *La acción popular ante la jurisdicción contenciosa administrativa por asuntos ambientales. Su eficacia en Antioquia*, realizado por Esteban Muñoz Galeano y Leidy Johanna Velásquez Serna, se inscribe específicamente en esta tercera línea de análisis mediante la cual se intenta responder a algunos de estos interrogantes y, así mismo, abrir las puertas a nuevas reflexiones que no habían sido planteadas anteriormente sobre el tema. El trabajo realizado por los autores enriquece el nivel de análisis en materia de derecho de interés público en la región y traza nuevas rutas de reflexión sobre el tema, tanto en el ámbito regional como en todo el país.

Los aspectos que quiero resaltar tienen que ver con el enfoque teórico del estudio, con la metodología desarrollada y, finalmente, con los hallazgos de la investigación. Con respecto al enfoque teórico, si bien los estudios sociojurídicos comienzan a tener mayor aceptación y posicionamiento en el ámbito jurídico colombiano, aún falta mucho camino por recorrer. En materia de acciones de protección de derechos, las investigaciones de Mauricio García Villegas sobre la acción de tutela a finales de los años noventa, y luego los capítulos sobre el mismo tema en *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, habían iniciado una ruta de investigación empírica y reflexión crítica muy necesaria para intentar explicar cómo operan el derecho y la justicia en Colombia.⁵ En el ámbito regional se habían hecho investigaciones similares sobre el funcionamiento de la acción de tutela en los tribunales de Antioquia,⁶ pero hasta el momento no se conocen ampliamente los estudios empíricos sobre el desarrollo de las acciones populares. En materia de acciones colectivas, los trabajos realizados por la profesora Beatriz Londoño y su grupo de investigación han marcado una pauta de reflexión sobre la forma de

5 Al respecto véase García Villegas, Mauricio. *La acción de tutela*. Así mismo, "Derechos sociales y necesidades políticas. La eficacia judicial de los derechos sociales en el constitucionalismo colombiano". En Sousa Santos, Boaventura de y Mauricio García Villegas. *EL caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Tomo I. Bogotá: Colciencias, Instituto Colombiano de Antropología e Historia—Icanh—, Universidad de Coimbra —CES, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Siglo del Hombre Editores, 2001. Véase también Uprimny, Rodrigo, César Rodríguez y Mauricio García. *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Bogotá: Norma, 2006.

6 Véase Gómez, Gabriel Ignacio y Carlos Mario Parra. "Estudio sociojurídico sobre la tutela en el Tribunal Superior de Antioquia". *Revista Estudios de Derecho* N.º 139. Medellín: Universidad de Antioquia: 67-100.

intervención del derecho en la protección de intereses colectivos.⁷ Sin embargo, en el plano regional hacen falta más estudios empíricos y reflexiones críticas sobre el desarrollo de los mecanismos de protección de derechos en general. Por esta razón tiene tanta relevancia el estudio propuesto por los autores, más aun teniendo en cuenta que han ido más allá de lo que es la costumbre en materia de trabajos de grado, en primer lugar por su interés en trascender el inventario de preguntas que se suelen hacer desde una dimensión normativa del derecho, para explorar una dimensión sociojurídica empírica; y en segundo lugar, por introducir elementos de reflexión crítica que los llevan a promover nuevas reflexiones y a generar nuevo conocimiento frente a un tema que no se había estudiado, o cuyo estudio había tenido poco desarrollo.

Con respecto al diseño metodológico, esta investigación reviste en sí misma un aporte cuyo mérito debe reconocerse, especialmente entre los estudios desarrollados en las facultades de derecho. Los autores utilizan una metodología mixta que combina herramientas cuantitativas y cualitativas con el fin de identificar el desarrollo de las acciones populares en materia ambiental en el departamento de Antioquia. El desarrollo del componente cuantitativo implica una tarea que reviste bastante dificultad, especialmente por el acceso a la información. Durante años, los investigadores dedicados al estudio de la administración de justicia en Colombia han tenido que sortear enormes barreras, tales como la falta de sistemas de información adecuados en la rama judicial, la negligencia en las formas de archivo y de catálogo de información en los despachos judiciales y, peor aun, la dificultad para acceder a los expedientes.

Quienes en algún momento de nuestras vidas nos hemos lanzado en la labor quiijotesca de realizar este tipo de investigaciones, sabemos del esfuerzo y el sacrificio que hay detrás de esta tarea. Ojalá hacia el futuro, el Consejo Superior de la Judicatura y los organismos encargados de la administración de la rama judicial, entiendan la importancia de este tipo de estudios, así como la enorme relevancia que representa el contar con sistemas de información que permitan observar y evaluar, no solo los niveles de congestión de los despachos judiciales,

7 Londoño Toro, Beatriz. *Eficacia de las acciones constitucionales en defensa de los derechos colectivos*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2004.

sino también la caracterización de los conflictos de la sociedad colombiana. En este sentido, el esfuerzo realizado por los autores muestra una vez más la necesidad de emprender estudios similares sobre el tema.

Sin embargo, quisiera aclarar que el diseño metodológico va más allá de la indagación por las tendencias generales sobre el ejercicio de las acciones populares. En la segunda parte del trabajo, los autores desarrollan un estudio cualitativo en virtud del cual buscan dar cuenta de lo que ellos denominan “la aprehensión del mecanismo”, así como del proceso de transformación y escalonamiento de los conflictos asociados al ejercicio de las acciones populares. Para ello, los autores retoman, de un lado, la perspectiva de racionalidad amarrada sugerida por Jon Elster sobre los procesos de construcción de decisiones,⁸ y del otro, el trabajo clásico de Richard Abel, William Felstiner y Austin Sarat sobre el proceso de transformación de los conflictos.⁹

La reflexión teórica les permite a los autores indagar sobre los elementos que inciden en la decisión de interponer una acción popular, esto es, el nivel de información y conocimiento de sus derechos, la percepción de un agravio existente que afecta a su comunidad, el conocimiento de los mecanismos para la protección de esos derechos considerados como vulnerados, la identificación de un posible agresor así como de las instituciones ante las cuales se ejercen las acciones, y, obviamente, la decisión de interponer la acción popular. Con base en esta reflexión teórica, se presenta un estudio de caso sobre el ejercicio de una acción popular. Para dicho estudio, los autores seleccionaron uno de los conflictos más recurrentes encontrados en el estudio cuantitativo: la búsqueda del acceso al agua para una comunidad. A partir de este caso, fue posible comenzar a indagar por algo que el discurso jurídico normalmente invisibiliza y silencia: los sujetos, sus voces, sus contextos, sus historias y sus sufrimientos.

Finalmente, quiero resaltar algunos aspectos encontrados en esta investigación. El trabajo cuantitativo desarrollado en la primera sección del estudio permite

8 elster, Jon. *Sour Grapes: Studies in the subversion of rationality*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

9 Felstiner, William, Richard Abel y Austin Sarat. “Origen y transformación de los conflictos: reconocimiento, acusación, reclamación...”. En: García Villegas, Mauricio (ed.). *Sociología Jurídica. Teoría y sociología del derecho en Estados Unidos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia., 2001: 39-67.

observar situaciones bastante reveladoras e interesantes. Por ejemplo, el ejercicio de las acciones populares en materia ambiental ha tenido un relativo crecimiento desde sus inicios y, en general, representa una cuarta parte del total de las acciones presentadas entre 1998 y 2009. De la muestra seleccionada sobre las acciones populares en materia ambiental se destacan dos grandes grupos de casos sobre los cuales se ejercen estas acciones. El primer grupo se relaciona con conflictos asociados al acceso al agua, y el segundo grupo tiene que ver con casos de contaminación de diferente índole, tales como contaminación del aire, contaminación visual y ruido. Pero el estudio va más allá de la simple identificación de temas, pues permite hacer una caracterización de los conflictos ambientales que se tramitan por vía de las acciones populares. La investigación logra caracterizar los demandantes, los demandados, los acuerdos de cumplimiento, las decisiones adoptadas por las autoridades judiciales y el nivel de cumplimiento de los acuerdos entre las partes, o de las decisiones judiciales.

En tal sentido, es muy interesante tener en cuenta que la mayor parte de las acciones populares en materia ambiental se relaciona con conflictos en los que personas naturales demandan especialmente a municipios con el fin de que garanticen el acceso al agua o para que intervengan frente a alguna forma de contaminación del ambiente. También resulta muy interesante saber que solamente un leve porcentaje de las acciones termina con acuerdos de cumplimiento, pero más interesante aun resulta saber que el 20% de las acciones instauradas se resuelve favorablemente, mientras que la gran mayoría de las acciones se deciden negativamente. Este hallazgo permite hacer una reflexión en cuanto al acceso a la justicia. Si bien, tal como lo exponen los autores, a lo largo de la última década pareciera que ha habido aprendizajes y un creciente uso del mecanismo de la acción popular, aun existe un gran porcentaje de casos de acciones rechazadas porque los accionantes no pueden probar los hechos o los riesgos que quieren prevenir.

A esta caracterización cuantitativa de los conflictos tramitados por vía de acciones populares se agrega un análisis cualitativo que combina, de una parte, una reflexión sobre la transformación del conflicto, desde la percepción de daño percibido, pasando por la decisión de accionar y siguiendo con la intervención en el escenario judicial; y de otra, la realización de un estudio de caso en el cual se

toma aleatoriamente la experiencia de dos miembros de la comunidad que durante años estuvo privada del servicio de agua potable. El análisis cualitativo propuesto por los autores nuevamente trasciende la reflexión meramente normativa y la descripción empírica de carácter cuantitativo; combinando reflexiones relacionadas con teorías de racionalidad limitada, de transformación de conflictos y de eficacia, logran mostrar el contexto de una lucha de varios líderes comunitarios por llevar el servicio de agua a su comunidad, sus búsquedas y dificultades, su apuesta por el ejercicio de la acción popular, y luego la persistencia para hacerle seguimiento a la orden judicial.

Por último, el trabajo *La acción popular ante la jurisdicción contenciosa administrativa por asuntos ambientales. Su eficacia en Antioquia*, de Esteban Muñoz Galeano y Leidy Johanna Velásquez Serna, permite descorrer velos y abrir nuevas ventanas desde las cuales se puede ver el derecho en movimiento, con sus limitaciones y dificultades, pero también con ciertas posibilidades de cambio en la calidad de vida de las personas. Vemos en esas posibilidades la presencia ineludible de sujetos, quizás más individuales que colectivos, pero con la posibilidad de indignarse y reaccionar frente a las exclusiones y las injusticias, sujetos dispuestos a transformar su entorno y realizar, al menos parcialmente, esas promesas y aspiraciones con las que soñábamos hace dos décadas. El trabajo que se entrega hoy a la comunidad académica, al descorrer esos velos, resulta de gran utilidad para académicos y activistas comprometidos con el derecho de interés público y la protección de los derechos e intereses colectivos, y se constituye en una invitación para continuar por la senda del pensamiento creativo, crítico y transformador.

Gabriel Ignacio Gómez Sánchez
Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad de Antioquia

INTRODUCCIÓN

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política Colombiana de 1991 se originó un cambio significativo en la historia participativa del país, ya que antes se venía ejerciendo el derecho y el deber de participar en el marco de una democracia representativa, en la que abundaban las prácticas políticas tradicionales y los mecanismos de exclusión social, lo que puso de manifiesto la falta de compromiso y la desconfianza de la cultura ciudadana de la época hacia el sistema político-administrativo. Se hizo evidente entonces la omisión del desarrollo y aplicación de políticas claras por parte del Estado, para el mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana; en especial, fue manifiesta la escasa existencia de controles efectivos en contra del deterioro ambiental.

Las prácticas políticas excluyentes potenciaron, de un lado, la cooptación de algunas organizaciones sociales así como las distintas formas de participación ciudadana ejercida dentro del sistema político vigente; de otro lado, la represión para aquellos que, sin dejarse incorporar en ninguna de dichas organizaciones, intentaban participar desde otras perspectivas diferentes al sistema político, promoviéndose así las movilizaciones ciudadanas (huelgas, mítines, paros) en las últimas décadas del siglo XX, que en parte contribuyeron al desarrollo de la reforma institucional iniciada a mediados de los años 80, teniendo como máximas expresiones la Carta de 1991 y la restauración del aparato estatal.

Es a partir de la Constitución de 1991 que en nuestro país toma gran importancia el tema de la participación ciudadana. Se convierte en un principio fundamental y un instrumento, con expresión político-administrativa, que le permite a la sociedad civil incursionar en la formulación, manejo y evaluación de las tareas del Estado; es decir, “que el ciudadano y la ciudadanía –como ente colectivo– adquirieron

la posibilidad de vincularse activamente a la gestión estatal, con la finalidad de abarcar nuevas funciones dentro de la vida social, económica y política del país, bien sea en el ámbito local, regional o nacional, acorde con el esquema de descentralización constitucional”.¹

De allí, que en el contexto político-jurídico colombiano actual se conciba la participación ciudadana como un fin esencial de la actividad estatal, por ello es al Estado a quien en principio le compete ampliar y crear los mecanismos y espacios de participación democrática de orden público y social, dando como resultado la democracia participativa. Se crean así condiciones para nuevas relaciones de acercamiento entre la población y el Estado y, consecuentemente, se establecen diferentes espacios y mecanismos propios de un Estado Social de Derecho – como el que se pretende lograr en Colombia– para la participación ciudadana. Es por esto que, actualmente, se cuenta con la posibilidad de una participación democrática activa, con la que se evite dejar como potestad exclusiva del sector oficial, la gestión de las políticas públicas, entendiendo estas como las decisiones que afectan los intereses de la población en su conjunto y que se plantean como el producto de la concertación entre los diferentes actores en escenarios públicos, de manera abierta y transparente, sin ningún tipo de manipulación.

Además de las reformas introducidas, que dan paso a la participación ciudadana, en la Asamblea Nacional Constituyente se estudió exhaustivamente la protección del ambiente y los recursos naturales, debido a la incidencia de estos factores en la salud y vida del hombre. Uno de los cambios introducidos en la nueva Constitución fue la intención de concientizar a sus asociados, de que no solo al Estado le corresponde la protección del medio ambiente, sino que la comunidad, de igual manera, debe involucrarse en tal responsabilidad. De este modo, la Constitución consagra la obligación del Estado para conservar las riquezas culturales y naturales de la Nación; y así mismo, al imputar a la propiedad privada una función ecológica, obliga a los particulares a preservar los recursos naturales del país y a cuidar el ambiente. Es así como se consagra en la Constitución el derecho de todos a gozar de un ambiente sano.

1 CARDENAS, Martha. La participación ambiental 1. Ed. Colombia: Fescol, 1999. Pág. 183.

En consecuencia, el Estado adquiere el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro del mejoramiento de la calidad de vida de la población; es pues el objetivo fundamental de su actividad, la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. De ahí, que sea el responsable principal de la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, imposición de las sanciones legales y reclamación de la reparación de los daños causados.

Este nuevo derecho al ambiente sano fue clasificado como uno de los llamados *derechos colectivos o de tercera generación*, entendidos como aquellos “que pueden ser reclamados no solo como miembros de un grupo, sino como derechos del mismo grupo como tal, sin individualizar los intereses”². Así pues, en pro de estos postulados, el artículo 88 de la Constitución Política de 1991 consagra la acción popular como mecanismo judicial de protección de los derechos colectivos, el cual fue desarrollado por la Ley 472 de 1998, “proyectando estas acciones como un medio procesal que faculta a cualquier persona para activar el aparato judicial con el fin de defender al conglomerado de personas afectadas por hechos comunes”³.

Es por todo lo anterior que se decide estudiar la eficacia –o ineficacia– de la acción popular como mecanismo judicial que ofrece el ordenamiento jurídico colombiano para salvaguardar derechos ambientales; pues han transcurrido ya 20 años desde la sanción de nuestra “Constitución Ecológica” y 12 años desde la entrada en vigencia de la Ley 472 de 1998 -regulatoria de las acciones populares-; en este tiempo son muchos los aspectos a evaluar, no sólo en relación con la gestión ambiental sino también con las políticas en este campo. Por ello, se hace imperioso proponer esta investigación, con el fin de examinar la participación que ha tenido la ciudadanía colombiana en materia ambiental a través de la acción popular –denotada por la Carta del 91 como mecanismo de participación ciudadana para

2 LOPEZ CALERA, Nicolás María. ¿Hay derechos colectivos?: Individualidad y socialidad en la teoría de los derechos. Barcelona: Ariel, 2000. Pág. 48.

3 SALAZAR SIERRA, NATALIA. Acciones populares y de grupo: sus factores determinantes y relevancia en los Tribunales del Eje Cafetero. En: Jurídicas. Caldas: Universidad de Caldas. Vol. 01 No. 02 (Jul-Dic 2004). Pág. 113.

abogar por el ambiente sano—, además de observar el desenvolvimiento de las autoridades administrativas en sus funciones o deberes ambientales.

Se resalta, por tanto, la importancia de esta investigación, pues detrás de la hipotética eficacia de la que pueda gozar el mecanismo específico que es tema de disertación, se encuentra todo un ordenamiento jurídico que gira en torno a lo ambiental. En última instancia, lo que se infiere de la eficacia de la acción popular como mecanismo de protección de derechos ambientales, no es sólo la eficacia de la propia acción, sino la eficacia de poder hacer valer los derechos medio ambientales que radican en cabeza de todos y todas.

La presente investigación se enfoca en el importante papel que desempeña la administración pública en la protección del ambiente, y por ello se toman exclusivamente las acciones populares interpuestas contra los entes públicos o los particulares que ejercen función administrativa en Antioquia, territorio que no es ajeno a la problemática expuesta. Esto por cuanto se parte de que la administración pública es la que tiene mayor contacto cotidiano con todos los individuos dentro del Estado y, por ello, el desempeño de sus funciones puede afectar en mayor medida cada una de las manifestaciones de derechos; o por el contrario, puede servir como instrumento para que en cada supuesto que se somete a su conocimiento se logre su real aplicación.

Este producto de la investigación se desarrollará en dos etapas: una primera, de carácter cuantitativo, en la que se examinan diferentes factores medibles, respecto de las acciones populares en materia ambiental -interpuestas en Antioquia desde la entrada en vigencia de la Ley 472 de 1998 hasta el año 2009- contra entidades que han ejercido una función administrativa; y una segunda fase, de carácter cualitativo, en la que se propone una perspectiva de análisis jurídico de la eficacia del mecanismo. Se integrarán luego los datos arrojados desde ambos criterios, se expondrá un estudio de caso y, finalmente, arribaremos a conclusiones -basadas en datos objetivos- acompañadas, eso sí, de una reflexión cualitativa a la luz de la sociología del derecho.

1. EXPLICACIÓN METODOLÓGICA



Para la culminación satisfactoria de los diversos objetivos, se adelantó una investigación mixta. Es decir, se recolectaron y analizaron, en el mismo estudio, datos cualitativos e información de tipo cuantitativo; lo que se recogió de manera secuencial y se fue integrando a las diferentes etapas del proceso.

Debido al procedimiento adelantado en el desarrollo de la investigación, se puede caracterizar el componente cuantitativo como descriptivo, con enfoque longitudinal y diseño de tendencia; es decir, se describen características socio-jurídicas de una población específica –en este caso la antioqueña–, examinando así mismo su incidencia y conexidad en determinado periodo histórico. Además, se examinan los cambios a través del tiempo de determinadas categorías, conceptos, sucesos y variables; esto dentro del marco poblacional mencionado; se tomó oportunamente las muestras correspondientes para nutrir los posteriores resultados.

En su componente cualitativo la investigación es descriptiva, con estudios de desarrollo de tendencia, lo que permite que se haya profundizado en la observación y descripción de la población antioqueña –en lo que respecta a la protección del medio ambiente–, a través del análisis de la información cuantitativa obtenida y del desarrollo adicional de un estudio de caso. A partir de allí, se llega al examen socio-jurídico de la eficacia de la acción popular en materia ambiental en el periodo seleccionado, desde la perspectiva de análisis propuesta en el presente trabajo.

El Universo que compone la investigación lo constituyen todas aquellas acciones populares, en materia ambiental, presentadas entre agosto de 1999 y diciembre de 2009, en el Tribunal Administrativo –así como los Juzgados Administrativos– de Antioquia, donde el demandado cumple función administrativa.

Las categorías de análisis se pueden resumir en las siguientes:

- Eficacia desde las visiones Normativista, Realista y Socio jurídica: asunto trabajado por los autores: Bobbio, Kelsen, Martínez Marulanda y García Villegas, como se denota en el capítulo de orientación teórica.
- Acción popular como mecanismo protector de los derechos colectivos: según el artículo 2 de la Ley 472 de 1998.
- Ambiente sano como derecho colectivo: según el artículo 79 de la Carta Política de 1991: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano...” y su desarrollo en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998.
- Función Administrativa: Dice el artículo 4 de la Ley 489 de 1998: “La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política”. De allí, que se le otorgue un papel especial de atención a derechos medio ambientales, conforme al artículo 209 de la Constitución Política, que consagra los principios de la función administrativa.
- Ley 472 de 1998: En relación con el ejercicio de las acciones populares.
- Departamento de Antioquia: Caracterizado por su gran riqueza en recursos y reservas naturales, además de albergar un total poblacional de 5.682.276⁴.

Las siguientes variables se tuvieron en cuenta para la investigación cuantitativa: acciones populares en materia ambiental, sentencias proferidas -en el periodo estudiado-, acuerdos de las partes aprobados, imposiciones judiciales y partes procesales; así como la progresividad anual, las temáticas y las razones para desestimar pretensiones. En su componente cualitativo se valoraron: aprehensión del mecanismo judicial, satisfacción jurídica de la necesidad ambiental, y acatamiento de las sentencias proferidas.

4 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Resultados del Censo General. 2005. www.dane.gov.co/censo/files/presultados (Consultado el 26 de octubre de 2010).

Las unidades de análisis las constituyeron: Población antioqueña, Juzgados Administrativos y Tribunal Administrativo de Antioquia, acciones populares, y las entidades públicas o particulares que ejercían función administrativa.

Las técnicas e instrumentos de recolección de datos fueron principalmente: diario de campo, observación, encuestas y entrevistas. Los datos para el desarrollo de la investigación hacían parte de las estadísticas de las fuentes de información, esto es: el Tribunal Administrativo de Antioquia, los Juzgados Administrativos de Antioquia, el sitio web de la Rama Judicial, la Procuraduría Agraria y Ambiental de Antioquia, la Defensoría del Pueblo, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, CORANTIOQUIA, y los accionantes del proceso identificado para el estudio de caso. También accedimos a fotografías de los expedientes, información publicada en los sitios web de las fuentes, fichas de cuantificación de datos; se complementó el rastreo con el diseño y uso de un sistema de codificación, tabulación y análisis de los datos obtenidos al examinar los expedientes judiciales.

1.1 ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE LA ACCIÓN POPULAR EN LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS Y EN EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

1.1.1 Inventario y determinación de la muestra

La ley 472 de 1998 (por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones) estipula en su artículo 15 que ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo se deben tramitar “(...) los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia”. De ahí que, conforme al artículo 16 de la misma Ley, son competentes: i) en primera instancia, el Juez Administrativo del Circuito del lugar de ocurrencia de los hechos o del domicilio del demandado, a selección del actor popular; y ii) en Segunda Instancia, la Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Judicial al que pertenezca el juez de primera instancia.

Dado que los Juzgados Administrativos del Circuito no entraron en funcionamiento sino hasta agosto del año 2006, en el mismo artículo señalado se estableció, como medida transitoria, que hasta tanto estos no comenzaren labores, conocerían de las acciones populares interpuestas ante la jurisdicción contencioso administrativa en primera instancia, los Tribunales Contencioso Administrativos y en segunda instancia, el Consejo de Estado.

Por consiguiente, y para el desarrollo de la investigación, se realizó un inventario, en primer lugar, de la totalidad de acciones populares presentadas en primera instancia ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, entre los años 1999 (fecha de entrada en vigencia de la Ley 472 de 1998⁵) y 2006 (año en que entraron en funcionamiento los Juzgados Administrativos del Circuito); al que se le sumaron las acciones populares presentadas en primera instancia ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín desde el año 2006 hasta el año 2009*.

Para la elaboración del inventario, se elevaron derechos de petición ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, los Juzgados Administrativos del Circuito y la dirección del Área Metropolitana del Valle de Aburrá; con el fin de que nos suministraran un listado con los radicados de las acciones populares presentadas ante dichas corporaciones entre los años 1999 y 2009.

Posteriormente, se entró a revisar a cuántas de ellas se les dio trámite (excluyendo de este listado las que fueron rechazadas o remitidas a otros despachos por competencia), para luego clasificar, dentro de este último grupo, las que habían sido interpuestas para proteger derechos medioambientales, tal como se muestra en la tabla 1.

La anterior clasificación se elaboró a partir de la revisión de cada una de las acciones populares presentadas en el periodo señalado, datos que fueron obtenidos de la página web de la Rama Judicial⁶; la información se completó con visitas

5 REPÚBLICA DE COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 472 de 1998. Artículo 86.

* No se incluyeron las acciones populares presentadas ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Turbo, por cuanto allí no se cuenta con una base de datos o inventario físico o digital, donde se registren o controlen las demandas presentadas.

6 REPÚBLICA DE COLOMBIA. RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO. Sitio oficial: <http://www.ramajudicial.gov.co/cs/>

específicas a los despachos de lo contencioso administrativo, discriminando del total de acciones populares aquellas que habían sido tramitadas y luego las acciones en materia ambiental. Esta última categorización se hizo tomando como criterio la vinculación de las Autoridades Ambientales de Antioquia a la acción popular, ya que según los artículos 21 y 24 de la Ley 472 de 1998, se le debe notificar la admisión de la acción popular a la entidad administrativa encargada de proteger el derecho o interés colectivo, para que coadyuve en su trámite.

Tabla 1. Cantidad de acciones populares presentadas en primera instancia. Tribunal Administrativo de Antioquia – Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín 1999 – 2009

Año	Número de Acciones Populares presentadas en General	Número de Acciones Populares –de las presentadas– a las que se les dio trámite	Número de Acciones Populares en materia ambiental
1999	3	3	0
2000	7	7	2
2001	21	20	4
2002	40	26	5
2003	63	48	7
2004	230	131	59
2005	290	287	130
2006	263	223	36
2007	621	524	160
2008	741	532	117
2009	1164	599	60
TOTAL	3443	2400	580

Con el fin de abordar los ítems constitutivos de la fase cuantitativa de la investigación y en aras de obtener resultados altamente confiables, se tomaron todos los datos de manera total -sin utilización de muestreo- en los siguientes elementos de estudio: Cantidad de acciones populares en materia ambiental, progresividad anual, partes procesales, número de sentencias proferidas en el periodo estudiado, número de acuerdos aprobados entre las partes, así como la cantidad de fallos donde se impuso la decisión del juez.

De otro lado -y por el contrario- se diseñó un muestreo, motivado por el volumen de la información y los inconvenientes que se presentaban en los Juzgados y el Tribunal Administrativo de Antioquia para acceder a los expedientes físicos de

cada una de las acciones populares en materia ambiental tramitadas –debido sobre todo a sus sistemas de información, disponibilidad de personal autorizado para contribuir con este estudio en particular y horarios para visitar el juzgado con el fin de revisar cada expediente–; tal muestra debía aportar un alto nivel de representatividad dentro de la población total, específicamente en los siguientes acápite: temáticas, razones para desestimar pretensiones, y acatamiento de las sentencias proferidas. Por ello, se discriminaron -de entre las acciones en las que ya se había proferido fallo- aquellas en las que se concedía las pretensiones, en las que negaban y en las que se aprobaba el pacto de cumplimiento propuesto por la partes.

Con el fin de llevar a cabo tal clasificación, se revisó en la página web de la Rama Judicial⁷ cada una de las 580 acciones populares ya catalogadas como ambientales. En los casos en los que no se pudo comprobar la decisión tomada en el fallo, se hizo necesario elevar derechos de petición a los respectivos juzgados solicitando que se suministrara esta información.

Posteriormente, para obtener la muestra en todos los casos anteriormente señalados, se utilizó la expresión matemática:

$$n = Z_{\alpha}^2 \frac{N \cdot p \cdot q}{i^2 (N - 1) + Z_{\alpha}^2 \cdot p \cdot q}$$

En donde:

- **n** = Tamaño de la muestra representativa que se desea obtener.
- **N** = Tamaño de la población total.
- **Z α** = Valor correspondiente a la distribución de Gauss (siendo α el nivel de Confianza elegido).
- **i** = Error de la estimación.
- **p** = Proporción esperada.
- **q** = 1 - p

7 Ibíd.

Cada variable se comporta de diferentes maneras dependiendo del campo poblacional del que se quiere obtener la muestra y del nivel de confiabilidad que se desee –en el respectivo capítulo se trabajará y explicará en qué consiste cada uno de los valores–. El error de la estimación es considerado en cada caso particular, pues es una variable que depende del tamaño de la población total.

Una vez obtenida la información (en los acápite de temáticas, razones para desestimar pretensiones y acatamiento de las sentencias proferidas), se determinó la muestra de manera estratificada proporcional para un mayor nivel de representatividad dentro de la población total. No obstante, en el acápite de “razones para desestimar pretensiones”, se determinó de manera aleatoria simple y se prescindió de la estratificación de la población, en la perspectiva de obtener resultados confiables.

Por su parte, para abordar el componente cualitativo de la investigación, se hizo uso de la información obtenida en la fase cuantitativa, pero además se seleccionó un único caso que ayudara a comprender las dinámicas presentes en el contexto singular, y por consiguiente, uno que permitiera ejemplificar la perspectiva de análisis propuesta, desde la cual se considera la aprehensión, satisfacción jurídica y cumplimiento de la sentencia como parámetros de medición de la eficacia de la acción popular. Para la elección del caso, se tuvieron en cuenta los siguientes criterios: a) que se tratara de un caso ordinario, de la cotidianidad; b) que el objeto de su interposición tuviera que ver con la temática más demandada por la sociedad en el periodo estudiado; y c) que se hubiese concedido la protección del derecho colectivo mediante la sentencia. Lo anterior se desarrolló con base en la entrevista documental realizada al expediente 05001 33 31 013 2008 00196, tramitado ante el Juzgado trece Administrativo de Medellín, y en la entrevista estandarizada realizada al señor Alberto Pérez León a través de un cuestionario oral.

1.1.2 Fichaje, matrices y base de datos

La definición del inventario se efectuó durante el último semestre del año 2010, con base en la consulta de las plataformas de datos de reparto y radicación, tanto de la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Antioquia, como de la Oficina de Apoyo Judicial de los Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín, y

del registro de acciones populares de la Oficina Jurídica del Área Metropolitana del Valle de Aburrá⁸; además de la consulta en la página web de la Rama Judicial, en la sección de “Consulta de Procesos”.

En lo que respecta al registro de la información, se elaboraron tres tipos de ficha. Al comienzo, se usó una ficha de carácter abierto donde se registró el radicado de la acción, juzgado donde se tramitaba, accionantes, accionados, verificación de que la acción efectivamente hubiese o estuviese siendo tramitada y clasificación en “ambiental” u “otras temáticas”. Posteriormente —específicamente en el primer trimestre del 2011—, se utilizó una ficha en la que se indagaba sobre las acciones populares en las que se había proferido fallo de primera instancia y decisión tomada, acciones en las que se había apelado la decisión de primera instancia y la decisión tomada; todas con sus respectivas fechas. Finalmente, y una vez determinada la muestra, se elaboró una ficha para la clasificación de las temáticas, partes procesales y acatamiento de las sentencias proferidas.

En el segundo trimestre del año 2011, se diseñó la matriz y la base de datos de apoyo para procesar la información obtenida en las fichas. La matriz permitió condensar los datos teniendo en cuenta las variables más relevantes, con el fin de dar respuesta a las preguntas emanadas de la investigación, tales como: ¿Cuáles eran los accionantes frecuentes? ¿Cuáles eran los accionados frecuentes? ¿Cuáles fueron las temáticas más recurrentes? ¿Qué decisiones se tomaron? Se creó entonces una completa base de datos en Microsoft Office Excel y se utilizaron filtros para clasificar la información. Esto permitió catalogar los accionantes, accionados, temáticas implicadas y acatamiento de las sentencias proferidas. De esta manera, se reflejó el dinamismo de la acción popular, dando cuenta de que su funcionamiento es bastante complejo y variable.

Con el fin de desarrollar el componente cualitativo de la investigación, en el tercer trimestre del año 2011, se seleccionó una acción popular para la elaboración del

8 A pesar de que ésta no es la única autoridad ambiental del Departamento de Antioquia, fue necesario acceder a sus bases de datos para poder discriminar cuándo estaba siendo vinculada como Autoridad Ambiental (que era lo que interesaba para la investigación) y cuándo en desarrollo de sus demás atribuciones. Con respecto a las demás Corporaciones Autónomas Regionales de Antioquia, no fue necesario realizar esta discriminación, puesto que solo tienen funciones de Autoridad Ambiental a diferencia del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

estudio de caso. Allí, se procedió a estudiar el expediente judicial y a entrevistar a los accionantes con el fin de obtener toda la información que permitiera abordar y ejemplificar la tesis expuesta para la evaluación de la eficacia de la acción popular.

2. ORIENTACIÓN TEÓRICA DE LA INVESTIGACIÓN



La investigación está demarcada en todo momento por los conceptos de eficacia, derechos colectivos y medio ambiente; es primordial esclarecer desde ahora cómo serán abordados estos tópicos, pues es sabido que los teóricos del derecho adoptan distintas concepciones según la escuela jurídica a la que pertenezcan y para el lector sería realmente dispendioso o confuso interpretar los resultados de la investigación, sin tener en cuenta las estructuras teóricas en las que se basó el estudio. De allí, que la finalidad de este capítulo sea ofrecer claridad y establecer una línea de interpretación para el correcto entendimiento de la investigación.

2.1 DELIMITACIÓN TEÓRICA DE LA EFICACIA NORMATIVA

Si bien el trabajo se inscribe dentro del marco de la eficacia de la acción popular como mecanismo ideal para la protección de derechos e intereses de orden ambiental, se debe resaltar que la investigación arrojará datos que permitirán llegar a conclusiones que involucran, incluso, a las normas ambientales; pues bien, como se dijo en la parte introductoria, el estudio trasciende el solo ámbito de la acción popular, lo que permite hablar de una eficacia del sistema normativo ambiental colombiano, reflejado en la población antioqueña. Para tales fines, se hace necesario entonces esclarecer desde qué óptica será examinada la eficacia partiendo, para ello, de una exploración histórico-social del concepto desde las visiones normativista, realista y socio-jurídica; para así formular y desarrollar teóricamente la presente investigación.

Entrando en materia, debemos recordar que el término *eficacia jurídica* o eficacia de una norma, ha tenido simultaneidad de revisiones desde la teoría general del

derecho y la filosofía jurídica. No obstante, según López Medina⁹, el panorama se muestra aún más complejo en el contexto colombiano, debido a la gran influencia de la cultura jurídica europea en la historia del pensamiento en Latinoamérica, la cual produjo en nuestro país una manera particular, extemporánea e híbrida de lectura y aplicación de los conceptos acogidos, adaptados y transformados, para ser usados en nuestro propio contexto.

Por lo anterior, encontramos que en Colombia, desde la época de la codificación en el siglo XIX, ha predominado una visión positivista y formalista del derecho¹⁰. En esta corriente, la eficacia es un concepto poco abordado por los teóricos y en ocasiones es considerada, categóricamente, como condición de validez de una norma jurídica, pues esta se ocupa de manera extensa de la justicia y la validez, prescinde del tema de la eficacia, y afirma que “una norma es justa por el solo hecho de ser válida, es decir, hace depender la justicia de la validez”¹¹. Así entonces, la eficacia no deja de ser una condición de la validez, lo cual es reforzado por Kelsen, quien asegura que “una norma cesa de ser válida cuando los individuos cuya conducta regula no la observan en una medida suficiente. La eficacia de una norma es, pues, una condición de su validez”¹².

A pesar del escaso desarrollo teórico, que desde la óptica positivista, alcanzó la eficacia, en el concepto kelseniano¹³ se evidencia una similitud con las nociones que se crearon posteriormente desde otras teorías, pues dice que la eficacia gira en torno a la correspondencia que se pueda generar entre la normatividad legalmente establecida y los hechos sociales que acontecen respecto aquella; aseverando que lo prescrito por la norma, debe poderse calificar por su correspondencia con la realidad social. Así mismo, estima la norma de ineficaz cuando aquellos presupuestos no se hacen presentes, es decir, cuando se evidencia la brecha que separa el deber ser que consagra la norma y la realidad social generada en el seno de un grupo determinado.

9 LÓPEZ MEDINA, Diego Eduardo. *Teoría Impura del Derecho: la transformación de la cultura jurídica latinoamericana*. Bogotá: Legis Editores S.A, 2004. Págs. 2-3.

10 *Ibíd.* Pág. 4.

11 BOBBIO, Norberto. *Teoría General del Derecho*. Bogotá: Editorial Temis S.A, 2007. Pág. 27.

12 KELSEN, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. México: UNAM, 1986. Págs. 24-25.

13 *Ibíd.* Pág. 35

Posteriormente, el realismo jurídico¹⁴, que surge a principios del siglo XX -en contraposición al positivismo- se concentra en la realidad social y en la relación recíproca entre la influencia de las normas y los comportamientos humanos. En América Latina, con algunos años de diferencia, esta visión fue acogida por estudiosos atraídos por la filosofía y la teoría del derecho, quienes terminaron articulando una tendencia anti-formalista básica de tipo interpretativo, como respuesta al inconformismo que presentaban frente a la cultura *formalista, dogmática y acrítica* de sus teóricos fundamentales¹⁵.

Desde esta visión, se tiene que la eficacia es un hecho real que se puede acoger como un eje continuo de verificación conductiva de una sociedad específica, para de esta manera otorgar o negar una cualidad a una norma determinada; y la vigencia, no es más que un aspecto formal que acompaña a la norma de manera inherente. La eficacia se presenta como un aspecto especial, pues los seguidores de esta corriente se preocupan esencialmente de la coherencia que pueda existir entre el derecho impuesto y el derecho aplicado, valorando este último como el derecho concreto y, “por tanto, el único objeto de investigación posible para el jurista que no quiera distraerse con fantasmas sin contenido”¹⁶. En consecuencia, esta teoría condiciona la validez a la eficacia, pues afirma que el derecho real no es el consagrado en las normas, sino el aplicado efectivamente por la sociedad en la cotidianidad de sus relaciones.

Por ello, la tesis primordial del realismo jurídico es: “no existe derecho objetivo, es decir, objetivamente deducible de hechos reales, ofrecidos por la costumbre, por la ley o por antecedentes judiciales; el derecho es una permanente creación del juez, el derecho es obra exclusiva del juez en el momento que decide una controversia”¹⁷.

A pesar de tal extremismo, la utilidad de esta visión radica en el impedimento de la “cristalización de la ciencia jurídica en una dogmática sin fuerza innovadora”¹⁸.

14 GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. La eficacia simbólica del derecho: examen de situaciones colombianas. Bogotá: Uniandes, 1993. Pág. 208.

15 Op. Cit. LÓPEZ MEDINA, Diego Eduardo. Pág. 5.

16 Op. Cit. BOBBIO, Norberto. Pág. 34.

17 *Ibíd.* Pág. 37.

18 *Ibíd.* Pág. 37.

Por su parte, García¹⁹ afirma que la sociología jurídica, surge como un intento por superar la tensión existente entre crítica política e investigación social, presentando una fuerte interdisciplinariedad y una diversidad temática y conceptual. Esta visión ha sido ampliamente desarrollada en Estados Unidos y su gran acogida en dicho país, se debe a la tradición crítica del derecho iniciada por el realismo jurídico durante la década de 1920; a diferencia de Europa, donde los estudios de derecho y sociedad guardan una posición secundaria tanto en los ámbitos jurídicos como sociológicos, a pesar de su amplia tradición socio-jurídica. De la misma forma, en América Latina, los estudios jurídicos emprendidos desde otras ciencias sociales, son escasamente considerados como pertenecientes a una disciplina socio-jurídica²⁰, conllevando a que en Colombia pocos personajes se ocupen de ésta.

Esta visión se dedica entonces a estudiar todo lo concerniente a las relaciones entre el Derecho y la sociedad, atendiendo de manera especial la eficacia de las normas, la cual se define como aquella que “se presenta cuando una norma, además de conseguir que se cumpla la conducta prevista, logra que se realicen los objetivos también previstos”²¹. Así entonces, la eficacia se convierte en un hecho necesario para constatar la realidad; y este hecho corresponde a “que el ordenamiento sea habitualmente acatado, obedecido o aplicado, de manera general”²². Por tanto, para hacer un juicio de eficacia desde esta visión, es necesaria la mediatización de la normatividad, pues es insuficiente contar tan solo con un transcurso de tiempo prudencial que permita realizar el análisis²³.

A continuación, y una vez referenciadas tales visiones, se determinará dentro de cuál de ellas se enmarca la presente investigación, para así brindar una línea de interpretación que permita al lector una adecuada comprensión, del trabajo elaborado y de su incidencia social.

19 GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. *Sociología Jurídica: teoría y sociología del derecho en Estados Unidos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001. Pág. 3

20 *Ibíd.* Pág. 3.

21 *Op. Cit.* GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. Págs. 96-97.

22 *Op. Cit.* MARTÍNEZ MARULANDA, Diego. Pág. 267

23 *Ibíd.* Pág. 267.

2.2 Relevancia del carácter social en el estudio de la eficacia normativa

“Una investigación que gire en torno a la eficacia o ineficacia de una norma, debe estar permeada por un carácter histórico y sociológico permanente, por lo que se hace necesario determinar un período histórico y una sociedad particular que la delimite”²⁴. De cierta manera, en esta investigación se expondrán las reflexiones pertinentes conforme a los datos arrojados, teniendo en cuenta que la categoría predominante a la hora de ejercer el trabajo investigativo y el ejercicio teórico que ello demanda, gira en torno a la eficacia de la norma jurídica y consecuentemente de la acción popular, por lo cual se abordará tal concepto desde la visión socio-jurídica del derecho.

El carácter socio-jurídico de la investigación se evidencia en la intención de llegar a reflexiones de corte social, desde el análisis de los presupuestos y consecuencias del derecho existente en cuanto a la satisfacción de necesidades ambientales manifestadas por el colectivo antioqueño; esto, sin dejar de lado la importantísima repercusión jurídica que pueda generarse en el interior de la jurisdicción que conoce de estos asuntos, pues bien lo dice y desarrolla Rüdiger Lautmann “[a] juez le es útil el conocimiento sociológico”²⁵.

Llegar a este conocimiento, aparte de generar considerables aportes a la sociedad en general, podría ser útil incluso para el funcionario judicial, en la medida en que le presentaría experiencias ya probadas sociológicamente, para que su decisión no se enmarcara de manera exclusiva dentro del derecho material, sino que igualmente contemplara la posibilidad de considerar el éxito social que puede conllevar esa decisión y por último, hacer evidente alguna crítica a la norma que es esencial para su fallo. Esto, en palabras de Lautmann sería: “La ciencia del derecho intenta programar la acción social y es, por lo tanto, una ciencia práctica en la que son argumentos legítimos también los datos de la realidad social”²⁶.

24 Ibid. Pág. 267.

25 LAUTMANN, Rüdiger. Sociología y Jurisprudencia. México: Fontemoing, 1997. Pág. 87

26 Ibid. Pág. 31.

2.3 Acerca del carácter colectivo de los derechos ambientales

Luego de esgrimir algunos conceptos esenciales sobre eficacia y sociología jurídica, es necesario remitirnos al objeto esencial de la acción popular como mecanismo de participación ciudadana en materia ambiental, pues se destaca -como se dijo anteriormente- que con la proyección de la investigación no sólo se “evalúa” la eficacia de la acción popular, sino la eficacia del mecanismo idóneo para la protección de todo derecho ambiental.

En la historia de Colombia, el medio ambiente ha sido reconocido y protegido desde diferentes puntos de vista: primero, desde un punto de vista económico; después, desde el punto de vista social; y en la actualidad, desde el punto de vista de los derechos colectivos. “El estudio de la protección del medio ambiente, como derecho humano, se lleva a cabo a partir de la evolución de los derechos de la persona, luego de la sociedad y ahora de todos”²⁷. En este sentido, la Corte Constitucional en la sentencia T-092 de 1993²⁸, señala el derecho al medio ambiente como derecho de índole colectivo, no asociado con un sector determinado sino con la generalidad de la comunidad, y cuya titularidad se desprende de la potencialidad del perjuicio global que se puede causar, si los intereses que cobija no son debidamente respetados y preservados.

Añade González, “los derechos colectivos, al igual que las otras manifestaciones de derechos fundamentales, tienen una doble connotación: una subjetiva y otra objetiva”²⁹. En cuanto a la dimensión objetiva, los derechos de tercera generación tienen un efecto de irradiación sobre todo el ordenamiento jurídico y condicionan el actuar de los poderes públicos, los que no podrían, en cumplimiento de sus funciones y en la labor interpretativa que desempeñan, desconocer estas disposiciones; además, el contenido de estos derechos y la aplicación de los mismos dependerá de las situaciones de hecho que se presenten. Por su parte,

27 GONZALEZ VILLA, Julio Enrique. Derecho Ambiental Colombiano. Parte General, Tomo I. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006. Pág. 27.

28 REPÚBLICA DE COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-092 de 1993. 19 de Febrero de 1993. M.P.: Simón Rodríguez Rodríguez.

29 RINCÓN CORDOBA, Jorge Iván. Las Generaciones de los Derechos Fundamentales y la Acción de la Administración Pública. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004. Pág. 185.

el aspecto subjetivo no es tan claro, por cuanto nos encontramos ante intereses poco precisos en su composición, anónimos e indeterminados, lo que nos llevaría a pensar en la imposibilidad de exigir su garantía. Pero al estar frente a derechos constitucionalmente reconocidos, aunque tengan un desarrollo y una protección social, pueden ser reclamados individualmente³⁰.

Es por ello que, aunque una persona acuda de manera separada ante el juez, la decisión que se tome afecta o beneficia a todo el conglomerado social, pues la posibilidad de que un individuo pueda exigir protección sin ser parte de una agrupación, muestra la facilidad de defensa que debe caracterizar a los intereses colectivos, la cual se desprende de la subjetividad plural que puede ser representada por uno o varios sujetos, posibilitando la acción inmediata de las autoridades públicas.

Para este propósito, la Asamblea Nacional constituyente de 1991 consagró la acción popular, la cual fue diseñada como “[...] el instrumento procesal destinado para la defensa de los derechos e intereses colectivos de la sociedad, frente a cualquier amenaza o violación de los mismos”³¹. A su vez, dentro su potestad legislativa, el parlamento colombiano expidió en 1998 la Ley 472, para reglamentar las acciones populares, tanto desde el punto de vista sustancial como procesal, contemplando un listado –no taxativo– de derechos colectivos, los cuales por mandato del artículo 88 superior son amparados por medio de la acción popular.

Nos encontramos ante una nueva manifestación de derechos fundamentales, que implican dejar de lado conceptos tradicionales como el de derechos subjetivos -donde cada persona puede actuar en representación del interés general-. Por tanto, estudiaremos el ambiente como un bien con un importante reconocimiento en el ámbito constitucional, y con su respectiva protección a través de la acción popular.

En cuanto a la definición de la acción popular, acogeremos la consagrada en el artículo 2º de la ley 472 de 1998³², el cual define las Acciones populares como “[...]”

30 Ibid. Pág. 185.

31 Op. Cit. GONZALEZ VILLA, Julio Enrique. Parte Especial, Tomo II. Pág. 313.

32 REPÚBLICA DE COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 472 de 1998.

los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos. Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”.

Como punto neurálgico de la definición aportada, tenemos como objeto de dicha acción *los derechos e intereses colectivos*. Tales derechos están enmarcados dentro de los derechos fundamentales de tercera generación -así catalogados en el medio jurídico-. Para los intereses de esta investigación, nos concentraremos exclusivamente en aquellos que abogan por la protección del medio ambiente.

2.4 De cómo acercarse al problema teórico-fáctico de la eficacia o ineficacia de la Acción Popular

Anteriormente, se le ha dado respuesta al interrogante de qué entenderse por eficacia de una norma jurídica, pero es necesario hacer lo propio con el mecanismo que es objeto de estudio; es decir, se debe construir el marco teórico dentro del cual pretende dársele respuesta al interrogante ¿cuándo es eficaz una acción popular interpuesta? Para ello, es preciso tener en cuenta lo dicho sobre la eficacia de las normas jurídicas desde el punto de vista de la sociología del derecho y, además, desarrollar algunos puntos que tocan sensiblemente el tema.

En términos generales, el artículo 2º de la ley 472 de 1998 establece que la acción popular es un mecanismo que se ejerce “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”³³.

Lo que obliga, igualmente, a una réplica de corte general pues, en teoría, la eficacia de una acción popular se materializa cuando se evita un daño contingente, se cesa el peligro, la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos o se restituyen las cosas a su estado anterior -si ello fuere posible-. Esta sería una auténtica respuesta a la cuestión, pero como lo que se pretende analizar es si la acción popular es un mecanismo eficaz -a la hora de proteger derechos colectivos

33 Ibid. Artículo 2.

de carácter ambiental, dentro de un territorio y lapso específico- esa respuesta debe ser desarrollada.

De allí que, acorde con los objetivos específicos presentados, consideramos que una manera imparcial de analizar los datos arrojados por la investigación cuantitativa, y que permiten dar respuesta al interrogante, se puede sintetizar en tres ítems cardinales.

En primer término, se habla de una *aprehensión del mecanismo*; esto es, si efectivamente se utiliza o aplica y si se puede predicar una práctica en términos generales de la acción popular en Antioquia, específicamente en lo que a temáticas ambientales se refiere. Este dato corresponde al número de acciones populares interpuestas y su progresividad anual en el desarrollo cuantitativo de la investigación.

En segundo lugar, se hace referencia a la *satisfacción jurídica de la necesidad ambiental* que motivó al accionante a interponer la demanda. Se entiende en este apartado, que la satisfacción jurídica de aquella necesidad se encuentra resuelta cuando el juez falla favorablemente, concediendo las pretensiones de la demanda, o cuando se llega a un acuerdo por parte de los sujetos vinculados a ella; ya que se parte de que todo aquel demandante que interpuso una acción, lo hizo para salvaguardar un derecho ambiental que él consideró vulnerado—en su momento- y que consecuentemente afectaba a una colectividad. En la investigación cuantitativa se abordará este asunto (desde un análisis estadístico sobre los datos recolectados).

Por último, el tercer ítem trata del *cumplimiento de la decisión adoptada por el juez o de los acuerdos logrados por las partes* a la hora de la celebración de la audiencia del pacto de cumplimiento. Este ítem trasciende más allá de la satisfacción -en el mundo jurídico de la necesidad ambiental- y se enfoca en buscar respuesta al interrogante: ¿en el mundo real se vio materializada la satisfacción jurídica de la necesidad ambiental? Este dato será obtenido a través de análisis de estadística y el análisis de muestras³⁴.

34 Para más detalles sobre metodología de la investigación, ir al apartado 1.1 *Explicación metodológica*.

Después de conseguir los datos correspondientes a cada ítem, y luego de ejercer la labor analítica respectiva, va a ser posible acercarse a la respuesta de si la acción popular es un mecanismo eficaz o ineficaz a la hora de proteger derechos de corte ambiental.

3. LA ACCIÓN POPULAR EN LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS Y EN EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA: RESULTADOS ENCONTRADOS EN LA FASE DE INVESTIGACIÓN CUANTITATIVA



La intención de este capítulo es presentar y describir los datos encontrados en la investigación cuantitativa adelantada, teniendo en cuenta múltiples factores que por su relevancia crean una idea de la realidad judicial a la que se enfrentan los derechos ambientales en la última década en Antioquia.

Estas son las variables que se examinaron: progresividad anual, temáticas, partes procesales involucradas y sentencias proferidas.

Por medio de estos aspectos, se buscó dar respuesta a los siguientes interrogantes:

- ¿Cuántas acciones populares fueron interpuestas en Antioquia, desde Agosto de 1999 hasta Agosto de 2009?
- ¿Cuántas acciones populares en materia ambiental fueron interpuestas por año en el territorio antioqueño, desde Agosto de 1999 hasta Agosto de 2009?
- ¿Cuáles son las temáticas específicas de las acciones populares en materia ambiental?
- ¿Cuáles son las partes Procesales involucradas (accionantes y accionados)?
- ¿Cuántas Sentencias han sido proferidas desde Agosto de 1999 hasta Agosto de 2009 -con respecto a las acciones populares en materia ambiental- en los Juzgados Administrativos y Tribunal Administrativo de Antioquia?

- ¿En cuántas acciones populares -en materia ambiental- se ha llegado a un acuerdo de las partes y en cuántas ha sido impuesta la decisión judicial?
- ¿En cuántas sentencias se han concedido las pretensiones del accionante y en cuántas se han negado?
- ¿Cuáles han sido las principales razones por las cuales los jueces han denegado las pretensiones de la demanda?

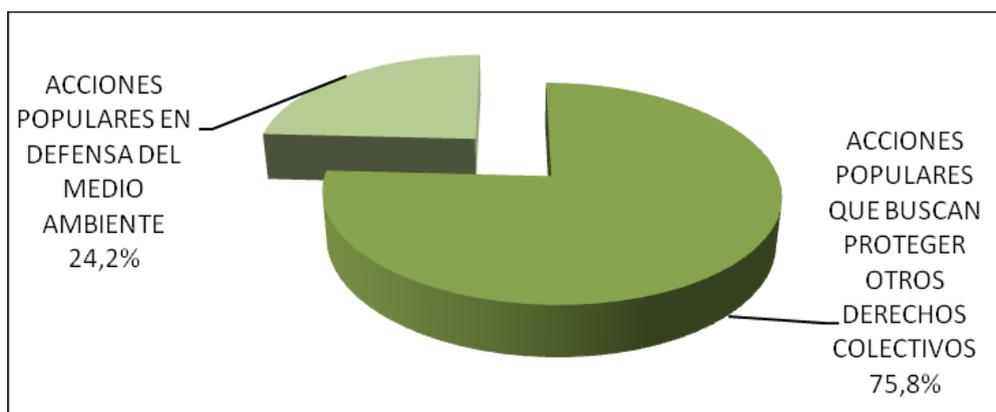
3.1 CARACTERIZACIÓN DE LA PROGRESIVIDAD ANUAL, LAS TEMÁTICAS, Y LAS PARTES PROCESALES INVOLUCRADAS; EN RELACIÓN CON EL USO DE LA ACCIÓN POPULAR EN ASUNTOS AMBIENTALES

En este apartado se señalarán los primeros factores que se deben analizar – determinados por la demanda inicial–, sin tener aún en consideración las sentencias proferidas por los juzgados.

3.1.1 Progresividad Anual

Los resultados arrojados para esta variable pueden ser mostrados en la tabla 1 (Cantidad de acciones populares presentadas en primera instancia. Tribunal Administrativo de Antioquia – Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín 1999-2009. Página 18), representada en la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Acciones Populares tramitadas 1999-2009



Se aprecia que el número de demandas de acciones populares en defensa del medio ambiente, tienen casi un cuarto de participación dentro de la población total de acciones populares, lo que indica que el mecanismo fue utilizado en este periodo por la comunidad de manera significativa, además de demostrar que los derechos que tocan este tema ambiental, hacen parte de las preocupaciones colectivas.

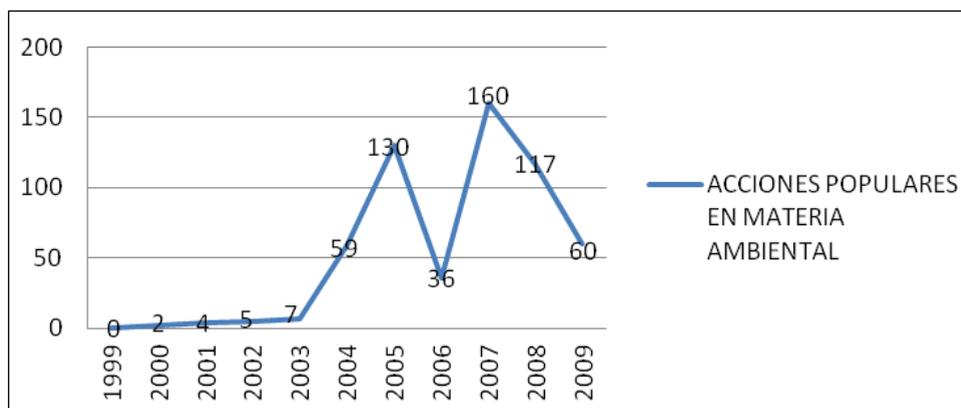
Tabla 2. Porcentaje de acciones populares en materia ambiental por año
Tribunal Administrativo de Antioquia – Juzgados Administrativos
del Circuito de Medellín 1999-2009

Año	Total de Acciones Populares Tramitadas	Acciones Populares en Materia Ambiental	% Acciones Populares en Materia Ambiental	Acciones Populares en otras Temáticas	% Acciones Populares en otras Temáticas
1999	3	0	0	3	100
2000	7	2	28,6	5	71,4
2001	20	4	20,0	16	80,0
2002	26	5	19,2	21	80,8
2003	48	7	14,6	41	85,4
2004	131	59	45,0	72	55,0
2005	287	130	45,3	157	54,7
2006	223	36	16,1	187	83,9
2007	524	160	30,5	364	69,5
2008	532	117	22,0	415	78,0
2009	599	60	10,0	539	90,0
TOTAL	2400	580	24,2	1820	75,8%

Como se puede observar, las acciones populares en materia ambiental, han adquirido una importante representación acumulada (24.2%) sobre el total de acciones populares presentadas en Antioquia durante la década en estudio.

El creciente interés por exigir la demanda de derechos ambientales por parte de la comunidad, se hace presente con la progresividad que se demuestra, pues por lo general -al menos hasta el año 2007- el número de demandas por año, en el lapso de estudio, se incrementa.

Gráfica 2. Acciones Populares en Materia Ambiental



Se observa una tendencia creciente de acciones populares ambientales, teniendo como referente singular el año 2004, en el que las demandas de carácter ambiental, aumentaron abruptamente, al igual que en los años 2005 y 2007 en los que se dan nuevos picos de incremento de ellas.

La gráfica muestra que en el año 2006 hay una baja considerable de demandas con respecto a la tendencia que se iba estableciendo. Se podría deducir –aunque con carencia de sustento- que este fenómeno puede vincularse con las calidades específicas de este año, pues, entraron en operación los juzgados administrativos, razón que pudo influir -de alguna manera- al generarse conflictos de competencias, además de que el establecimiento de los nuevos despachos tomó algún tiempo en llevarse a cabo. De otro lado, se percibe una disminución en el número de demandas de carácter ambiental en el año 2008 y que continúa en el 2009, lo que podría explicarse como el cese del “boom” ambiental generado entre los años 2004 y 2007 (exceptuando 2006 por los motivos anteriormente expuestos). Parece entonces que el uso de este mecanismo podría estar en descenso, pero no debe afirmarse categóricamente, pues sólo se evidenció en los dos años finales, dentro de los diez que abarca el estudio.

3.1.2 Temáticas

Para obtener el ítem que nos interesa en este apartado, se seleccionó la muestra aleatoria estratificada proporcional, a partir del número de demandas presentadas

por año, es decir, de entre las 580 acciones populares en materia ambiental tramitadas desde el año 1999 hasta 2009 (ver tabla 1).

Con el fin de realizar el respectivo análisis, se hizo necesario establecer una muestra a partir de la cual se realizó el seguimiento correspondiente. La muestra se obtuvo de acuerdo a la siguiente fórmula³⁵:

$$n = Z_{\alpha}^2 \frac{N \cdot p \cdot q}{i^2 (N - 1) + Z_{\alpha}^2 \cdot p \cdot q}$$

En donde:

- n = Tamaño de la muestra representativa que deseamos obtener.
- N = Tamaño de la población. Para 580 demandas en materia ambiental.
- Z_{α} = Valor correspondiente a la distribución de Gauss (siendo α el nivel de confianza elegido). Es decir, 1,96 para $\alpha=0,05$ y $Z_{\alpha}= 2,57$ para $\alpha =0,01$.
- i = Error de la estimación (en este caso $4\% = 0.04$)
- p = Proporción esperada (en este caso $5\% = 0.05$)
- $q = 1 - p$ (en este caso $1-0.05 = 0.95$)

$$n = 1,962 \quad * \quad \frac{580 * 0,05 * 0,95}{0,042 * (580-1) + 1,962 * 0,05 * 0,95} = 96,67 \approx 100$$

$$\mathbf{n = 100}$$

Se tiene entonces que, de 580 demandas que constituyen la cantidad total de la población, (considerando un 95% el nivel de confianza, asumiendo que el error de estimación sea de un 4% (0,04) y teniendo en cuenta que solamente el 1 % de la muestra seleccionada no reúne las características de la población ($q= 0, 01$), se

35 AFHA GRUPO DE ASESORES Y CONSULTORES. Metodología de Muestreo. Madrid: 2011. <http://www.cesdonbosco.com/cij/documentos/IT%20METODOLOG%20DE%20MUESTREO.pdf> (15 de mayo de 2011).

determinó que la muestra representativa de la población debe ser de 100 acciones populares.

Estratificación proporcional de la muestra

La muestra se estratificó según el año de presentación de la demanda; esto es, entre los años de 1999 a 2009, de la siguiente manera:

Año	Estrato	Cantidad de Demandas
1999	N1	0
2000	N2	2
2001	N3	4
2002	N4	5
2003	N5	7
2004	N6	59
2005	N7	130
2006	N8	36
2007	N9	160
2008	N10	117
2009	N11	60

Se procedió a hallar la cantidad de demandas que proporcionalmente debían ser escogidas como muestra en cada estrato.

La estratificación proporcionada se obtuvo de la siguiente fórmula:

$$n_i = n \cdot \frac{N_i}{N}$$

En donde:

- *N*: Totalidad de la población = N1+N2+N3+...N11.
- *N_i*: Tamaño de cada estrato
- *n*: Número total de demandas que tiene la muestra
- *n_i*: Tamaño de la muestra de cada estrato

Estrato	Fórmula a aplicar	Fórmula aplicada	Valor deni
N1	n1: n. N1/N	n1: 100. 0/580	0
N2	n2: n. N2/N	n2: 100. 2/580	0,34
N3	n3: n. N3/N	n3: 100. 4/580	0,68
N4	n4: n. N4/N	n4: 100. 5/580	0,86
N5	n5: n. N5/N	n5: 100. 7/580	1,20
N6	n6: n. N6/N	n6: 100. 59/580	10,17
N7	n7: n. N7/N	n7: 100. 130/580	22,41
N8	n8: n. N8/N	n8: 100. 36/580	6,20
N9	n9: n. N9/N	n9: 100. 160/580	27,58
N10	n10: n. N10/N	n10: 100. 117/580	20,17
N11	n11: n. N11/N	n11: 100. 117/580	10,34

Los resultados obtenidos se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Estrato	Año	Cantidad de Demandas Presentadas	Muestra Proporcional*	Porcentaje de representatividad de la muestra dentro de "n"
N1	1999	0	0	0%
N2	2000	2	1	0.34%
N3	2001	4	1	0.68%
N4	2002	5	1	0.86%
N5	2003	7	1	1.20%
N6	2004	59	10	10.17%
N7	2005	130	22	22.41%
N8	2006	36	6	6.20%
N9	2007	160	28	27.58%
N10	2008	117	20	20.17%
N11	2009	60	10	10.34%
TOTAL	11	580	100	100%

* Al haber valores por debajo de 1,0, se decidió justificadamente aproximar la muestra del determinado estrato a 1, para que cada uno se vieran representado dentro de la muestra global.

Se puede observar que se goza de un alto margen de representatividad, pues la estratificación proporcionada de la muestra, obedece -de manera acertada- a la totalidad de demandas que conforman el universo.

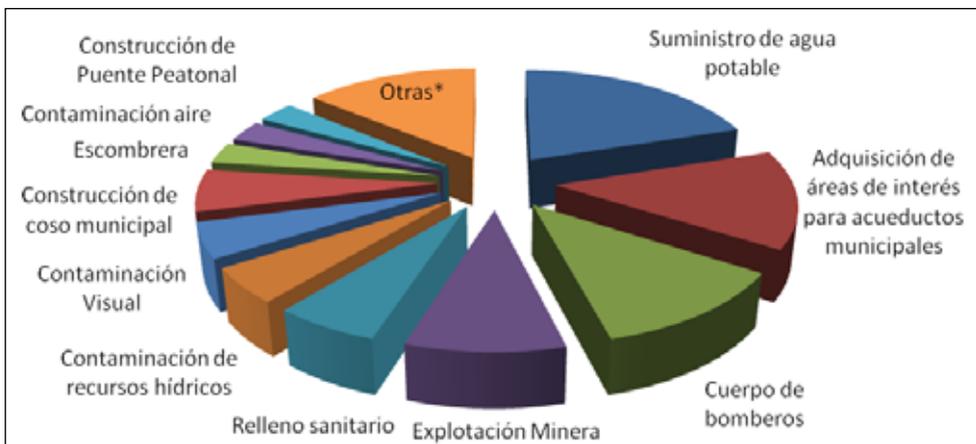
Una vez obtenida y estratificada proporcionalmente la muestra, se realizó la correspondiente selección, cuyos resultados se pueden sintetizar en la siguiente tabla:

Tabla 3. Identificación de las temáticas específicas en las acciones populares interpuestas

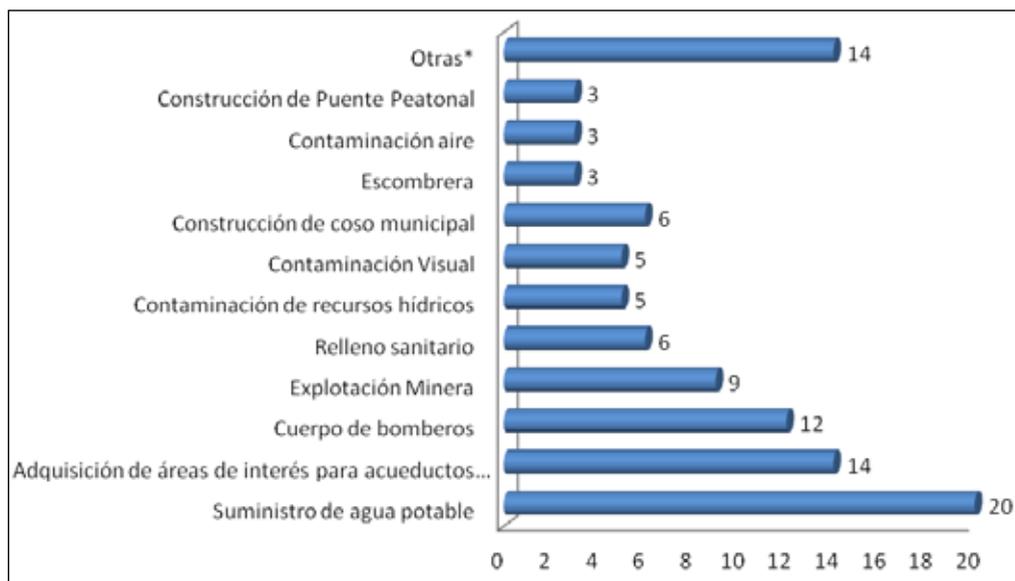
Temáticas	Cantidad de Acciones Interpuestas
Suministro de agua potable	20
Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales	14
Cuerpo de bomberos	12
Explotación Minera	9
Relleno sanitario	6
Contaminación de recursos hídricos	5
Contaminación Visual	5
Construcción de coso municipal	6
Escombrera	3
Contaminación aire	3
Construcción de Puente Peatonal	3
Otras*	14
TOTAL	100

* Se les dio representación grupal a aquellas temáticas en las que se encontraran mínimo 3 demandas dentro de la muestra. El apartado de “otras” está contenido por aquellas temáticas que no llegaban al número mínimo de tres demandas.

Gráfica 3. Temáticas



Gráfica 4. Cantidad de acciones por temática



Se observa que la preocupación principal para la comunidad del territorio antioqueño, tiene que ver con asuntos hídricos, pues de las 11 temáticas encontradas, 3 de ellas corresponden a este recurso; principalmente, se hace evidente la necesidad poblacional de un suministro de agua potable.

Otro tópico que parece preocupar a los antioqueños tiene que ver directamente con el tema de la contaminación, tanto de recursos hídricos, como de contaminación del aire o la visual. Se puede señalar que se ha convertido en una necesidad, poder gozar de recursos y espacios limpios dentro del territorio.

De la misma manera, se considera una necesidad latente, la resolución de inconvenientes -en todo el departamento- en lo que respecta al manejo de residuos, conformar cuerpos de bomberos, y el adecuado trato de los animales dentro de los municipios, pues tienen significativa representación dentro de la muestra. Asimismo, se observan inconvenientes en lo atinente a la explotación minera, lo que puede devenir en la existencia de una falencia normativa en la regulación de esta actividad.

La casilla de “otros” está conformado por temáticas aisladas que no tienen representación grupal dentro de la muestra, dentro de los cuales se encuentran temas como: matadero municipal, daños ocasionados por taponamiento de caño, construcción de muro de contención, entre otros.

3.1.3 Partes Procesales involucradas

En este apartado se muestran los resultados obtenidos en lo que respecta a las partes involucradas dentro de las acciones populares.

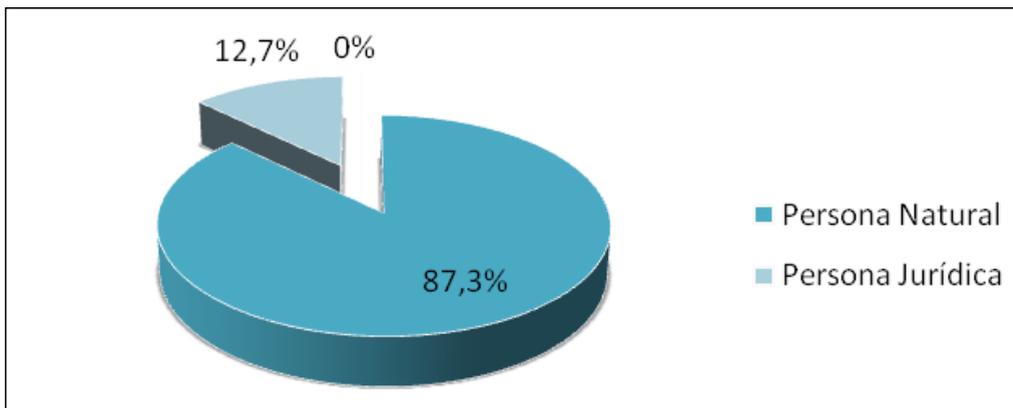
3.1.3.1 Accionantes

De las 580 acciones populares en materia ambiental, se discriminó el tipo de demandantes de la siguiente manera:

Tabla 4. Tipo de accionantes
Tribunal Administrativo de Antioquia – Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín

ACCIONANTE	CANTIDAD DE ACCIONES INTERPUESTAS	PORCENTAJE
Persona Natural	506	87,3%
Entidad estatal	53	9,1%
Persona jurídica no estatal	21	3.6%
TOTAL	580	100%

Gráfica 5. Porcentaje accionantes



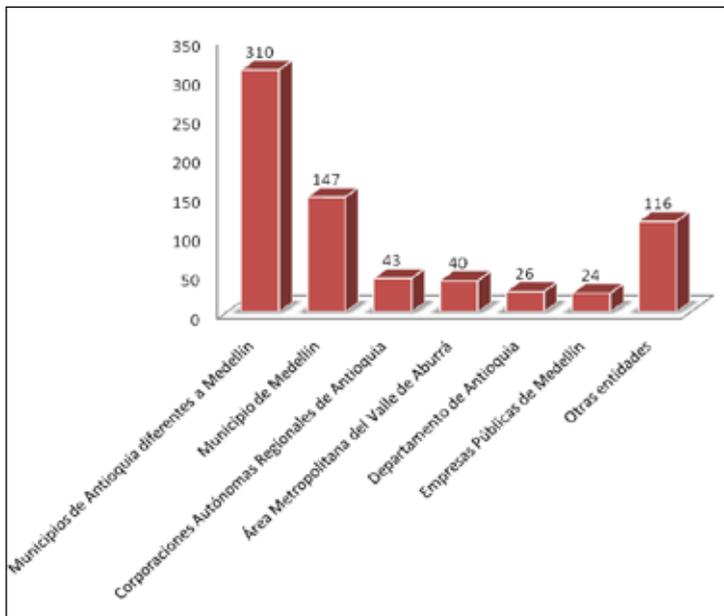
La gran mayoría de las demandas fueron instauradas por personas naturales, lo que permite deducir que hay una mayor utilización de la acción popular -como medio para proteger derechos ambientales- por parte de la comunidad en general, que por parte de entidades, sean particulares o estatales. De ello también se deriva, que los problemas de carácter ambiental tienen más eco dentro de la población de ciudadanos particulares que dentro de las personas jurídicas.

3.1.3.2 Accionados

Tabla 5. Entidades accionadas
Tribunal Administrativo de Antioquia – Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín

Entidad accionada	Cantidad de Acciones Interpuestas	Porcentaje
Municipios de Antioquia diferentes a Medellín	310	43,90%
Municipio de Medellín	147	20,82%
Corporaciones Autónomas Regionales de Antioquia	43	6,09%
Área Metropolitana del Valle de Aburrá	40	5,66%
Departamento de Antioquia	26	3,68%
Empresas Públicas de Medellín	24	3,39%
Otras entidades	116	16,43%
TOTAL	706	100%

Gráfica 6. Cantidad Accionados



Es claro, que los principales demandados son municipios de todo el territorio antioqueño. Por ello, se podría inferir de estos datos que la población tiene la concepción de que los municipios son los principales responsables de la protección de los derechos medioambientales y por lo tanto, recae sobre estos entes la responsabilidad de tomar las medidas necesarias para afrontar los problemas de corte ambiental que se generan.

Se observa también que las Corporaciones Autónomas Regionales tienen un número significativo de demandas dentro de la muestra, lo que permite considerar el papel que estas cumplen dentro del territorio antioqueño, pues ellas se encargan de administrar el medio ambiente y los recursos renovables dentro de su área de competencia. Parece entonces, que muchos de los antioqueños presentan mayores exigencias para las CAR con respecto al cumplimiento sus funciones.

Se resalta el número de demandas dirigidas contra Empresas Públicas de Medellín, reafirmando de esta manera el papel influyente que cumple esta dentro del territorio antioqueño, y el deber que tiene con la ciudadanía de brindar sus servicios atendiendo a intereses medioambientales.

3.1.4 Sentencias proferidas

En esta sección se estudian las decisiones adoptadas por los juzgados administrativos y por el tribunal administrativo de Antioquia a lo largo del periodo de investigación señalado.

En primer lugar, se hizo una comparación entre aquellas situaciones en las que las partes llegaron a un acuerdo en la audiencia de pacto de cumplimiento, y aquellas en las que se impuso la decisión judicial, ya sea de manera favorable o desfavorable para el demandante. En segundo término, se compararon aquellos casos en los que el juez decidió amparar los derechos ambientales frente a aquellos casos en los que no. Y por último, se examinaron cuáles son las principales razones por las que los jueces están negando las pretensiones de los demandantes.

Las comparaciones, y análisis correspondientes se elaboraron conforme a la siguiente información:

Tabla 6. Decisiones tomadas en los fallos por despacho judicial
Tribunal Administrativo de Antioquia-Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín 1999-2009

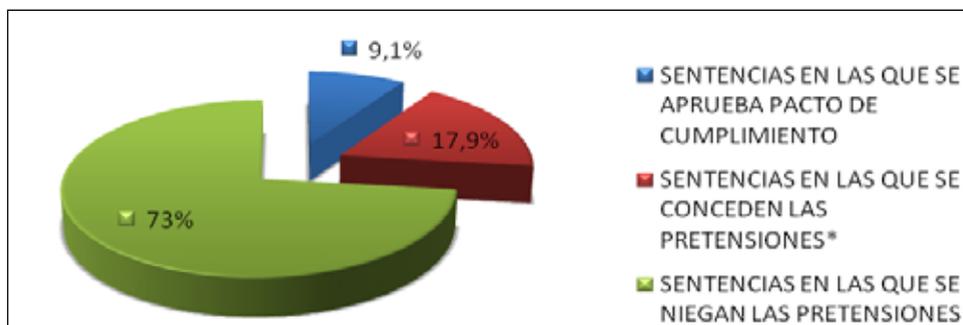
Despacho Judicial	Sentencias en las que se conceden las pretensiones*	Sentencias en las que se niegan las pretensiones	Sentencias en las que se aprueba pacto de cumplimiento	Total sentencias proferidas
Tribunal Administrativo	41	162	12	215
Juzgado Primero Administrativo	3	8	2	13
Juzgado Segundo Administrativo	3	0	1	4
Juzgado Tercero Administrativo	1	9	3	13
Juzgado Cuarto Administrativo	4	0	2	6
Juzgado Quinto Administrativo	2	1	0	3
Juzgado Sexto Administrativo	1	11	2	14
Juzgado Séptimo Administrativo	2	9	2	13
Juzgado Octavo Administrativo	0	5	1	6
Juzgado Noveno Administrativo	1	11	0	12
Juzgado Décimo Administrativo	0	7	2	9
Juzgado Once Administrativo	4	9	0	13
Juzgado Doce Administrativo	0	11	3	14
Juzgado Trece Administrativo	0	9	3	12
Juzgado Catorce Administrativo	0	9	2	11
Juzgado Quince Administrativo	2	6	1	9
Juzgado Dieciséis Administrativo	1	18	1	20
Juzgado Diecisiete Administrativo	2	4	1	7
Juzgado Dieciocho Administrativo	0	10	0	10
Juzgado Diecinueve Administrativo	4	14	1	19
Juzgado Veinte Administrativo	2	6	1	9
Juzgado Veintiuno Administrativo	1	1	0	2
Juzgado Veintidós Administrativo	0	3	0	3
Juzgado Veintitrés Administrativo	0	10	0	10

Tabla 6. (continuación)

Despacho Judicial	Sentencias en las que se conceden las pretensiones*	Sentencias en las que se niegan las pretensiones	Sentencias en las que se aprueba pacto de cumplimiento	Total sentencias proferidas
Juzgado Veinticuatro Administrativo	4	12	1	17
Juzgado Veinticinco Administrativo	2	1	3	6
Juzgado Veintiséis Administrativo	2	5	1	8
Juzgado Veintisiete Administrativo	2	1	1	4
Juzgado Veintiocho Administrativo	5	10	1	16
Juzgado Veintinueve Administrativo	1	12	0	13
Juzgado Treinta Administrativo	2	3	0	5
TOTAL	92	377	47	516

* Se incluyen dentro de este apartado aquéllas que fueron revocadas por el superior jerárquico, ya sea por el Consejo de Estado para el Tribunal, o del Tribunal para los juzgados administrativos; entre ambos son un total de 10 sentencias revocadas en las que se conceden las pretensiones, y equivalen al 10,86 del total de sentencias que conceden.

Gráfica 7. Porcentajes. Decisiones tomadas en los fallos



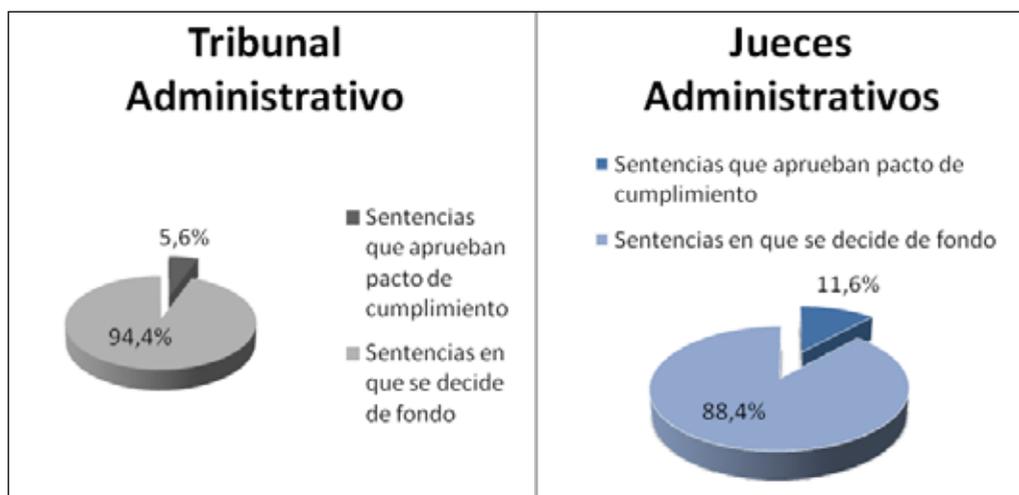
3.1.4.1 Acuerdo de las partes frente a imposición judicial

Para realizar la correspondiente comparación es ilustrativo traer la siguiente tabla y su gráfica:

Tabla 7. Providencias expedidas. Tribunal Administrativo-Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín 1999-2009

Juez	Sentencias en las que se decide de fondo sobre pretensiones	Sentencias que aprueban pacto de cumplimiento	Total
Tribunal Administrativo	203	12	215
Jueces Administrativos	266	35	301
TOTAL	469	47	516
%	90.9%	9.1%	100%

Gráficas 8 y 9. Porcentajes. Sentencias que aprueban pacto de cumplimiento y sentencias condenatorias

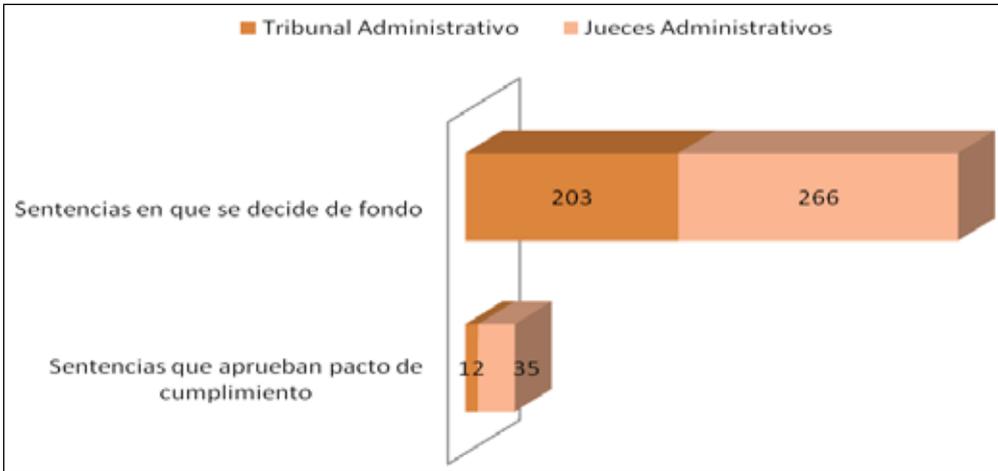


Hablando particularmente de las acciones populares tramitadas en el Tribunal Administrativo de Antioquia, se destaca que en el 94,4% de las ocasiones el Tribunal decidió de fondo, mientras sólo en el 5,6% de los casos, las partes llegaron a un acuerdo (ver gráfica 8).

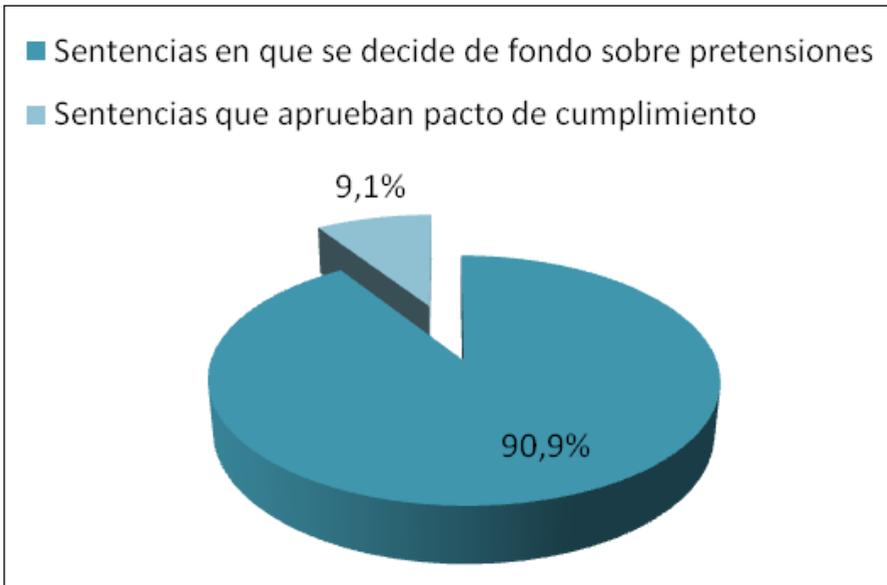
En lo que a los juzgados administrativos corresponde, el juez decidió de fondo sobre las pretensiones en el 88,4% de los casos, y en contraste, las partes llegaron a un acuerdo en el 11,6% de ellos. Si bien, sigue siendo una cantidad bastante baja, esta cifra casi duplica los acuerdos que se lograron por parte del Tribunal cuando éste tramitaba las acciones en primera instancia. En todo caso, siempre favorecerá a todos los sujetos procesales, al sistema jurisdiccional y a la comunidad afectada,

el que las partes lleguen a un acuerdo, además de que la conciencia colectiva por lo ambiental se fortalece (ver gráfica 9).

Gráfica 10. Cantidad.
Total providencias expedidas



Gráfica 11. Porcentajes.
Acuerdo de las partes frente a imposición judicial



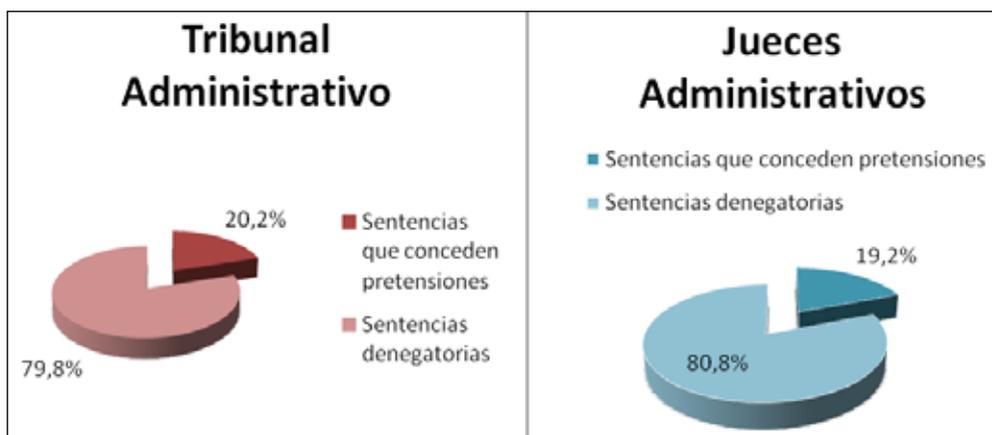
De conformidad con los datos recolectados, se observa que por regla general el juez impone su decisión, pues esta prevaleció en el 90,9% de los casos, y sólo en el 9,1% de los eventos el acuerdo entre las partes predominó. Se evidencia entonces, el poco ánimo “conciliatorio” con el que asisten las partes a la audiencia de pacto de cumplimiento y la intención de llevar el proceso a últimas instancias.

3.1.4.2 Pretensiones concedidas frente a pretensiones negadas.

Tabla 8. Sentencias en las que se niegan y conceden pretensiones
Tribunal Administrativo de Antioquia – Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín 1999-2009.

Juez	Sentencias que conceden pretensiones	Sentencias denegatorias	Total
Tribunal Administrativo	41	162	203
Jueces Administrativos	51	215	266
TOTAL	92	377	469
%	19.6%	80.4%	100%

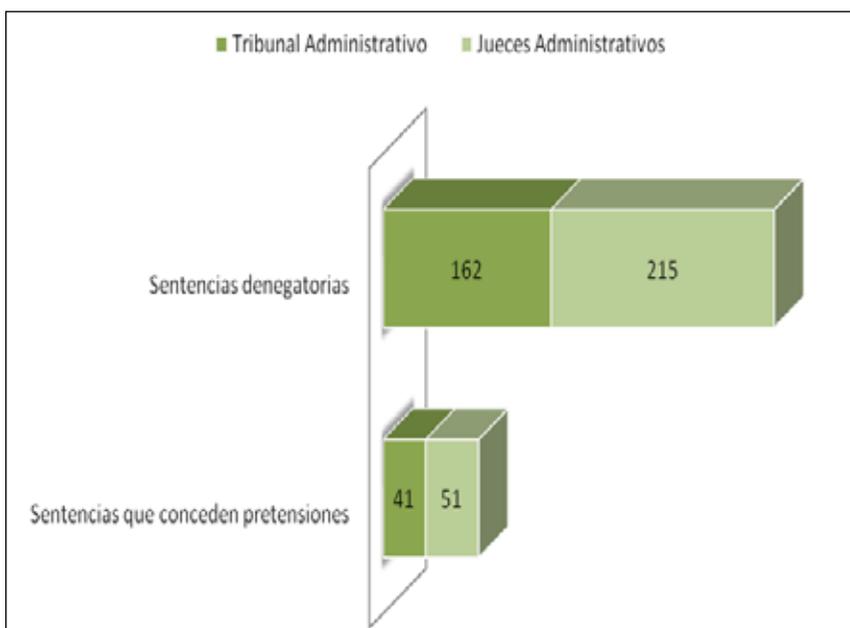
Gráficas 12 y 13. Porcentajes. Fallos Tribunal Administrativo. Sentencias que conceden y sentencias niegan pretensiones. Las pretensiones de la demanda



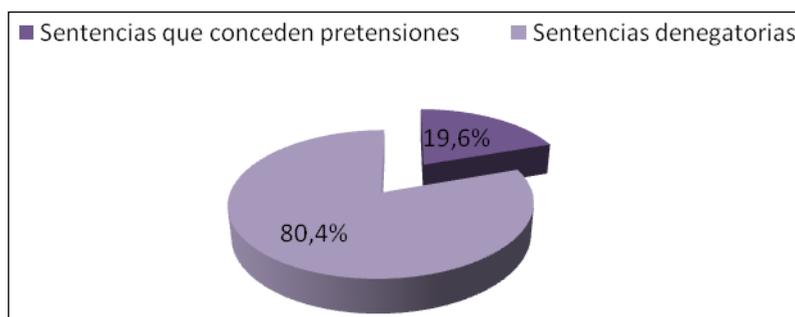
Si se examina al Tribunal particularmente –durante este periodo-, se evidencia que en el 20,2% de los casos concedieron pretensiones y en el 79,8% de los mismos las negaron. Por su parte, en los Juzgados Administrativos también se encuentran

números similares, pues en un 19,2% de los eventos acceden a las pretensiones y en un 80,8% se deniegan las mismas. Se observa entonces que tanto el Tribunal Administrativo, como los juzgados administrativos tienden a ofrecer cifras homogéneas en cuanto a conceder o denegar pretensiones se refiere; de allí que los números generales sean tan similares cuando son comparados de cerca con los de cada instancia judicial.

Gráfica 14. Cantidad. Total Providencias expedidas



Gráfica 15. Sentencias que conceden pretensiones frente a sentencias denegatorias



De acuerdo con la información obtenida, se observa que en la gran mayoría de los casos, tanto los juzgados como el Tribunal, desestimaron las pretensiones de los accionantes, pues en un 80,4% consideraron que no debían acceder a las peticiones elevadas por los demandantes. Por su parte, fallaron favorablemente en un 19,6% de las ocasiones.

3.1.4.3 Razones judiciales para desestimar pretensiones.

Después de observadas las anteriores cifras, es evidente que la regla general es que se denieguen las pretensiones cuando se instaura una acción popular de carácter ambiental. La pregunta es ¿a qué obedece este fenómeno? Para acercarnos a la respuesta de este interrogante, entraremos a examinar cuáles son las principales razones por las que los jueces de Antioquia desestiman las peticiones que se elevan ante ellos, a través de demandas de acción popular en la que se solicita la protección de derechos ambientales.

Para adelantar el análisis correspondiente, se debe obtener una muestra de acuerdo al universo de sentencias en las que se deniegan las pretensiones, la cual se eligió de manera aleatoria simple. La muestra fue obtenida aplicando la siguiente fórmula:

$$n = Z_{\alpha}^2 \frac{N \cdot p \cdot q}{i^2 (N - 1) + Z_{\alpha}^2 \cdot p \cdot q}$$

En donde:

- **n** = Tamaño de la muestra representativa que deseamos obtener.
- **N** = Tamaño de la población. Para 377 sentencias en las que se denegaron pretensiones.
- **Z α** = Valor correspondiente a la distribución de Gauss (siendo α el nivel de confianza elegido). Es decir, 1,96 para $\alpha=0,05$ y $Z_{\alpha}= 2,57$ para $\alpha =0,0$.
- **i** = Error de la estimación (en este caso 10% = 0,1)
- **p** = Proporción esperada (en este caso 5% = 0.05)
- **q** = 1 - p (en este caso 1- 0.05 = 0.95)

$$n = 1,962 * \frac{377 * 0,05 * 0,95}{0,12 * (377-1) + 1,962 * 0,05 * 0,95} = 17,44 \approx 17$$

$$n = 17$$

De un total de 377 sentencias en las que se negaron las pretensiones, (considerando un 95% el nivel de confianza, asumiendo que el error de estimación sea de un 10% (0,1) y teniendo en cuenta que solamente el 1% de la muestra seleccionada no reúne las características de la población ($q=0,01$)), se determinó que la muestra representativa de la población debía ser de 17 sentencias.

De conformidad con la cifra obtenida, se escogieron -de manera simple aleatoria- las siguientes providencias:

Tabla 9. Razones por las que se deniegan pretensiones

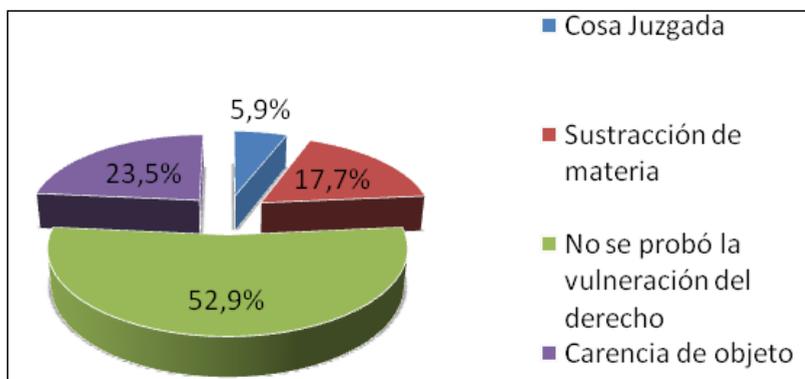
Tribunal Administrativo de Antioquia-Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín 1999-2009.

N.º	Radicado	Despacho	Demandante	Demandado	Razón para desestimar
1	2002-3291	Tribunal	William Tapias y otro	Alcaldía de Bello y CORANTIOQUIA	Cosa Juzgada
2	2004-6062	Tribunal	PROAMBIEN-TE LTDA y otro	Municipio de Bello y CORANTIOQUIA	Sustracción de materia
3	2007-0003	Juzgado 9	Marina Zuluaga	Municipio de Medellín	No se probó la vulneración del derecho
4	2007-0013	Juzgado 7	Procuraduría Primera Agraria y Ambiental de Antioquia	Municipio de Santa Rosa de Osos y otro	Sustracción de materia
5	2007-0020	Juzgado 18	Procuraduría Primera Agraria y Ambiental de Antioquia	Municipio de Caucasia y COTANTIOQUIA	No se probó la vulneración del derecho
6	2007-0191	Juzgado 24	Yolanda Velásquez y otros	Municipio de Envigado y EPM	Carencia de objeto
7	2007-0207	Juzgado 1	Bernardo Hoyos	Plaza Mayor S.A.	Sustracción de materia
8	2007-0311	Juzgado 7	Bernardo Hoyos	Departamento de Antioquia	No se probó la vulneración del derecho
9	2007-0313	Juzgado 8	Procuraduría Primera Agraria y Ambiental de Antioquia	Municipio de Hispania y otros	No se probó la vulneración del derecho
10	2007-0323	Juzgado 29	Procuraduría Primera Agraria y Ambiental de Antioquia	Municipio de Sopetrán	No se probó la vulneración del derecho
11	2007-0360	Juzgado 12	Alcides Riaño	Municipio de San Andrés de Querquia	No se probó la vulneración del derecho

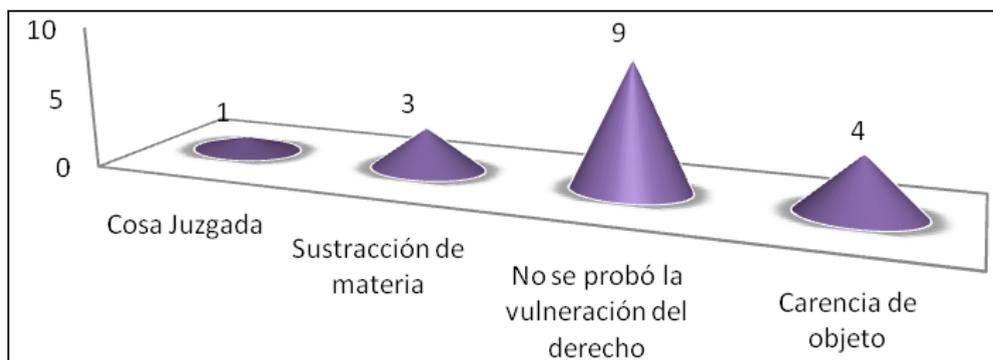
Tabla 9. (continuación)

N.º	Radicado	Despacho	Demandante	Demandado	Razón para desestimar
12	2007-0367	Juzgado 9	Bernardo Hoyos	CORANTIOQUIA	Carencia de objeto
13	2008-0269	Juzgado 25	Fredy Romero	Municipio de Itagüí	Carencia de objeto
14	2008-0285	Juzgado 23	Luz Marina Manrique	EPM	No se probó la vulneración del derecho
15	2008-0401	Juzgado 10	Homero García	EPM y otros	Carencia de objeto
16	2009-00145	Juzgado 14	Álvaro Arbeláez	Municipio de Venecia	No se probó la vulneración del derecho
17	2009-0130	Juzgado 28	Álvaro Arbeláez	Municipio de Valparaíso	No se probó la vulneración del derecho

Gráfica 16. Porcentaje. Razones para desestimar las pretensiones



Gráfica 17. Cifras. Razones para desestimar las pretensiones



Se puede observar que en la mayoría de los casos, con un 52,9% de participación dentro de la muestra, se deniegan pretensiones porque el demandante no cumple con la carga de la prueba que le es impuesta legalmente; es decir, el juez encuentra que los hechos no están probados, razón por la que desestima las pretensiones.

Por su parte, la carencia de objeto representa un 23,5% de la muestra, lo que significa que el juez consideró que el derecho en cuestión no se encontraba vulnerado, y que tal amenaza, a la luz del derecho era inexistente.

En un 17,7% de las ocasiones, el juez observó que a la hora de decidir de fondo, el derecho que se alegaba ya se encontraba auxiliado, razón por la que falló desfavorablemente argumentando la sustracción de materia.

Y en un 5,9% de los casos, el juez encontró que se había configurado el fenómeno de la cosa juzgada, por lo que jurídicamente era imposible decidir de fondo sobre la cuestión.

4. ACATAMIENTO DE LAS SENTENCIAS PROFERIDAS POR LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS Y POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



Se pretende en este capítulo analizar el acatamiento de las providencias judiciales que dieron por terminado la instancia procesal de la acción popular que se adelantaba; es decir, se hizo un seguimiento “post-judicial” a sentencias que protegieron los derechos colectivos medioambientales invocados y a sentencias que aprobaron pacto de cumplimiento, con el fin de establecer si las decisiones de la autoridad judicial competente se materializan, si se trasciende del ámbito meramente jurídico y si se puede hablar de un compromiso tanto del demandante como de la entidad demandada.

Para realizar el respectivo análisis se estableció una muestra a partir de la cual se hizo el seguimiento correspondiente. La muestra fue obtenida de acuerdo a la siguiente fórmula³⁶:

$$n = Z_{\alpha}^2 \frac{N \cdot p \cdot q}{i^2 (N - 1) + Z_{\alpha}^2 \cdot p \cdot q}$$

En donde:

- n = Tamaño de la muestra representativa que deseamos obtener.
- N = Tamaño de la población. Para 139 providencias.
- Z_{α} = Valor correspondiente a la distribución de Gauss (siendo α el nivel de confianza elegido). Es decir, 1,96 para $\alpha=0,05$ y $Z_{\alpha}= 2,57$ para $\alpha =0,0$.

36 Op. Cit. AFHA GRUPO DE ASESORES Y CONSULTORES.

— i = Error de la estimación (en este caso 10% = 0.1)

— p = Proporción esperada (en este caso 5% = 0.05)

— q = 1 - p (en este caso 1-0.05 = 0.95)

$$n = 1,962 \quad * \quad \frac{139 * 0,05 * 0,95}{0,12 * (139-1) + 1,962 * 0,05 * 0,95} = 16,24 \approx 16$$

$$n = 16$$

De lo anterior se tiene que de un total de 139 providencias que constituyen la cantidad total que tiene la población y considerando un 95 % el nivel de confianza, asumiendo que el error de estimación sea de un 10 % (0,1) y teniendo en cuenta que solamente el 1% de la muestra seleccionada no reúna las características de la población ($q=0,01$), se determinó que la muestra representativa de la población debía ser de 16 providencias.

Una vez determinada la muestra y para una mejor representación de la misma dentro de la población, se procedió a escoger las providencias de manera aleatoria estratificada proporcional, de la siguiente manera:

Estrato	Tipo de providencia	Cantidad de providencias
N1	Sentencias que conceden pretensiones	92
N2	Pactos de cumplimiento	47

Con la siguiente formula se calculó el número de providencias que debían ser escogidas en cada estrato:

$$n_i = n \cdot \frac{N_i}{N}$$

En donde:

— N : Totalidad de la población = $N1+N2$

— Ni : Tamaño de cada estrato

— n : Número total de providencias que tiene la muestra

— ni : Tamaño de la muestra de cada estrato

Estrato	Fórmula a aplicar	Fórmula aplicada	Valor de ni
N1	$n1: n \cdot N1/N$	$n1: 16 \cdot 92/139$	10,58
N2	$n2: n \cdot N2/N$	$n2: 16 \cdot 47/139$	5,41

Los resultados obtenidos se sintetizaron de la siguiente manera:

Estrato	Cantidad de providencias	Muestra proporcional	Porcentaje de representatividad de la muestra dentro de "n"
N1	92	11	66,18%
N2	47	5	33,82%
TOTAL	130	16	100%

Luego de realizados los cálculos pertinentes, se escogieron 11 providencias -de manera aleatoria- para el seguimiento de decisiones judiciales en las que se ampararon los derechos colectivos medioambientales invocados, y 5 en las cuales el juez aprobó pacto de cumplimiento.

4.1 SEGUIMIENTO A LOS PACTOS DE CUMPLIMIENTO APROBADOS

Seguimiento número 1

Nº	Radicado	Juzgado	Demandante	Demandado
1	2007-00136	Décimo Administrativo del Circuito de Medellín	Procuraduría Primera Agraria y Ambiental	Municipio de Caracolí

Reseña de la demanda:

La finalidad de la Procuraduría Primera Agraria y Ambiental con la interposición de esta acción popular, era el efectivo cumplimiento del artículo 111³⁷ de la ley 99 de 1993³⁸, por parte del Municipio de Caracolí.

37 Por medio de este artículo se impone la obligación a los diferentes municipios de la Nación, de destinar durante un periodo de quince (15) años un porcentaje no inferior al uno por ciento (1%) de sus ingresos para la adquisición de áreas de importancia estratégica en la conservación de los recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales.

38 REPÚBLICA DE COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 472 de 1998.

Contenido de la sentencia:

Mediante sentencia del veinte (20) de septiembre de 2007 proferida por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Medellín, se aprobó el pacto de cumplimiento celebrado dentro de la acción popular, por medio del cual el municipio accionado, a través del alcalde municipal, se comprometió a hacer efectivos unos créditos ante el Departamento Administrativo del Medio Ambiente por la suma de cincuenta millones de pesos (\$50.000.000), los cuales se harían corrientes a través de la firma de un convenio con la Gobernación de Antioquia. Fijó como fecha de cumplimiento del acuerdo el periodo comprendido entre el veintiocho (28) de octubre del 2007 y el treinta y uno (31) de julio de 2008.

Actuaciones posteriores al fallo:

Acorde con los informes del Comité de Verificación consultados en el expediente y las constancias allegadas por el Municipio de Titiribí, se pudo constatar el cumplimiento de la sentencia por parte del Municipio, ya que éste realizó las gestiones necesarias para la compra de cuarenta y dos (42) hectáreas en la cuenca de la quebrada “Ventanas” que abastece el acueducto del Municipio de Caracolí. La última constancia que reposaba en expediente era del primero (1) de febrero de 2008, y en ella el Secretario de Hacienda Municipal certificaba la apropiación presupuestal por valor de treinta y seis millones ochenta y ocho mil doscientos cincuenta pesos (\$36.088.250), para la compra de microcuencas que abastecen los acueductos municipales.

Seguimiento número 2

N.º	Radicado	Juzgado	Demandante	Demandado
2	2007-00178	Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Medellín	Edison Alberto Molina Cardona	Aguas del Puerto S.A.

Reseña de la demanda:

La acción popular fue interpuesta con el fin de que se ordenara a la empresa Aguas del Puerto S.A. E.S.P., que procediera a la reparación de la vía pública que fue destruida con ocasión de la construcción de la primera etapa del Sistema de Aguas Residuales del Municipio de Puerto Berrío.

Contenido de la sentencia:

Por medio de sentencia del noviembre siete (7) de 2007, la empresa prestadora de Servicios Públicos Domiciliarios Aguas del Puerto S.A., se comprometió a concluir la repavimentación de la vía que conduce al aeropuerto del municipio de Puerto Berrío, sobre los barrios La Milla y Bodega de Rieles.

Actuaciones posteriores al fallo:

En esta acción popular no se pudo verificar el cumplimiento de lo acordado en el pacto de cumplimiento, debido a que no se encontraron informes del Comité de Verificación en el expediente, ni certificaciones de ningún tipo. Sin embargo, dado que el juzgado ordenó el archivo del expediente y tampoco se encontraron incidentes de desacato, se podría presumir dicho cumplimiento por parte del accionado.

Seguimiento número 3

N.º	Radicado	Juzgado	Demandante	Demandado
3	2007-00300	Juzgado Diecisiete Administrativo del Circuito de Medellín	Nelson de Jesús Giraldo Gutiérrez	Municipio de Amalfi

Reseña de la demanda:

El señor Nelson de Jesús Giraldo pretendía, con la interposición de la acción popular, que el municipio accionado tomara medidas tendientes a evitar el desbordamiento de la quebrada Tequendamita, la cual corre por el casco urbano del Municipio de Amalfi y respecto de la cual no se habían realizado gestiones orientadas a despejar el cauce, generando así riesgos con el aumento de caudal en temporada de lluvias.

Contenido de la sentencia:

A través de la sentencia del tres (3) de marzo de 2008 del Juzgado Diecisiete Administrativo del Circuito de Medellín, se aprobó el pacto de cumplimiento celebrado dentro de la acción popular. Para minimizar el impacto de las crecientes súbitas y mediante dicho pacto, el municipio accionado se comprometió a: a)

iniciar una campaña educativa por un año con la comunidad para evitar que arrojen los desechos sólidos a la quebrada; b) continuar con la limpieza de la quebrada dragando donde fuera necesario, para lo cual debían solicitar permiso a CORANTIOQUIA, la que sería la encargada de evaluar el plan de manejo ambiental presentado por el Municipio; c) Presentar el proyecto de estudio de manejo ambiental ante CORANTIOQUIA dentro de los noventa días siguientes a la aprobación del pacto de cumplimiento; d) realizar dragado del lecho de la quebrada, bajo las condiciones del informe técnico presentado por planeación, con el fin de mejorar la capacidad hidráulica del lecho; e) diseñar un plan de traslado de las viviendas ubicadas sobre la rivera de la quebrada.

Actuaciones posteriores al fallo:

Según la información suministrada por el abogado de CORANTIOQUIA³⁹, designado en el Comité de Verificación, el Municipio dio cumplimiento total al fallo, con la ayuda presupuestal ofrecida por la mencionada Corporación Autónoma Regional, para el inicio de las obras de canalización.

Seguimiento número 4

N.º	Radicado	Juzgado	Demandante	Demandado
4	2006-02853	Juzgado Veintinueve Administrativo del Circuito de Medellín	Procuraduría Primera Agraria y Ambiental	Municipio de Titiribí

Reseña de la demanda:

Mediante esta acción popular se pretendía que se ordenara el cierre del matadero del Municipio de Titiribí, debido a que funcionaba sin el acatamiento de las normas sanitarias y ambientales y con ello estaban poniendo en riesgo la salud de la población y causando daños ambientales.

Contenido de la sentencia:

En sentencia del siete (7) de marzo de 2007, se aprobó el pacto de cumplimiento al que llegaron las partes el veintiocho (28) de febrero del mismo año, mediante

39 ENTREVISTA con el Doctor Jaime Echeverri, abogado contratista de CORANTIOQUIA. Medellín, 30 de mayo de 2011.

el cual el Alcalde del Municipio se comprometió a adecuar el matadero en un término de dos (2) meses -desde el punto de vista ambiental y sanitario-. En razón a ello, acordaron que si llegado el treinta (30) de abril del año 2007 no se hubieran ejecutado las obras determinadas por CORANTIOQUIA y la Procuraduría Primera Agraria y Ambiental, el alcalde cerraría de manera inmediata, y preventivamente, el matadero y solo lo abriría cuando cumpliera la totalidad de los requerimientos.

Actuaciones posteriores al fallo:

Según entrevista realizada al abogado de CORANTIOQUIA⁴⁰ designado en el Comité de Verificación, se pudo obtener la siguiente información con respecto al cumplimiento de la sentencia: Dado que el Alcalde del Municipio de Titiribí no cumplió con lo acordado en el pacto de cumplimiento, la Procuradora Primera Agraria y Ambiental inició un incidente de desacato, frente a lo cual los matarifes del Municipio se manifestaron solicitando, a través de memoriales, que se les ampliara el plazo para la ejecución de los obras; sin embargo, no se les concedió dicho plazo y se ordenó el cierre del matadero. Luego del cierre tuvieron que seguir utilizando el matadero del Municipio de Amagá, debido a que el Municipio no poseía los recursos suficientes para la apertura de un matadero que cumpliera con todas las especificaciones técnicas y legales para el desarrollo de la actividad.

Seguimiento número 5

N.º	Radicado	Juzgado	Demandante	Demandado
5	2007-00020	Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Medellín	Procuraduría Primera Agraria y Ambiental	Municipio de Cáceres

Reseña de la demanda:

La Procuradora Primera Agraria y Ambiental, interpuso la acción con la finalidad de que se suspendieran las actividades de explotación Minera, debido a que no se estaba dando cumplimiento a la normatividad ambiental y de salud pública, y con ello se estaba poniendo en riesgo a la población del Municipio de Cáceres.

40 ENTREVISTA con el Doctor Jaime Echeverri, abogado contratista de CORANTIOQUIA. Medellín, 30 de mayo de 2011.

Contenido de la sentencia:

En sentencia del diez (10) de octubre del 2007, se aprobó el pacto de cumplimiento mediante el cual el Municipio de Cáceres se comprometió a identificar y organizar a los mineros, además de apoyar logísticamente los programas de capacitación, entre el primero (1) de noviembre y el treinta y uno (31) de diciembre de 2007. Por otra parte, CORANTIOQUIA se comprometió a continuar su permanente trabajo de legalización, control y seguimiento a cada una de las minas, plantas de beneficio y comercializadoras de oro, para disminuir en un 50% la contaminación por mercurio en los Municipios Auríferos del Departamento de Antioquia. De la misma manera, el Departamento de Antioquia presentó una propuesta de trabajo que buscaba verificar el cumplimiento de las normas mineras, de seguridad social y laboral, para disminuir la contaminación por mercurio -“Global Mercury”-, financiado por las Naciones Unidas. Adicionalmente, el Ministerio de Minas y Energía se comprometió a realizar unos talleres educativos para informar a la población sobre la problemática del mercurio en el ámbito departamental; y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se atribuyó la obligación de realizar acompañamiento técnico en aspectos de producción más limpia aplicable a la minería de oro, a través de la realización de un taller de capacitación.

Actuaciones posteriores al fallo:

El abogado⁴¹ contratista de CORANTIOQUIA que hizo parte del comité de verificación, informó que como se trataba de un proyecto a largo plazo, no se puede certificar una satisfacción total de lo acordado en el pacto de cumplimiento; no obstante, indicó que de manera constante se rinden informes sobre los avances en el proyecto para el tratamiento del oro con mercurio, en los Municipios de Cáceres, El Bagre, Caucasia y Segovia. El abogado afirma que según uno de los últimos informes de la Secretaría de Minas, el plan ha tenido grandes avances, debido a la fuerte financiación del Gobierno canadiense para la ejecución del proyecto

41 ENTREVISTA con el Doctor Jaime Echeverri, abogado contratista de CORANTIOQUIA. Medellín, 30 de mayo de 2011.

4.2 SEGUIMIENTO DE LAS SENTENCIAS EN LAS QUE SE ACCEDIÓ A LAS PRETENSIONES

Seguimiento número 1

N°	Radicado	Juzgado	Demandante	Demandado
6	2007-00397	Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito de Medellín	Alcides Riaño Sánchez	Municipio de Peque

Reseña de la demanda:

El demandante instauró acción popular, con el objetivo de que se ordenara al municipio de Peque la adopción de medidas tendientes a suministrar agua potable en el municipio, la cual no era apta para el consumo humano, según argumentaba el accionante.

Contenido de la sentencia:

Por medio de sentencia del veintiocho (28) de abril del 2011, se ordenó al municipio de Peque la proyección y ejecución de las obras que desde el punto de vista técnico, administrativo, presupuestal y de planeación se consideraran necesarias para garantizar, en el término de seis (6) meses, que el agua suministrada a la población fuera apta para el consumo humano, que se hiciera de manera permanente e ininterrumpida y de acuerdo con la normatividad vigente. De la misma manera, se le ordenó la realización de una campaña educativa para los habitantes del municipio con el fin de prevenir los riesgos a la salubridad, hasta tanto se prestara de forma permanente el servicio de suministro de agua potable.

Actuaciones posteriores al fallo:

Finalizando el primer semestre del 2011 -época en la cual se consultó el expediente-, esta acción popular aún se encontraba en vigilancia, por cuanto las obras no habían sido cumplidas en su totalidad. No obstante, se documentó un cumplimiento parcial al 11 de enero de 2011, fecha en la cual la Dirección Seccional de Salud y de La Protección Social de Antioquia remitió una certificación de las acciones adelantadas, para garantizar que el agua suministrada a la población del casco urbano del Municipio de Peque fuera apta para el consumo humano.

Seguimiento número 2

N.º	Radicado	Juzgado	Demandante	Demandado
7	2005-07643	Juzgado Veintiocho Administrativo del Circuito de Medellín	Residentes del barrio "Nueva Villa" de Santafé de Antioquia	Municipio de Santafé de Antioquia

Reseña de la demanda:

Esta acción popular se presenta con la finalidad de que se ordene al municipio accionado, la implementación inmediata de medidas que permitan compensar los impactos y efectos ambientales negativos, de la planta de tratamiento de aguas residuales, y todas las acciones tendientes a suspender el funcionamiento de la planta, de manera que no se continuara causando perjuicios a los moradores del barrio por la generación de olores desagradables y posiblemente nocivos para la salud humana.

Contenido de la sentencia:

Por medio de providencia del veintidós (22) de abril de 2009, se ordenó al municipio de Santafé de Antioquia que iniciara las gestiones administrativas y financieras dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación del fallo, para que en un término no superior a dieciocho (18) meses, en asociación con Conhydra E.S.P., adoptara la solución técnica y presupuestalmente adecuada para el manejo correcto de las aguas residuales; ello con el fin de lograr unos límites tolerables en cuanto a emisiones de gases perjudiciales para la salud humana. De la misma manera, se ordenó al alcalde municipal que dentro del último término referido anteriormente, procediera a reubicar a todas y cada una de las personas que se encontraban en el radio de 300 metros circundante a la planta de procesamiento de aguas residuales, garantizándoles unas viviendas en iguales o mejores condiciones y con la prestación de los servicios públicos básicos.

Actuaciones posteriores al fallo:

La ejecución de las obras ordenadas en la sentencia aún no se habían completado a la fecha de revisión del expediente (junio de 2011), razón por la cual el comité

de verificación sigue vigilando su cumplimiento. La última acta de reunión del comité es del 31 de mayo de 2011; en ella se manifiesta que el municipio, a la fecha, no había adelantado ninguna actuación para dar cabal cumplimiento al fallo proferido por el despacho, a lo cual el accionado responde -como defensor- presentando documentos en los que expone la situación presupuestal del municipio. No obstante, debido a que el municipio ni siquiera había dado inicio a las obras, el 9 de junio de 2011 se inició el incidente de desacato, puesto que el lapso estipulado para el cumplimiento de la sentencia se había agotado y no se había evidenciado ningún tipo de actuación por parte del municipio.

Seguimiento número 3

N.º	Radicado	Juzgado	Demandante	Demandado
8	2006-02994	Juzgado Treinta Administrativo del Circuito de Medellín	Personería de Yalí	Municipio de Yalí

Reseña de la demanda:

Por medio de esta acción popular se pretendía que se ordenara la demolición de las obras innecesarias y se evitara el empleo de materiales de baja calidad, para formular y ejecutar un nuevo plan de recuperación del parque principal del municipio de Yalí, incluyendo la reposición de la capa de cemento reforzado que había sido retirada.

Contenido de la sentencia:

Mediante sentencia del veinticinco (25) de junio de 2008, se ordenó al Alcalde Municipal de Yalí que realizara los estudios técnicos pertinentes para establecer las obras de adecuación del parque principal, a más tardar dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecución del fallo. Igualmente, en el mismo término debía, conjuntamente con CORANTIOQUIA, adelantar los estudios técnicos necesarios para la ubicación del sistema de vaguadas que atravesaba el parque principal de Yalí, determinando también el mejor sistema de drenaje y tratamiento de las mismas.

De la misma manera, se le ordenó ejecutar todas las obras dentro de los doce (12) meses siguientes, contados a partir del vencimiento del término de tres (3) meses anteriormente referenciado, siempre y cuando el Municipio contase con los recursos para tales fines; de lo contrario, debía realizar todas las gestiones administrativas tendientes a obtener el presupuesto, dentro del término inicial concedido.

Actuaciones posteriores al fallo:

Según información proporcionada por el abogado contratista de CORANTIOQUIA⁴² que hizo parte del Comité de Verificación, el municipio cumplió con las obras acuciosamente, ya que en el último informe allegado se certificó el acatamiento casi total de lo ordenado por la sentencia, faltando únicamente la ejecución de adecuaciones al kiosco del parque para que éste quedara en el estado en que se encontraba antes de que se le hicieran las construcciones denunciadas por el accionante, y se comenzara con el cumplimiento de un contrato para la “*adecuación de las zonas ambientalmente recuperables del área urbana, en el sector del parque principal del Municipio de Yalí*”⁴³.

Seguimiento número 4

N.º	Radicado	Juzgado	Demandante	Demandado
9	2007-00129	Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Medellín	Héctor de Jesús Posada y otros	Municipio de La Estrella

Reseña de la demanda:

Los actores populares solicitan, mediante la interposición de esta acción, que se ordene al municipio de La Estrella la canalización de la quebrada “La Montañita”, en la forma técnica requerida, con muros de contención resistentes y conforme a las normas para estos efectos, a fin de evitar y prevenir un desastre previsible técnicamente.

42 ENTREVISTA con el Doctor Jaime Echeverri, abogado contratista de CORANTIOQUIA. Medellín, 30 de mayo de 2011.

43 Contrato Número 4961 del 8 de agosto de 2003, celebrado entre CORANTIOQUIA y el Municipio de Yalí.

Contenido de la sentencia:

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Medellín, a través de sentencia del treinta (30) de mayo de 2008, ordena al Señor David Alexander Martínez (vinculado por ser el titular de la licencia para operar un lleno estructural sin prever las consecuencias por estar ubicado en una ladera elevada superior a la zona residencia del sector “La Montañita”), a la sociedad Refractarios Industriales S.A. y al Municipio de la Estrella, la ejecución de diferentes obras para la canalización de la mencionada quebrada, y de esta manera evitar un desastre técnicamente previsible.

Actuaciones posteriores al fallo:

Debido a que aún no se han cumplido las obras a cabalidad, el proceso continúa bajo vigilancia del comité de verificación. En el informe técnico del catorce (14) de abril de 2011, elaborado a partir de la cuarta visita llevada a cabo por el comité para el control del cumplimiento de la sentencia, se pudo verificar el acatamiento total de cinco (5) y parcial de dos(2) de las obras asignadas al Señor David Alexander Martínez. En cuanto a Refractarios Industriales S.A, éste ha cumplido parcialmente dos (2) y ha inobservado una (1) de las labores encomendadas. Y finalmente, con respecto al Municipio de La Estrella, éste ha cumplido parcialmente dos (2) de las obras fijadas a su cargo, no ha cumplido con otras dos (2), y ha cumplido totalmente con una (1) de ellas. En conclusión, la sentencia ha sido cumplida parcialmente por los accionados.

Seguimiento número 5

N.º	Radicado	Juzgado	Demandante	Demandado
10	2007-00211	Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Medellín	Personero del Municipio de Amagá	La Nación - INVÍAS, Municipio de Amagá y CORANTIOQUIA

Reseña de la demanda:

El actor popular pretendía, con la interposición de la demanda, que se ordenara la estabilización y manejo de aguas lluvias y permanentes en el talud de la margen izquierda de las quebradas La Estrofa y La Lavandera en el Municipio de Amagá. Así mismo, en el talud de la margen derecha, solicitaba la ejecución de obras que

mitigaran los impactos generados a las viviendas ubicadas -hacia más de veinte (20) años- en el sector de las quebradas mencionadas.

Contenido de la sentencia:

A través del fallo de enero veintiséis (26) de 2009, se ordenó a INVÍAS que realizara permanentemente el mantenimiento y continuación de las obras civiles tendientes a la recuperación definitiva de la estabilidad de la vía “Troncal del Café”, del sector de la Cepa, entre las quebradas La Lavandera y La Estrofa. Igualmente, al Municipio de Amagá se le ordenó reubicar a las familias que se encontraran en peligro por la desestabilización del terreno, o adelantar las obras para la estabilización de los cimientos de las viviendas, teniendo en cuenta el presupuesto del Municipio, lo cual debía ejecutarse en un término no superior a dos (2) meses, contados a partir de la notificación de la providencia.

Actuaciones posteriores al fallo:

Según la información aportada por el abogado de CORANTIOQUIA⁴⁴ que hizo parte del Comité de Verificación, el Municipio de Amagá se comprometió a trasladar a las familias cuyas viviendas estaban ubicadas cerca a las mencionadas quebradas, y que por tanto veían amenazadas sus vidas por las crecientes. No obstante, dichas familias no quisieron trasladarse por cuanto obtenían provecho de la situación presentada en la vía “Troncal del Café” y de allí adquirirían recursos económicos, desempeñando actividades tales como la limpieza de la vía en época de derrumbes, actividad por la que recibían una retribución económica de los usuarios de la vía referenciada. En relación al cumplimiento de la sentencia por parte de INVÍAS, ésta manifestó que se pudo dar cumplimiento efectivo.

Seguimiento número 6

N.º	Radicado	Juzgado	Demandante	Demandado
11	2008-00163	Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Medellín	Juan de Dios Arenas Ruíz y otros	Empresas Públicas Municipales de Concordia E.S.P., CORANTIOQUIA y el Municipio de Concordia

44 ENTREVISTA con el Doctor Jaime Echeverri, abogado contratista de CORANTIOQUIA. Medellín, 30 de mayo de 2011.

Reseña de la demanda:

Esta acción popular se interpuso con el fin de que se ordenara el cese de la operación del relleno sanitario del municipio de Concordia, debido a que su construcción y posterior puesta en operación, había desmejorado la calidad de vida de los habitantes, residentes y trabajadores del sector. Igualmente, se buscaba que las viviendas de los actores populares fueran reubicadas y que además se indemnizara a sus ocupantes por los daños y perjuicios generados a partir de dicha reubicación.

Contenido de la sentencia:

Por medio de sentencia del once (11) de junio de 2010, se ordenó al Municipio de Concordia la ejecución de las siguientes diligencias: a) determinación de la zona no urbanizable debido a riesgos y amenazas naturales para la ubicación de asentamientos humanos en la vereda Alto de Yarumal, parte baja del área del relleno sanitario; b) elaboración de estudio sobre los posibles efectos de un eventual desastre, y ejecución de los trámites necesarios para prevenir el riesgo de desastre en dicha zona; c) elaboración del censo de los predios que presentarían riesgo a la infraestructura y a los habitantes asentados en la zona mencionada; d) reubicación de los habitantes de dicha área o desarrollo de las operaciones necesarias para eliminar el riesgo; e) adquisición de los inmuebles y mejoras (los cuales pasarían a ser de uso público) de las personas a ser reubicadas, en ejercicio de las competencias legales, mediante enajenación voluntaria directa o expropiación, los cuales podían ser recibidos como pago del inmueble donde fueren reubicados; f) adopción de todas las medidas necesarias para evitar nuevos asentamientos humanos en la zona de alto riesgo determinada. Todas estas medidas debían comenzarse a ejecutar en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de la sentencia, debido a “la constante amenaza y riesgo latente”⁴⁵ de la zona.

Actuaciones posteriores al fallo:

En esta acción popular no se pudo verificar el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia, debido a que no se encontraron informes del Comité de Verificación en

45 REPÚBLICA DE COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 472 de 1998. Artículo 34, inciso 4.

el expediente, ni certificaciones de ningún tipo. Sin embargo, dado que el juzgado ordenó el archivo del expediente y tampoco se encontraron incidentes de desacato, se podría presumir dicho cumplimiento por parte del accionado.

Seguimiento número 7

N.º	Radicado	Juzgado	Demandante	Demandado
12	2007-00129	Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Medellín	Jorge Mario Dueñas	Municipio de Zaragoza

Reseña de la demanda:

Con el trámite de esta acción el demandante buscaba que se ordenara al accionado la reparación y mantenimiento del alcantarillado ubicado a la altura de la carrera Santander, sector del mercado de pescados, el cual se encontraba en mal estado debido a la falta de mantenimiento, y con lo cual estaba generando que aguas putrefactas fueran vertidas al cauce del río Nechí de forma irregular.

Contenido de la sentencia:

Mediante sentencia de junio veintisiete (27) de 2008, se ordenó al alcalde del Municipio de Zaragoza que adelantara todas las gestiones administrativas y presupuestales pertinentes para la recuperación y mantenimiento del alcantarillado, en lo referente a los desagües de las aguas residuales, a la altura de la carrera Santander en el sector del mercado de pescados.

Actuaciones posteriores al fallo:

Conforme al último informe del comité de verificación que reposa en el expediente, del dos (2) de julio de 2009, el municipio a la fecha no había realizado las gestiones tendientes a la recuperación y mantenimiento del mencionado alcantarillado.

Seguimiento número 8

N.º	Radicado	Juzgado	Demandante	Demandado
13	2008-00141	Juzgado Veinticuatro Administrativo del Circuito de Medellín	Luís Felipe Vivares Porras y otro	Municipio de Itagüí y Municipio de La Estrella

Reseña de la demanda:

Esta acción popular fue interpuesta con el fin de que se señalizara la vía “Los Yarumos”, la cual representa el límite entre los municipios de Itagüí y La Estrella, y que no se encontraba señalizada tal como lo exige la Ley 769 de 2002 y la Resolución 1050 de 2004, Manual de señalización vial.

Contenido de la sentencia:

Por medio de sentencia del veintisiete (27) de mayo de 2009, se ordenó a los municipios de La Estrella e Itagüí que procedieran a señalizar la vía conforme a la normatividad vigente en materia de tránsito y transporte, en un término de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia. Dicha señalización debía ser asumida por cada municipio de la siguiente manera: a) El municipio de Itagüí desde la carrera 50 hasta el ingreso de la urbanización “Cedros de Badajoz”, y desde allí hasta la carrera 54 y 55 subiendo en lo que corresponde a la margen derecha, hasta encontrar los límites con el Municipio de La Estrella; b) El municipio de La Estrella, desde la urbanización “Cedros de Badajoz” hasta la carrera 54 y 55, subiendo por la margen izquierda; c) De manera conjunta, la señalización correspondiente a la vía en cuestión y que no estuviera incluida en los literales anteriores.

Actuaciones posteriores al fallo:

Según informe allegado el quince (15) de septiembre de 2010 al juzgado, se dio total cumplimiento a lo ordenado en la sentencia anteriormente referenciada, quedando así efectuadas por cada municipio las señalizaciones correspondientes en la vía “Los Yarumos”, ubicada entre los municipio de La Estrella e Itagüí.

Seguimiento número 9

N.º	Radicado	Juzgado	Demandante	Demandado
14	2008-00129	Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Medellín	Paula Andrea Montoya	Municipio de Argelia

Reseña de la demanda:

Esta acción pretendía que se ordenara al demandado, la realización periódica de mantenimiento y desinfección, tanto a los tanques de almacenamiento de agua, como a toda la red de agua potable en el Municipio de Argelia. Así mismo, que se efectuaran los estudios necesarios para garantizar a la población la salubridad y seguridad pública, además de la aplicación de las normas vigentes para el análisis y explotación del agua destinada para el consumo humano.

Contenido de la sentencia:

En sentencia del cuatro (4) de mayo de 2009, se ordenó al municipio de Argelia, en conjunto con la Empresa de Servicios Públicos del municipio, que adoptara las medidas administrativas y presupuestales para llevar a cabo las obras tendientes a la potabilización del agua del municipio, en un término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria del fallo. Posterior al vencimiento de dicho término, debía llevar a cabo las obras programadas, en un término no superior a seis (6) meses.

Actuaciones posteriores al fallo:

A partir de la revisión del expediente, se pudo dar cuenta de las gestiones –al menos las ordenadas inicialmente, las cuales debían ser cumplidas dentro del término de tres (3) meses a partir de la ejecutoria de la sentencia– realizadas por el accionado, por cuanto en él reposaba una constancia del 15 de julio de 2009, en la que se informaba del Convenio celebrado entre el municipio de Argelia y el Plan Departamental de Aguas y Saneamiento, cuyo objeto era el establecimiento de los términos y condiciones de cooperación y asistencia técnica en materia de Aguas y Saneamiento en el municipio. En dicha comunicación, el accionado mencionaba el envío bimestral de informes por parte del Comité de Verificación, en los cuales se comunicaría el estado del cumplimiento de la sentencia; no obstante, en el expediente no se encontraron dichos informes y éste ya había sido archivado de manera definitiva.

Seguimiento número 10

N.º	Radicado	Juzgado	Demandante	Demandado
15	2005-04774	Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Medellín	Luis Alejandro López Martínez	Municipio de Bello y Escombrera “París”

Reseña de la demanda:

La finalidad del demandante, con la interposición de esta acción popular, era que se diera cumplimiento, por parte de la Escombrera “París”, a la resolución 130 AN-2794 del 3 de enero de 2005, mediante la cual se imponían medidas preventivas tendientes a la protección, preservación, mitigación y control de los recursos naturales, así como a la minimización del riesgo de deslizamiento, represamiento y avalancha en el área de influencia inmediata de la escombrera.

Contenido de la sentencia:

Mediante sentencia del 27 de noviembre de 2006, se ordenó al alcalde del municipio de Bello que procediera a ordenar de manera inmediata los cierres definitivos de las escombreras “París” y “El Cafetal”, ubicadas en dicho municipio. Igualmente, se ordenó a los señores Luís Alberto Pérez Correa y Alberto de Jesús Álzate Correa, en calidad de representante legal y administrador respectivamente de las escombreras, que iniciaran de inmediato las obras de mitigación ordenadas por CORANTIOQUIA, respecto de las escombreras mencionadas, las cuales debían ser supervisadas por la administración municipal de Bello y la autoridad ambiental hasta alcanzar su culminación.

Actuaciones posteriores al fallo:

Según informe técnico de febrero dieciséis (16) de 2011 allegado al proceso, a la fecha no se había dado cumplimiento total a las obras ordenadas en la sentencia. Por lo tanto, la ejecución de dichas labores continúa bajo la vigilancia del comité de verificación.

Seguimiento número 11

N.º	Radicado	Juzgado	Demandante	Demandado
16	2009-00159	Juzgado Once Administrativo del Circuito de Medellín	Procurador Provincial de Fredonia	Municipio de Fredonia

Reseña de la demanda:

El procurador Provincial de Fredonia instauró la acción popular, con el fin de que se ordenara al Municipio, la realización de las obras necesarias para el “Plan maestro de acueducto y alcantarillado del corregimiento de Palomos del municipio de Fredonia Antioquia”, para con ello garantizar la seguridad y salubridad pública de los habitantes del corregimiento. Así mismo, pretendía que el municipio procediera a la reubicación de las familias cuyos hogares presentaban riesgos de colapsos futuros, además de realizar la reconstrucción o mejoras a que hubiere lugar en tales viviendas.

Contenido de la sentencia:

Por medio de sentencia del ocho (8) de marzo de 2010, el juzgado ordenó al alcalde del municipio que procediera a realizar un censo de las edificaciones y personas afectadas en el corregimiento de Palomos, en un término máximo de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria del fallo, para proceder a reubicarlos dentro del mismo término. No se ordenó la puesta en marcha del “Plan maestro de acueducto y alcantarillado del corregimiento de Palomos del municipio de Fredonia Antioquia”, debido a que era posible que los movimientos en masa y deslizamientos continuaran presentándose, según el informe técnico allegado al proceso, el cual daba cuenta de causas naturales que concurrían a ocasionar el peligro.

Actuaciones posteriores al fallo:

La sentencia de segunda instancia del Tribunal Administrativo de Antioquia modificó la anterior providencia, ordenando al alcalde del municipio la adopción de un plan de acción con respecto a la ejecución del proyecto de construcción de acueducto y alcantarillado en un término de un (1) mes; además ordenó la

reubicación de las familias afectadas, antes de que el alcalde concluyera su periodo constitucional; finalmente, ordenó la adopción inmediata y de manera permanente de un plan de prevención del riesgo para los habitantes del Corregimiento Palomos.

Para la verificación del cumplimiento de la sentencia, se indagó en el expediente que reposaba en el archivo de los Juzgados Administrativos. Allí únicamente se encontró un oficio de la Procuraduría Provincial de Fredonia del 19 de abril de 2010, mediante el cual se allegó la resolución No. 1173 de abril 10 de 2010, “por medio de la cual se determina que el procedimiento en aplicar es el reglado para la expropiación administrativa y se realiza una oferta de compra”, expedida por el alcalde municipal del municipio accionado. A pesar de que no se encontraron informes posteriores en el expediente ni certificaciones de ningún tipo, se podría presumir dicho cumplimiento por parte del accionado, debido a que tampoco se encontraron incidentes de desacato y a que el juzgado ordenó el archivo del expediente.

4.3 Síntesis de los resultados obtenidos

Una vez desarrollados los correspondientes seguimientos, los resultados arrojados se sintetizaron de la siguiente manera:

Tabla 10. Resultados del seguimiento a sentencias.

N.º	Demandantes	Demandados	Temática	Cumplimiento del pacto o sentencia	Protección del derecho ambiental
1	Procuraduría Agraria y Ambiental	Municipio de Caracolí	Adquisición de áreas para acueductos municipales	Cumplimiento total	Sí
2	Edison Molina	Aguas del Puerto S.A.	Reparación de Vía Pública	Cumplimiento total	Sí
3	Nelson Giraldo	Municipio de Amalfi	Evitar desbordamiento de quebrada	Cumplimiento total	Sí
4	Procuraduría Agraria y Ambiental	Municipio de Titiribí	Cierre de matadero	Cumplimiento total	Sí
5	Procuraduría Agraria y Ambiental	Municipio de Cáceres	Afectación por explotación minera	Cumplimiento parcial	Sí
6	Alcides Riaño	Municipio de Peque	Suministro de agua potable	Cumplimiento parcial	Sí
7	Residentes “Nueva Villa de Aburrá”	Municipio de Santafé de Antioquia	Contaminación aire	No se cumplió	No

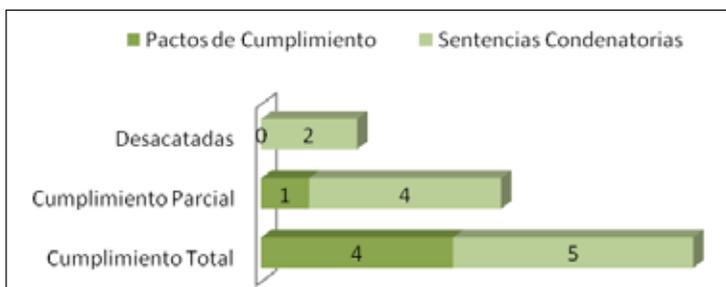
Tabla 10. (continuación)

N.º	Demandantes	Demandados	Temática	Cumplimiento del pacto o sentencia	Protección del derecho ambiental
8	Personería de Yalí	Municipio de Yalí	Recuperación de parque	Cumplimiento total	Sí
9	Héctor Posada y otros	Municipio de la Estrella	Canalización de quebrada	Cumplimiento parcial	Sí
10	Personería de Amagá	Municipio de Amagá y otros.	Estabilización y manejo de aguas lluvias	Cumplimiento total	Sí
11	Juan de Dios Arenas y otros	Municipio de Concordia y otros	Cierre de relleno sanitario	Cumplimiento total	Sí
12	Jorge Mario Dueñas	Municipio de Zaragoza	Reparación y mantenimiento de alcantarillado	No se cumplió	No
13	Luis Felipe Vivares y otros	Municipio de Itagüí y otros	Señalización de Vía	Cumplimiento total	Sí
14	Paula Andrea Montoya	Municipio de Argelia	Suministro de agua potable	Cumplimiento parcial	Sí
15	Luis Alejandro López	Municipio de Bello y otros	Control de Escombrera	Cumplimiento parcial	Sí
16	Procurador Provincial de Fredonia	Municipio de Fredonia	Suministro de agua potable	Cumplimiento Total	Sí

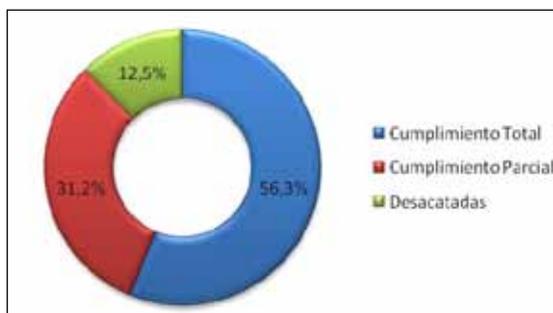
Se observa que en el 56,3% de los casos, se dio el cumplimiento total de lo acordado en el pacto de cumplimiento o en la sentencia en donde se impuso la decisión judicial. En un 31,2% se da un cumplimiento parcial, por lo que el proceso no ha terminado, y aún el comité de verificación se encuentra en vigilancia de la totalidad de las obras. Sólo en el 12,5% de los casos no se ha dado algún cumplimiento de lo ordenado o acordado.

Por su parte, hablando específicamente de las sentencias que imponían la decisión judicial, tenemos que en un 36,4% se cumplió totalmente con lo ordenado; en un 45,4% aún se estaba dando el cumplimiento de lo ordenado –sin alcanzar todavía la totalidad–, y en un 18,2% de los casos no se había acatado la decisión judicial impuesta; ni siquiera se había hecho algo al respecto para comenzar las labores, lo que implica que en un 81,81% de los casos en los que el juez decidió de fondo e impuso su decisión, fueron salvaguardados los derechos que se alegaban.

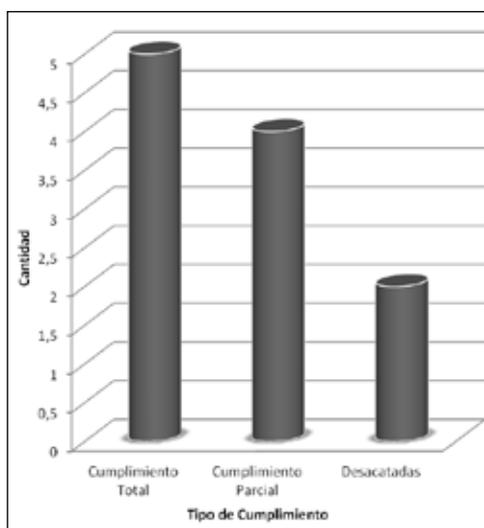
Gráfica 18. Cantidad. Cumplimiento de los fallos – Pactos de Cumplimiento y sentencias condenatorias



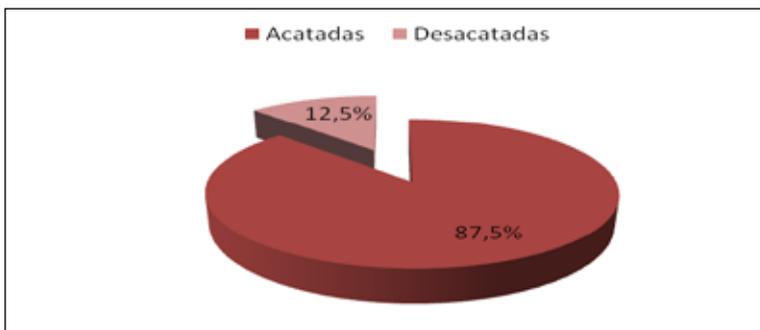
Gráfica 19. Porcentaje. Cumplimiento de los fallos en general



Gráfica 20. Cantidad. Cumplimiento de las Sentencias condenatorias



Gráfica 21. Porcentajes. Protección de los derechos ambientales



En lo que a protección de los derechos ambientales se refiere, se observa que en el 87,5% de los casos, se han adelantado las labores pertinentes para ello, mientras que en un 12,5% no se ha adelantado ningún tipo de intervención para hacerlo.

Es destacable que en el 100% de los pactos de cumplimiento examinados, se adelantaron las gestiones pertinentes para el cumplimiento de lo acordado por las partes.

5. RECUENTO DE LA FASE CUANTITATIVA DE LA INVESTIGACIÓN



Una vez presentados y descritos los datos encontrados en la fase cuantitativa de la investigación, procederemos a realizar un breve resumen de los mismos, para así forjar una idea general del escenario judicial de la acción popular como mecanismo de protección del ambiente sano, en los diez primeros años de aplicación de la Ley 472 de 1998 en Antioquia.

Cantidad de acciones populares interpuestas en Antioquia, desde Agosto de 1999 hasta Agosto de 2009:

En el primer apartado se encontró la notable representación de las acciones populares en materia ambiental, con respecto a las que buscaban el amparo de otros derechos colectivos. Se puede observar que de las 2400 acciones efectivamente tramitadas durante el periodo estudiado, 580 (que constituyen un 24,2%) se instauraron en defensa de derechos medioambientales. Lo anterior, nos ofrece una idea de la importancia que ha venido tomando el tema de la protección del ambiente sano en la sociedad.

Acciones populares en materia ambiental interpuestas por año en el territorio antioqueño, desde Agosto de 1999 hasta Agosto de 2009:

En esta sección se reveló un aumento progresivo en la presentación de demandas desde 1999, el cual se multiplicó entre los años 2004 y 2005. Posteriormente, se halló un decrecimiento en el 2006, lo cual pudo deberse a que en dicho año entraron en funcionamiento los juzgados administrativos, generando así un conflicto de competencias o un inconveniente en el manejo de la información al momento de trasladar los procesos a los nuevos despachos. Así mismo, a pesar de

que la interposición de acciones en materia ambiental se incrementó nuevamente en el año 2007, se pudo advertir una disminución en los años 2008 y 2009, lo que podría catalogarse como el cese de la tendencia ambiental producida entre los años 2004 y 2007.

Temáticas específicas de las acciones populares en materia ambiental

Consecutivamente, entre los tópicos de las acciones populares en materia ambiental en Antioquia, se puede observar que la mayor preocupación está representada por asuntos hídricos, pues de las 11 temáticas encontradas dentro de la muestra seleccionada, 3 de ellas corresponden a este recurso (suministro de agua potable, adquisición de áreas de interés para acueductos municipales y contaminación de recursos hídricos), constituyendo un 39% de las demandas. Así mismo, se evidencia una creciente preocupación en temas de contaminación, ya que un 13% de las acciones están dirigidas al cese de la contaminación visual, de recursos hídricos y de aire.

Partes Procesales involucradas (accionantes y accionados):

Se percibió que el 87.3% de los accionantes son personas naturales, lo que demuestra que, cuando se trata de la protección del ambiente sano, la acción popular está siendo utilizada en mayor medida por parte de la comunidad en general y no tanto por las entidades, ya sean particulares o estatales. Por otro lado, se observa que los principales accionados son los municipios de todo el territorio antioqueño, lo que nos conduce a pensar que la población tiene la concepción de que tales entidades deben asumir una gran responsabilidad con respecto a los problemas ambientales.

Acciones populares en materia ambiental en las que se llegó a un acuerdo de las partes, en contraste con las acciones en las que se impuso la decisión judicial:

En este ítem, los datos obtenidos arrojaron una baja tendencia en la aprobación de pactos de cumplimiento, pues tan solo se logró en el 9,1%, de los casos tramitados en primera instancia, tanto ante el Tribunal como en los Juzgados Administrativos; mientras que en un 90,9% se impuso la decisión judicial.

Sentencias en las que se concedieron las pretensiones del accionante, en contraposición con las que negaron la protección del derecho:

La información recolectada evidenció una alta negación en la protección del medio ambiente, pues en el 80,4% de las sentencias proferidas entre 1999 y 2009, se consideró que no se debía acceder a las pretensiones elevadas por los accionantes; superando así, en un alto porcentaje, los fallos favorables, pues estos últimos tan solo representan el 19,6% de los casos.

Principales razones por las cuales los jueces denegaron las pretensiones de la demanda:

Una vez examinados los anteriores aspectos, se encontró que de un total de 516 sentencias proferidas en el periodo estudiado, 377 no otorgaron la protección invocada; esta alta cifra nos condujo a estudiar las razones por las cuales se presentaba tal fenómeno de manera recurrente. Así entonces, por medio de las acciones seleccionadas en la muestra, se pudo observar que en el 52,9% de los casos, las sentencias fueron denegatorias debido a que el demandante no cumplió con la carga de la prueba que le es impuesta legalmente; en el 23,5% de los eventos, por carencia de objeto; en el 17,7%, por sustracción de materia; y en el 5,9%, por cosa juzgada.

Acatamiento de las sentencias proferidas por los Juzgados Administrativos y por el Tribunal Administrativo de Antioquia:

Finalmente, en el seguimiento “post-judicial” a los procesos seleccionados en la muestra, se encontró que en el 56,3% de los casos en los cuales se dio por terminada la instancia procesal mediante sentencia aprobatoria de pacto de cumplimiento, se cumplió totalmente lo acordado en dicho pacto; en un 31,2% se dio cumplimiento parcial de lo pactado; y solo en un 12,5% -al momento de la verificación- no se había dado cumplimiento de lo ordenado o acordado. No obstante, en el 100% de los pactos de cumplimiento examinados, se habían adelantado las gestiones pertinentes para el cumplimiento de lo acordado por las partes.

De la misma forma, de los casos en los que se imponía la decisión judicial, en el 36,4% se cumplió totalmente con lo ordenado, en el 45,4% se había cumplido

parcialmente, y en el 18,2% no se había adelantado ninguna gestión tendiente a dar cumplimiento a lo ordenado. En conclusión, se puede decir que en el 87,5% de los casos estudiados, en los que se habían concedido las pretensiones de la demanda, se había gestionado el cumplimiento de la sentencia. De allí, que se pueda predicar una materialización -total o parcial- de lo ordenado en la sentencia, en la mayoría de los casos, lo que conlleva a un alto grado de probabilidad de protección del derecho que se demanda, cuando se tiene éxito en la etapa judicial.

En conclusión, las cifras encontradas en la parte cuantitativa de la investigación, son útiles para exponer en términos estadísticos la realidad de la acción popular, pero además dan cabida a reflexiones teóricas más intensas sobre la eficacia o ineficacia que puede predicarse de este mecanismo para la protección del medio ambiente, como se verá a continuación.

6. ANÁLISIS SOCIOJURÍDICO DE LA ACCIÓN POPULAR EN MATERIA AMBIENTAL EN ANTIOQUIA



En el presente capítulo se pretende complementar la información cuantitativa con un trabajo cualitativo, pues los datos reunidos hasta el momento no sólo sirven para exponer en cifras la realidad de la acción popular en temáticas ambientales en el territorio antioqueño, sino que también se prestan para hacer reflexiones sociológicas más profundas; en especial, para conocer sobre la eficacia o ineficacia con la que pueda contar este mecanismo para proteger derechos ambientales radicados en cabeza de la colectividad antioqueña.

De allí, que trascendamos los números y las fórmulas estadísticas para dar paso a reflexiones teóricas, con la intención de ofrecer respuestas sociológicas a temas como el desenlace satisfactorio del mecanismo desde la doctrina, o mostrar cómo se ven reflejados estos datos desde una perspectiva cualitativa.

Para abordar el estudio que se indica, proponemos una perspectiva de análisis construida con base en el desarrollo de la investigación cuantitativa, y sostenida en diversas doctrinas instituidas por estudiosos de las ciencias humanas. Esta perspectiva, que se basa en una reflexión sobre los procesos de aprehensión, satisfacción jurídica y cumplimiento, puede ser vista como una teoría aplicable al caso que nos compete; la llamaremos, **“Eficacia de la acción popular: Aprehensión, Satisfacción Jurídica y Cumplimiento”**.

La idea de articular la información con la que se cuenta, y transformarla en una perspectiva de análisis en sí –que pudiera ser incluso, utilizada para medir la eficacia en otros estudios similares a éste–, surge de la imposibilidad de aplicar una teoría ya existente sobre la completitud de la investigación, pues hasta el

lector menos avezado, puede dar cuenta del gran cúmulo de particularidades que se relacionaron en la investigación cuantitativa. En síntesis, la teoría que será reseñada en las páginas siguientes es producto de la retroalimentación generada por los datos arrojados, y se concibe como una necesidad dentro del marco conceptual que cobija el presente trabajo. La importancia de ésta radica, como de su nombre puede ser inferido, en la posibilidad de abordar el asunto de la eficacia o ineficacia del mecanismo constitucional que nos ocupa.

Eficacia de la Acción Popular: Aprehensión, Satisfacción Jurídica y Cumplimiento

El análisis de la eficacia de la acción popular, en la protección de los derechos colectivos de carácter ambiental, requiere de la construcción de un marco teórico desde el cual se posibilite dicho estudio. Para tales fines, en el presente trabajo se tomará la teoría de Mauricio García Villegas⁴⁶ acerca de la eficacia simbólica e instrumental de las normas jurídicas; además, se desarrollarán algunos puntos que tocan sensiblemente el tema de la decisión racional que toma un individuo, y la pertinencia de contemplar el origen y la transformación del conflicto ambiental desde la sociología jurídica.

En términos generales, tenemos que el artículo 2° de la ley 472 de 1998 establece que la acción popular es un mecanismo que se ejerce “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 que nos podría conducir a un silogismo básico en el que se predique que la eficacia de una acción popular se materializa cuando se evita un daño contingente, se cesa el peligro, la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos o se restituyen las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Ésta sería una válida respuesta a la cuestión, pero como se pretende analizar si en términos globales la acción popular es un mecanismo eficaz a la hora de proteger derechos colectivos de carácter ambiental, dentro de un territorio y lapso específicos, esta interpretación no satisface las expectativas y debe ser objeto de un desarrollo más profundo.

46 GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. Op. Cit.

Consideramos pues, que una manera objetiva de analizar los datos arrojados por la investigación cuantitativa, y que nos permitiría dar respuesta al interrogante planteado, es posible a través de la implementación de tres elementos: aprehensión del mecanismo por parte de la comunidad antioqueña, satisfacción jurídica de la necesidad ambiental, y cumplimiento de la decisión consagrada en la providencia judicial. De la convergencia y correlación entre estos tres aspectos, surge la eficacia de la acción popular; es decir, para poder examinar la eficacia del mecanismo constitucional que se estudia, es necesario que los tres elementos relacionados confluyan a título de requisitos necesarios. Se antepone entonces, que la falta o ruptura en el nexo de causalidad entre uno y otro elemento, deriva inexorablemente en una falla de la eficacia dentro del mecanismo. Esta grieta, puede ser representada de diferentes maneras, bien sea con una ausencia total de eficacia, o, derivándose de ello, una eficacia meramente simbólica.

El primer elemento del que se habla, hace alusión a la aprehensión inicial del mecanismo como elemento imprescindible a la hora de observar la eficacia de la acción popular, esto es, si de manera efectiva se utiliza o aplica dicho mecanismo –específicamente– en lo que a temáticas ambientales se refiere. Lo anterior corresponde a la decisión racional que se desarrolla en la mente del individuo que recurre a la acción, pues la utilización y aprehensión es un fenómeno individual adoptado por el actor popular, originado en la privacidad de su fuero interno. De igual manera, se debe entender cómo es el proceso sociológico por el que la experiencia negativa de tipo ambiental percibida por el actor popular se transforma en conflicto⁴⁷.

En segundo lugar, tenemos la satisfacción jurídica como un indicador de la eficacia simbólica de la acción popular. En este apartado, se entenderá el concepto de satisfacción jurídica de la necesidad ambiental reclamada, como aquella que se materializa en la sentencia proferida por la autoridad judicial cuando concede las pretensiones de la demanda, o cuando se llega a un acuerdo entre las partes vinculadas en el proceso. De igual forma, se hará un recuento del proceso de introducción de la acción popular en el marco normativo colombiano y, finalmente, se procederá a analizar cómo estas dos consideraciones justifican

47 FELSTINER, William, ABEL, Richard y SARAT, Austin. Origen y transformación de los conflictos: reconocimiento, acusación, reclamación. En: Op. Cit. GARCÍA, MAURICIO. Sociología jurídica. Págs. 39-67.

la eficacia simbólica que posee el mecanismo constitucional estudiado, lo cual será representado a través de los datos cuantitativos obtenidos en la investigación

En tercer término, se hará un acercamiento al cumplimiento de la decisión adoptada en la sentencia como parámetro de evaluación de la eficacia instrumental de la acción popular. Este ítem trasciende la satisfacción en el mundo jurídico de la necesidad ambiental, y se concentra en contestar al interrogante: ¿en el mundo real se vio materializada la satisfacción jurídica de la necesidad ambiental? La respuesta a esta pregunta, será obtenida con un previo examen de la teoría del cumplimiento e incumplimiento de Mauricio García Villegas⁴⁸, y a través de la utilización concomitante de los datos obtenidos en la investigación cuantitativa.

Por último, en este capítulo se procederá a mostrar cómo los elementos propuestos para el análisis de la eficacia –aprehensión, satisfacción jurídica y cumplimiento–, son aplicables en el estudio de la acción popular en términos generales y en cada caso particular. Para demostrarlo, se ejemplificará lo dicho a través de los datos cuantitativos recogidos en la investigación, como también se señalará lo propio a través de un estudio de caso único, realizado sobre una acción popular de carácter ambiental.

6.1 APREHENSIÓN DEL MECANISMO POR PARTE DE LA COMUNIDAD ANTIOQUEÑA

La importancia de este tema, radica en que es el impulso generado por el accionante el que desencadena todo el proceso jurisdiccional y sociológico que se surte en sede de la acción popular, lo cual debe ser abordado desde la percepción de la problemática ambiental en el fuero interior del sujeto, y la posible materialización de sus intenciones y deseos en el mundo real.

6.1.1 Utilización del mecanismo desde la lectura de los datos arrojados en la investigación cuantitativa

El asunto de la eficacia de la acción popular depende, entonces, del primer elemento constitutivo de la cadena de eventos que se generan a partir de la acción racional

48 GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. Normas de papel: la cultura del incumplimiento de leyes. Bogotá: Siglo del Hombre Editores S.A. 2009, Págs. 237-335.

provocada por un ciudadano insatisfecho. Este componente primigenio, no es otro sino la utilización y aprehensión de la acción popular por el sujeto que se considera a sí mismo agraviado. Es por ello que, partiendo de dos componentes específicos que arrojó la fase de investigación cuantitativa, que son: la participación activa de las personas naturales⁴⁹ y el número de demandas presentadas⁵⁰; se puede dar cuenta, de manera general y objetiva de dicha utilización.

En primer término, en cuanto a los demandantes se refiere, podemos afirmar que existe una aprehensión del mecanismo por parte de la comunidad antioqueña, pues el número de accionantes son, en su gran mayoría, personas naturales; ello quiere decir, que el número de demandas en las que los demandantes son ciudadanos particulares, se superpone a las adelantadas por los demás actores facultados legalmente para activar el mecanismo. En efecto, las demandas interpuestas por personas naturales equivalen al 87,3% de las acciones adelantadas. Por su parte, las interpuestas por otros sujetos corresponden al 12,7% del total; por lo que se concluye que las demandas interpuestas por particulares, superan en gran medida las interpuestas por otro tipo de accionantes.

En su segundo componente –número de demandas presentadas y su progresividad anual– podemos contemplar de igual manera una aprehensión del mecanismo en los datos arrojados por la investigación cuantitativa. Ello se observa en el interesante incremento del número de demandas presentadas y tramitadas a lo largo de los más de diez años de vigencia de la Ley 472 de 1998; la progresividad anual como factor objetivo de medición da cuenta de ello⁵¹.

De la lectura de los resultados encontrados en la etapa de investigación cuantitativa, y en términos objetivos, se puede afirmar que en general existe aprehensión por parte de la comunidad antioqueña de la acción popular como mecanismo de protección de derechos ambientales, pues la deducción se hace clara cuando se enfrentan los dos factores indicados. Obedece entonces a un simple ejercicio de

49 Ver Tabla 4: Tipo de accionantes y Gráfica 5: Porcentaje de accionantes.

50 Ver Tabla 1: Cantidad de acciones populares presentadas en primera instancia.

51 Si bien se observa un decaimiento en el uso del mecanismo a partir del año 2008, consideramos que se sigue utilizando, por lo que no se altera la concepción de uso del mismo.

interpretación silogística: si el número de demandas presentadas ha tenido un crecimiento más que considerable conforme pasan los años, y si estas demandas son presentadas en su mayoría por ciudadanos, personas naturales que ven agraviados sus derechos colectivos medioambientales; es imprescindible concluir que son estos los que incrementan la estadística, y por ende, los principales usuarios del mecanismo constitucional.

Surtido el tema de la utilización objetiva de la acción popular por parte de personas naturales, surge un tópico necesario e interesante, que será el primero en abordarse desde la reflexión teórica de la eficacia del mecanismo que se estudia: la aprehensión de la acción popular desde el análisis teórico de la lógica y la sociología jurídica.

6.1.2 Proceso lógico y sociológico al que responde la aprehensión de la acción popular

El proceso mediante el cual un individuo se identifica con un agravio soportado, podría responder a criterios establecidos desde el mundo de la filosofía o de la psicología, como quizá, que es el resultado de simples, pero complejas reglas inmutables de la naturaleza del ser⁵², u obedecer a parámetros extrínsecos que rigen de alguna manera el desempeño del sujeto⁵³; pero más allá de estas generalidades, lo cierto es que el proceso de conciencia que asume un actor popular, es producto de un largo camino en la consolidación de percepciones, reflexiones y decisiones que se reflejan en última instancia en una acción racional traducida en la utilización del mecanismo. Si bien, no se niega la existencia de influencias irracionales en el proceso de consolidación en la mente del accionante, lo que emerge al mundo exterior no es más que la materialización de una larga búsqueda en la consecución del fin máximo del mecanismo que nos ocupa: “evitar un 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”⁵⁴, lo que es, sin lugar a dudas, una acción racional en el estricto sentido de la expresión.

52 Para más información al respecto, ver: HEIDEGGER, Martin. Ser y Tiempo. México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 1951.

53 Lo que correspondería al “Awareness” (darse cuenta) del mundo exterior, de la variante psicológica gestáltica.

54 Inciso segundo del artículo 2º de la ley 472 de 1998.

A continuación, se hará entonces un acercamiento al fenómeno de aprehensión del mecanismo por parte de un actor popular, partiendo de los fenómenos racionales –o irracionales– que se surten en la mente de éste antes de recurrir a instancias judiciales. Luego, se hará una aproximación sociológica al proceso de transformación de la percepción del agravio, y de qué manera éste a su vez se condensa en una demanda. Se propone así, en principio, una apreciación al fuero interior del actor popular y, luego, examinar el fenómeno desde el exterior de este.

Es por lo anterior, que se abordará el análisis del desarrollo de la acción racional del actor popular desde las teorías consagradas por Jon Elster, lo que hace necesario comenzar con el proceso de concientización percibido por el individuo en lo que al agravio soportado se refiere; luego, se pasará por la respectiva transición en el desplazamiento de la visión subjetiva del individuo hacia el “subjetivismo colectivo” desde el mismo autor, y por último se señalará cómo se exteriorizan estas percepciones y decisiones en el mundo, aterrizando así, en la teoría del origen y la transformación de los conflictos de Abel, Felsteiner y Sarat⁵⁵.

6.1.2.1 Del proceso en la toma de decisiones en un individuo

Inicialmente, es necesario explorar cómo se surte el proceso de decisión en la mente del actor popular que determina el resultado del origen del conflicto medio ambiental, pues es sólo posterior a un proceso ocurrido en la mente del accionante –surtido a través de un número indeterminado de razones– que finalmente se exterioriza una acción racional, traducida en la utilización del mecanismo constitucional.

Jon Elster⁵⁶, aborda en su texto “Sour Grapes”, el proceso y los diferentes elementos que condicionan la acción racional, tanto de un individuo como de una colectividad. Para el asunto que nos compete, cuando aborda el estudio de la esfera individual de la acción racional, habla de dos teorías: “Individual Rationality: Thin Theory” e “Individual Rationality: Broad Theory”⁵⁷. Para efectos prácticos,

55 FELSTINER, William, ABEL, Richard y SARAT, Austin. Op. Cit., Pág. 39-67.

56 ELSTER, Jon. Sour Grapes: studies in the subversion of rationality. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge. 1983. Obra sin versión en español; el título en este idioma respondería a “Las uvas amargas”.

57 Ibid. Págs. 2-15

en el presente trabajo se denominará la primera como teoría estricta o formal de la racionalidad individual, mientras que la segunda será llamada teoría extensa o sustancial de la racionalidad individual.

Para tener un acercamiento a la teoría estricta o formal de las acciones racionales, es necesario primero poner de manifiesto la estrecha relación que según Davidson⁵⁸, ocurre entre las razones y las acciones de un individuo particular. Al respecto, expone el citado autor:

Una razón racionaliza una acción sólo si nos lleva a ver algo que el agente vio, o pensó ver en su acción, alguna característica, consecuencia, o aspecto de la acción que el agente quiso, deseó, apreció, atesoró, consideró ineludible, beneficiosa, obligatoria, o conveniente. No podemos explicar por qué alguien hizo lo que hizo simplemente con decir que la acción particular le pareció atractiva; debemos indicar de qué se trataba la acción que lo atrajo. Siempre que alguien hace algo por una razón, puede ser caracterizado porque a) tiene alguna clase de actitud a favor de las acciones de cierto tipo, y b) por creer en ello (o conociendo, percibiendo, dándose cuenta, o recordando)⁵⁹.

De ahí, que una razón “racionaliza”⁶⁰ una acción, sólo cuando de ella podemos percibir de alguna manera, por qué el agente que es sujeto de estudio la ejecutó; es decir, no se puede ahondar en el estudio de una acción producida por un determinado sujeto, sin antes profundizar primero en los motivos -o razones- que lo llevaron a hacerlo.

Partiendo de esto, y entendiendo por lo anterior una acción racional, Jon Elster explica que las razones de las acciones están preestablecidas por las creencias y por

58 DAVIDSON, Donald. *Essays on actions and events*. New York: Oxford University Press. 2002. Pág. 3 Obra sin versión en español; el título en este idioma puede ser traducido como “Ensayos sobre las acciones y los eventos”.

59 *Ibíd.* Pág. 3. Traducción no oficial. Texto original: “*A reason rationalizes an action only if it leads us to see something the agent saw, or thought he saw, in his action—some feature, consequence, or aspect of the action the agent wanted, desired, prized, held dear, thought dutiful, beneficial, obligatory, or agreeable. We cannot explain why someone did what he did simply by saying the particular action appealed to him; we must indicate what it was about the action that appealed. Whenever someone does something for a reason, therefore, he can be characterized as (a) having some sort of pro attitude toward actions of a certain kind, and (b) believing (or knowing, perceiving, noticing, remembering)*”.

60 *Ibíd.* Pág. 2. Para el autor que se está abordando, la racionalización, en este contexto, no es más que la relación lógica que condiciona a las razones con las acciones, es decir, en *stricto sensu*, cuando las primeras explican las segundas. Texto original: “*What is the relation between a reason and an action when the reason explains the action by giving the agent’s reason for doing what he did? We may call such explanations rationalizations*”.

los deseos que tiene la persona que las inicia. Así mismo, indica que difícilmente estas pueden configurar una razón para una acción, a menos que ellas gocen de cierto nivel de consistencia, es decir, de la sola existencia y manifestación de los deseos o creencias no se puede predicar necesariamente una acción racional.

Pero, ¿qué entender por la consistencia de los deseos?, sin ir más allá, Elster afirma -en este contexto- que tanto las *preferencias*, como los *planes* con los que cuenta el individuo, son los que guían de manera directa la consistencia en los deseos.

En cuanto a las *preferencias* de un determinado individuo, es necesario primeramente entender que ellas no se reducen a simples reglas probabilísticas o a secuencias que responden a un orden determinado, por lo que se desconoce cualquier criterio del azar en la toma de la decisión racional⁶¹, y ello conlleva a que no importa cuántas opciones haya, siempre van a prevalecer estas preferencias, quizás infundadas.

Cabe resaltar en este punto que, así como la consistencia es un factor de importancia dentro de las preferencias, también lo son, en igual medida, la completitud y la continuidad de ellas; entendiéndose por completitud, que el sujeto sea capaz de elegir una opción específica entre varios pares de opciones, o, si esto no llegare a suceder, sencillamente expresar indiferencia ante la heterogénea gama de alternativas. De otro lado, se asumirá la continuidad como el fenómeno que responde a la inclinación por una opción frente a otra (*a* sobre *b*), sin importar que la elegida pudiera llegar a reportar, eventualmente, un cambio no considerable, razón por la que esta decisión permanecerá, y hace del volcamiento sobre la otra (*b*), algo incontestable. En lo que a los *planes* se refiere, Elster argumenta que son dos los criterios que determinan la consistencia de estos a la hora de desarrollar

61 Op. Cit. ELSTER, Jon. Para profundizar al respecto, remitirse a lo expuesto en las páginas 6 y 7: "*Preferences may be defined over lotteries, i.e. over probability, combinations of options, some of which may themselves be lotteries. This can be important practically, and is also crucial for the construction of a utility function that allows comparison of intensity of preferences. It is usual then to assume the dominance principle if one prefers a to b and $p > q$, then one should rationally prefer the option of getting a with probability (1-p) to that of getting a with probability q and b with probability (1-q). Also, one usually assumes the reduction principle that if a compound lottery –a lottery having lotteries among the options- is reduced to simple lotteries in the obvious way, the preferences should remain the same. Both assumptions have been challenged.// Preferences may also be defined over whole sequences of options, bringing time into the picture in an essential way.*"

una decisión racional: (i) que debe existir un mundo posible en el que pueda ser realizado y (ii) que ese plan pueda ser realizado de manera deliberada dentro de ese mundo⁶².

Redondeando la idea entonces, y tomando estas diferentes teorías para el caso que nos compete, podemos afirmar que desde esta óptica, la acción racional que ejecuta el actor popular –manifestación de su inconformidad ante las instancias judiciales- está determinada, en principio, por las reflexiones que genera el individuo desde su fuero interior; estas reflexiones son condensadas en forma de motivaciones para interponer la acción. El recorrido para llegar a dicha decisión racional está ceñida, desde su comienzo, por las preferencias y deseos que tenga ese individuo, entendiendo que estos, en algún momento, llegan a cobrar tal nivel de consistencia, completitud y continuidad, que permiten exteriorizar la escogencia de una sola alternativa (acción popular) y descarta así las otras opciones que se le ofrecen (acción de cumplimiento, tutela, acción de grupo, vías de hecho, etc.).

Teniendo esto en cuenta, es apreciable que sólo se han dilucidado cuestiones meramente formales sobre el proceso de racionalización de las acciones por lo que, posterior a ello, Elster considera pertinente abordar el tema desde una óptica más sustancial, y así explorar la naturaleza sustantiva de los deseos y las acciones. Lo que desarrolla desde la teoría extensa o sustancial de la racionalidad individual. Consideramos pertinente realizar un acercamiento a esta teoría, por la importancia que representa conocer cuáles son las influencias que puedan llegar a permear una decisión racional de un actor popular.

Desde esta teoría se pretende entonces buscar de qué manera están formados los deseos y las creencias. Es claro señalar que estos conceptos pueden tener su origen causal en diversas fuentes como son, por ejemplo, la moralidad del individuo, las experiencias particulares, e incluso pueden beber de algún factor causal irrelevante⁶³. El autor expone por esta línea, que la caracterización

62 Ibid. Pág. 11. El autor también puntualiza que la contradicción entre el plan y el primero de los criterios conlleva a una contradicción lógica o conceptual, mientras que, una contradicción entre el plan y el segundo criterio, genera una contradicción de corte pragmático.

63 Ibid. Pág. 13. Que para el autor son desviaciones irracionales, y que aborda como formas en las que los deseos y las creencias pueden llegar a distorsionarse o a pervertirse.

positiva de los deseos puede darse a través de la noción de discernimiento, definida como la capacidad de sintetizar vasta y difusa información que, encaminada de una manera correcta, puede hacer superar el problema que es objeto de la decisión.

Al respecto, es innegable la especial importancia de este punto, pues las motivaciones que inclinan a un actor popular a entablar una acción judicial -que constituye como hemos venido diciendo, sin lugar a dudas una acción racional-, dependen de la información de la que éste disponga, sin perjuicio de las demás motivaciones que reposen en el seno del actor. Se configura la regla lógica en este caso de: a mayor información, mayor posibilidad de entablar la acción popular y a menor información, menor posibilidad de ello.

En este sentido, Cappelletti y Garth (1996)⁶⁴ han dejado por sentado que la falta de educación o información, es una barrera de percepción que limita la posibilidad de acceder a los mecanismos judiciales –principalmente en las clases sociales menos favorecidas–, por lo que carecer de la información suficiente para entablar una acción popular en este contexto, se hace ver como un factor determinante a la hora de estudiar la aprehensión del mecanismo por parte de la comunidad antioqueña. Los mismos autores, hacen énfasis en la dificultad que ello presenta, especialmente a la hora de internarse en el acceso a la justicia de “intereses difusos”⁶⁵, que no son otros sino aquellos derechos e intereses colectivos de los que trata la Ley 472 de 1998.

Se puede entonces advertir que la información (la falta de ésta) cumple una función esencial a la hora de optar por la acción popular cuando se hace un juicio racional sobre las distintas opciones a seguir. La información o educación jurídica en este sentido, hace referencia al conocimiento del derecho que pueda llegar a ser objeto de protección, así como la existencia del mecanismo, ante quien se interpone, quién es el agente infractor, cuáles son los requisitos del escrito de demanda, etc.

64 CAPELLETTI, Mauro y GARTH, Bryant. El acceso a la justicia: la tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

65 Ibíd. Pág. 20.

Como se observa, acceder a la información básica sobre el mecanismo que nos ocupa es primordial, máxime si se tienen en cuenta las rigurosidades procesales que se identifican en los organismos judiciales. Una falencia en el manejo de la información por parte del actor popular, se puede traducir en inconvenientes a la hora de manejar tecnicismos procesales, falta de conocimiento en materia probatoria o, sencillamente, a identificar una necesidad medio ambiental en donde no la hay -jurídicamente hablando-.

En efecto, se observó en la investigación cuantitativa que de un total de 3.443 acciones populares presentadas ante las instancias judiciales, 1.043 de ellas fueron rechazadas por la autoridad judicial, lo que corresponde a un 30,3% de la totalidad de las demandas interpuestas. Si se tiene en cuenta que ello responde en gran medida a requisitos meramente formales, lo anterior permite deducir que existe una grave falencia de información y educación en los actores populares.

Es -principalmente- la información, el factor decisivo a la hora de entablar una demanda medio ambiental, ello no desconoce que otros factores puedan intervenir a la hora de ejecutar la labor de discernimiento mencionada por Elster, como podrían ser variables de orden personal -intereses particulares-, biografía e historia de vida del potencial actor popular, presión social o, meramente, ser reductible ello a un fenómeno psicológico en la mente del agente.

Lo expuesto acerca de la importancia del conocimiento de la información, como factor relevante a la hora de entablar una acción popular, se complementa con otras variables bastante importantes, como lo es la toma de la decisión de recurrir a ámbitos judiciales. Es decir, el sólo hecho de conocer el mecanismo, no garantiza un efectivo acceso a la jurisdicción contenciosa, como quiera que es necesario que el sujeto supere el umbral de percepción del daño ambiental y haga algo al respecto, teniendo en cuenta todos los elementos necesarios para allegar un escrito de demanda ante los estrados judiciales, que en el mundo fáctico, se materializa en un gasto considerable de tiempo, esfuerzo y, en algunas ocasiones, dinero.

Se colige entonces, que es importante la aprehensión cognitiva del mecanismo, pero a su vez es igual de significativo que ese discernimiento se traduzca en una demanda en el mundo jurídico.

6.1.2.2 Del desplazamiento de la decisión racional individual hacia una decisión racional colectiva.

Luego de recorrido el camino de apropiación subjetiva que presenta el actor popular, es básico comprender que la acción racional ejecutada por este, no sólo compromete sus propios intereses, también se ven involucrados los intereses de toda una comunidad que, por regla general, acoge una posición pasiva en el proceso contencioso⁶⁶. Es por ello que el actor popular adopta una representación *ad-honorem* sobre aquella comunidad, lo que da cuenta del voluntarismo adoptado por el actor popular y permite entrever el desplazamiento de la visión subjetiva del individuo hacia a un “subjetivismo colectivo”, se desdibujan así los límites entre lo privado/público y lo particular/colectivo.

Jon Elster, hace un acercamiento a lo dicho desde su teoría estricta o formal de la racionalidad colectiva⁶⁷, cuando habla de la noción económica de la racionalidad colectiva⁶⁸. Al respecto, se expresa en este sentido:

La noción económica de la racionalidad colectiva implica que las personas, a través de acciones individualmente racionales, logran un resultado que es bueno para todos, o por lo menos no es perjudicial para todos. La falla de este tipo de racionalidad colectiva se puede dar en una de estas tres maneras, antes mencionadas: por aislamiento, por una perversa interacción entre las estructuras y por falta de información. En otra parte me he referido a tales fallas como ‘contradicciones sociales’⁶⁹.

66 Lo que para la finalidad del mecanismo de la acción popular es algo vital, puesto que poner de acuerdo a un número indefinido de actores ante unas mismas circunstancias jurídico-fácticas es en efecto, bastante dificultoso. Al respecto, exponen Cappelletti y Garth: “Una barrera adicional se relaciona precisamente con los problemas de acumulación. Las varias partes interesadas, aun si se les permite organizarse y demandar colectivamente, pueden estar dispersas, carecer de la información suficiente o sencillamente no ponerse de acuerdo sobre una estrategia común...” Op. Cit. CAPELLETTI, Mauro y GARTH, Bryant. Pág. 21.

67 Que en el idioma original es denominada “Collective rationality: the thin theory”. Op. Cit., ELSTER, Jon. Págs. 2-14

68 Que en el idioma original es llamado “the economic notion of collective rationality”. Ibid. Pág. 29

69 Traducción no oficial realizada del idioma original inglés: “The economic notion of collective rationality implies that people, by individually rational actions, bring about an outcome that is good for all, or at least not bad for all. Failure of such collective rationality may occur in one of the three ways just described: by isolation, by perverse interaction structures, and by lack of information. Elsewhere I have referred to such failures as ‘social contradictions’”. Ibid. Pág. 29

Si bien el autor parte de esta noción para centrarse en la importancia de la interacción entre los sujetos, para que a través de acciones racionales-individuales, den luz a un beneficio colectivo, la noción se puede integrar a la naturaleza de la acción popular, pues es una sola acción racional de un individuo la que conlleva al beneficio de la colectividad, por lo que en este caso específico, el aislamiento no sería una falla en el mecanismo de tal racionalidad colectiva, ya que el ordenamiento jurídico colombiano permite adelantar la acción constitucional que nos ocupa, de manera individual; ello sin desconocer que a su vez consagra la institución jurídica de la coadyuvancia para quien quiera libremente intervenir en ella, y apropiarse de igual manera de aquella “subjetividad colectiva”.

Este es un fenómeno interesante, en el que a través de una ficción legal, se rompe con la naturaleza individual propia del ser. Tal ficción, nos permite conocer de la decisión racional de un individuo, originada y desarrollada en la intimidad de sus deseos y motivaciones particulares, pero reflejada a través de una subjetividad colectiva, en la que no se hace distinción de fines particulares, sino todo lo contrario, se ponen de manifiesto sólo intereses de orden general.

6.1.2.3 Origen y transformación del conflicto medioambiental

Luego de explorado el perfil lógico-racional del proceso que se surte en la mente de un actor popular, y a su vez observado el impacto colectivo que conlleva dicha decisión racional, conviene entonces observar ahora el fenómeno sociológico que se manifiesta como respuesta a dicho proceso. Se propone para este fin, abordar la teoría del *origen y la transformación de los conflictos* de Felstiner, Abel y Sarat⁷⁰.

La aprehensión del mecanismo constitucional del que venimos hablando, no sólo puede ser interpretado desde el fuero interno del agente popular, también es dable hacer algunas precisiones sociológicas sobre el tema. Para esta finalidad, los autores reseñados teorizan sobre el principio del conflicto y de cómo se desarrolla este fenómeno de conformidad con diversos factores.

70 Op. Cit. FELSTINER, William, ABEL, Richard, SARAT, Austin. Págs. 39-67.

Este proceso se da a través de tres etapas básicas y consecuenciales, las cuales se pueden resumir en: reconocimiento, acusación y reclamación. Se busca con estas pautas entonces, darle atención especial a cómo las experiencias se convierten en agravios y estos a su vez en conflictos.

En primer término, cuando hablamos de percepción del daño, los autores exponen que esta va unida indefectiblemente a la existencia de una experiencia de daño no percibida (EDnP), que debe transformarse en una experiencia de daño percibida (EDP); entendiéndose una experiencia de daño como “una experiencia que tiene valor negativo para la persona que vive”⁷¹. Por lo que se da por descartado cualquier agregado de carácter objetivo dentro de esa relación; se destaca entonces, el carácter subjetivo de la percepción de agravio que, en este punto, podría responder a lo ya dicho sobre la teoría extensa o sustancial de la racionalidad individual de Elster.

Juega en este punto entonces, la valoración y percepción del agente agraviado y, para nuestro interés, los procesos que se surten dentro de la mente del futuro actor popular. Debe tenerse en cuenta que el agravio percibido que nos interesa es aquél de corte colectivo, y no el que se genera en el seno interno de un sujeto y que tiene repercusiones únicamente sobre él mismo, por lo que es de vital importancia el componente colectivo dentro de este fenómeno. Es por ello pertinente citar al respecto lo dicho por los referidos doctrinantes: “[u]n agravio que originalmente haya sido experimentado colectivamente, puede individualizarse mientras se convierte en conflicto”⁷².

Posterior a esta concientización, el individuo afectado debe atribuir el agravio percibido a otra persona, sea ya natural, o jurídica; es por ello imperioso en esta etapa del proceso de transformación, descartar aquellas quejas o inconformidades que no tienen receptor determinado, o que teniéndolo, se trata de un ente de naturaleza abstracta o metafísica, “la persona lesionada debe sentir que ha sido objeto de algo que no está bien, considerar que debe hacer algo con respecto al

71 Ibid. Pág. 43.

72 Ibid. Pág. 49.

daño, por política o sociológicamente improbable que sea esa respuesta⁷³. Desde la óptica que adoptamos en el cuerpo rector de este trabajo, tenemos que decir que, es en esta etapa cuando el potencial actor popular atribuye la comisión u omisión generadora de su perjuicio medioambiental a un ente de orden público.

El siguiente paso de transformación, obedece a la *reclamación* del agente receptor del daño, que encuentra su máximo punto de expresión cuando éste manifiesta su inconformidad ante aquél que considera responsable del detrimento soportado. De ser desatendida tal petición, la reclamación se transformará finalmente en conflicto; y este a su vez en demanda. Respondería a este aspecto, el momento en que el actor popular expone su inconformidad ante el ente administrativo -o particular que cumple función administrativa- en una etapa pre-procesal, antes de ser instaurada la demanda de acción popular. De ser rechazada la compensación en todo, o en parte, se generará así el conflicto, y se le dará el trámite correspondiente a la demanda que se presenta, en consecuencia de la inconformidad presentada.

Es a través de este proceso entonces, como sociológicamente se podría enmarcar el trámite del conflicto medioambiental percibido por un actor popular determinado, pasando por la aprehensión del mecanismo de manera paulatina, hasta llevarlo a instancias judiciales.

6.1.3 Consideraciones particulares

De la exploración realizada anteriormente, es importante advertir que se caería en una falacia si se asume que del proceso de toma de decisiones racionales que desembocan en una acción racional-ambiental, se sucede necesariamente la creación de una “conciencia ambiental” dentro de las percepciones del actor popular; pues es probable que ella misma sea la que haya motivado la instauración de la demanda y, en el caso opuesto, tampoco debe darse esto por cierto, ya que las valoraciones y motivaciones que tiene el agente son variables y dinámicas, dependen así del fuero interno de este, razón por la que no es dable hablar de una decisión racional que se adquiere de manera global, totalizadora, de una vez y para siempre.

73 Ibíd. Pág. 45.

Así mismo, cuando se habla de una subjetividad colectiva, no debe caerse en el entendido de que se creó una conciencia colectiva perdurable en el tiempo, pues como se dijo, ello depende del individuo particular que toma vocería de la comunidad afectada; tal subjetividad colectiva no es más que una ficción fáctico-legal reflejada por la propia subjetividad particular del actor popular. En el evento de que participen varios actores de una misma comunidad, o se encuentre la figura del coadyuvante en un proceso específico, tampoco se puede dar fe de tal conciencia colectiva, pues entra en acción la notoria naturaleza volátil del marco de las estructuras colectivas, moralmente organizadas, que propenden por una misma finalidad.

Por último, se puede afirmar, desde un punto de vista racional y sociológico, que el impulso que genera el accionante dentro de una acción popular, determina de manera importante el trámite que subsigue a la utilización del mecanismo, fijándose así un derrotero para alcanzar la eficacia o ineficacia de la acción constitucional. Es decir, dependiendo de la consolidación del primer paso en la mente del individuo -identificando un agravio y tomando una decisión racional para acusar y reclamar- se desencadena toda la sucesión de eventos que permitiría satisfacer o no, desde un punto de vista meramente jurídico, la necesidad ambiental reclamada.

6.2 Satisfacción jurídica de la necesidad ambiental del colectivo vulnerado

La *satisfacción jurídica* hace referencia, en el presente trabajo, exclusivamente a los casos en los que el juez declara la vulneración de los derechos colectivos, o que aprueba el pacto de cumplimiento al que llegaron las partes involucradas dentro del proceso. Como resultado de los efectos que la satisfacción jurídica produce en la sociedad, y como derivación de la consecución de los objetivos implícitos de la promulgación de la Ley 472 de 1998, se puede hablar por lo tanto, de una eficacia simbólica de la acción popular. De manera que, en este apartado se hará alusión, en primer término, al concepto de “satisfacción jurídica”; posteriormente se realizará un recuento del proceso de introducción de la acción popular en el marco normativo colombiano y, para terminar, se analizará cómo estas dos consideraciones justifican la eficacia simbólica que posee el mecanismo constitucional estudiado.

6.2.1 El concepto de Satisfacción Jurídica

La *satisfacción jurídica*, desde el punto de vista procesal, puede comprenderse a partir de dos acepciones diferentes⁷⁴:

- a) Como “*status operandi*”, en el que la obtención o logro de una situación de cosas equilibradas y favorables a un sujeto, en sus intereses jurídicos, se consigue a través de una actividad jurisdiccional, la cual concluye en el cumplimiento efectivo de una norma.⁷⁵
- b) Como “*status termini*”, en el que una vez el proceso ya ha terminado, se consigue un estado de equilibrio de situaciones jurídicas de los sujetos, sin que se produzca alteración alguna, mostrándose un apacible y constante ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones a través de actuaciones armonizadas en el marco de un orden social y jurídico⁷⁶.

En el presente trabajo, para examinar la satisfacción de la necesidad ambiental que se demanda, nos valdremos del primer concepto, o sea, de la satisfacción jurídica como *status operandi*. Es necesario por tal causa, partir de la hipótesis de que el accionante pretende salvaguardar un derecho ambiental que desde su perspectiva está siendo vulnerado; independientemente de si efectivamente está sucediendo o no. Es decir, se parte de que el accionante señala que, para él, existe detrimento de un derecho ambiental que afecta a una comunidad, razón por la cual instaura una demanda con la finalidad de que cese tal trasgresión o de que se restituyan las cosas cuando fuere posible.

También es indispensable resaltar que se hace mención a *satisfacción jurídica*, en la medida en que el juez falla favorablemente o que aprueba el pacto de cumplimiento al que llegaron las partes involucradas dentro del proceso, lo que sobreviene en que el accionante logró judicialmente su cometido. Es decir, jurídicamente hablando, la necesidad se ve satisfecha con el simple pronunciamiento por parte de

74 FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. Teoría General del Derecho Procesal. México: Universidad Nacional Autónoma de México. 1992. Pág. 22.

75 *Ibíd.* Pág. 23.

76 *Ibíd.* Pág. 23.

la autoridad judicial revestida de poder, para decidir si en el caso encontró que la vulneración del derecho se hacía efectiva; se prescinde así, desde esta perspectiva, de la materialización de la decisión en el mundo fáctico.

6.2. 2 El proceso de regulación de la Acción Popular y la promulgación de la Ley 472 de 1998 como reflejo de las demandas sociales

Con el fin de explicar las razones por las cuales la acción popular posee una eficacia simbólica, es menester una previa reseña de proceso de inserción de la acción popular en la Constitución Política colombiana de 1991⁷⁷, y la promulgación de la Ley 472 de 1998, las cuales surgen como una respuesta a la demanda de ciertos sectores de la sociedad colombiana sobre la concesión de un mecanismo para la protección de los derechos colectivos.

De los 131 proyectos de reforma constitucional presentados, ocho de ellos plantearon de manera circunspecta la implementación de la acción popular en la *nueva Constitución*⁷⁸. Así por ejemplo, en el capítulo correspondiente a la justicia del proyecto N°1, se propuso elevar a rango constitucional los artículos 1005 y 2359 del Código Civil, y la norma consagratória de la acción del consumidor. En éste se introduce además el concepto de daño colectivo y se habla de la indemnización que tiene lugar cuando los sujetos afectados constituyen un grupo de personas. Situaciones similares se presentaron con los proyectos de Ley N° 2, 7, 9, 62, 103, 125, y el proyecto propuesto por la Subcomisión sobre medio ambiente y derechos colectivos⁷⁹.

77 Ley 472 de 1998. Artículo 88: "La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos".

78 Ver resumen relacionado en el en el informe-ponencia sobre los derechos colectivos presentado por los constituyentes Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero. MARULANDA, Iván et al. Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria. En: Gaceta Constitucional No. 58. Bogotá (Abril 24 de 1991). Págs. 6-45.

79 *Ibid.* Pág. 19-22.

Tres años después de haberse consagrado la acción popular en la Constitución Política, se inició el proceso de regulación mediante Ley Ordinaria del Congreso⁸⁰. En dicho proceso se expusieron varios proyectos de Ley (el primero de los cuales fue introducido el 3 de agosto de 1993) y, finalmente, se acumularon los proyectos de Ley N.º 005 de 1995, 024 de 1995 y 084 de 1995 (Cámara) en uno solo, bajo el número 10 de 1996 (Senado)⁸¹.

Particularmente, el proyecto de Ley N.º 084 presentado por el Defensor del Pueblo de aquella época –Jaime Córdoba Triviño–, recogió “muchas de las propuestas realizadas por la comunidad y los especialistas en el tema que participaron en las nueve mesas de trabajo organizadas por la Defensoría del Pueblo en diversas ciudades de Colombia”⁸²; de la misma forma, acumuló las observaciones presentadas por los expertos nacionales que hicieron parte del Seminario Internacional sobre Acciones Populares y de Grupo, celebrado en Santa Fe de Bogotá en septiembre de 1994⁸³.

Ello generó una gran expectativa frente a la regulación de las acciones populares y de la participación ciudadana, reafirmando así la necesidad de que el Congreso reglamentara prontamente tales acciones. Dichas esperanzas se vieron reflejadas igualmente en la campaña nacional implementada por la Defensoría del Pueblo, “Defendamos las acciones populares”, mediante la que se recolectaron 70.000 firmas, las cuales se anexaron como apoyo del proyecto entregado al Congreso⁸⁴.

Debido a las presiones provenientes de influyentes sectores de la sociedad y a las grandes trabas por parte del gobierno de turno y de los gremios económicos por él representados, el texto final de la Ley 472 de 1998 se apartó en gran

80 Por cuanto se trataba de derechos colectivos o de tercera generación, y no de derechos constitucionales fundamentales. Artículo 152 de la Constitución Política.

81 CAMARGO, Pedro Pablo. *Las Acciones Populares y de Grupo: Guía Práctica de la Ley 472 de 1998*. 5ª Edición. Bogotá: Editorial Leyer. 2006. Pág. 56.

82 *Ibíd.* Pág. 56.

83 *Ibíd.* Pág. 56.

84 *Ibíd.* Pág. 56.

parte del proyecto presentado por el Defensor del Pueblo⁸⁵. No obstante, especialmente a través del proceso de elaboración del mencionado proyecto de Ley -084 de 1995-, se puede evidenciar la clara demanda social con referencia a la promulgación de la Ley regulatoria de las acciones populares y es de allí de donde se deriva, en parte, la eficacia simbólica del mecanismo constitucional, como se verá a continuación.

6.2.3 La Eficacia Simbólica de la Acción Popular y su Dimensión Legitimadora

Uno de los mayores inconvenientes a la hora de estudiar el discurso jurídico, es la dicotomía que se presenta entre el contenido jurídico y sus formas. Esto se debe a que la potencia reguladora del derecho y su incidencia social, puede originarse tanto en el contenido de la norma como en sus formalidades, –sin que de hecho, exista una relación de complementariedad y unidad entre ambos factores⁸⁶–, acarreando, en efecto, la producción de dos tipos ideales para el estudio de la eficacia del derecho: la *eficacia simbólica* y la *eficacia instrumental*⁸⁷.

El término *eficacia simbólica*, en sentido amplio, hace referencia a la función de representatividad que cumplen las normas por el simple hecho de ser promulgadas; en otras palabras, la fuerza de las normas radica en “el impacto que produce su condición de discurso propio de las instituciones político-jurídicas, discurso con capacidad para establecer la diferencia entre lo lícito y lo ilícito, lo justo y lo injusto, lo verdadero y lo falso”.⁸⁸ Aquí, en principio, su reciprocidad con la realidad objetiva no es un asunto de mayor relevancia; lo que importa es que la norma sea conocida, comprendida y aceptada por sus destinatarios⁸⁹.

85 El entonces Presidente de la República Ernesto Samper Pizano, mediante comunicación del 20 de Agosto de 1997 le hace saber al presidente de la Cámara de Representantes, Carlos Ardila Ballesteros, que devuelve por razones de inconstitucionalidad parcial e inconveniencia el proyecto de Ley, específicamente por los artículos 2, 8, 9, 35, 49, 83 y 87. Posterior a ello, el 1° de Octubre de 1997, la Cámara de Representantes dio curso favorable, con excepción de los artículos 9 y 49. Finalmente, la Corte Constitucional declara infundadas las objeciones con respecto a los artículos 9 y 49, y se inhibe de conocer de las objeciones contra los artículos 2, 8 y 87; en consecuencia, en su fallo obliga al Presidente a sancionar la Ley. No obstante, las presiones de la ANDI y otros sectores lograron imponerse para que se modificara en algunos sentidos el contenido de la Ley. *Ibid.* Págs. 58-71

86 Op. Cit., GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. Pág. 88.

87 *Ibid.* Págs. 88-89.

88 *Ibid.* Pág. 89.

89 *Ibid.* Pág. 90.

De modo que, desde la teoría de García Villegas⁹⁰, la *eficacia simbólica*, se convierte en una condición imprescindible de la aceptación del derecho y de su existencia social misma; se transforma en el elemento preciso para los casos en los que el objetivo implícito de las normas está dirigido a la producción de una comunicación entre instancias jurídico-políticas y gobernados, con el fin de infundir y afianzar en los receptores un tipo de concepción favorable a la legitimidad del poder⁹¹.

La eficacia simbólica, en sentido amplio o en términos generales, se explica a partir del intrincado proceso legislativo y la posterior promulgación de la ley 472 de 1998, como respuesta a las demandas sociales⁹²; de esta manera cumple una función legitimadora del derecho dentro de la sociedad⁹³, cuando los integrantes de esta comienzan a percibir una correspondencia entre las demandas sociales y las declaraciones funcionales de la norma.

Por su parte, la eficacia simbólica de la acción popular en términos particulares, se explica en la correspondencia necesaria que existe entre satisfacción jurídica y legitimación; es decir, su punto de origen es la afirmación de que los casos en los que se conceden las pretensiones o se aprueba el pacto de cumplimiento –independiente de que dicha situación se dé o no en la mayoría situaciones–, contribuyen al fortalecimiento de la legitimidad de las instituciones estatales y, por consiguiente, surge una convicción de eficacia del mecanismo.

La correlación entre la satisfacción jurídica y la legitimación como fenómeno que ocasiona la eficacia simbólica de la acción popular, puede ser ilustrada a través de la utilización progresiva del mecanismo fundamentado en los casos exitosos;

90 Ibíd. Pág. 91.

91 GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. Eficacia Simbólica y Eficacia Instrumental del Derecho. En: El Otro Derecho. Bogotá: ILSA. No. 7. Enero 1991. Pág. 7.

92 De la misma manera, esto se hace explícito en el comentario final de los ponentes y coordinadores del Proyecto de ley definitivo, el cual reza: “Regular las acciones populares en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, constituye un reclamo que nuestro país demanda con vehemencia. Nuestra vocación democrática propone el articulado de este proyecto para que transite el camino legislativo por el Congreso, con la aspiración de ser realizados los sueños de paz y justicia social para todos, empeño en el cual, estamos seguros, sabrán acompañarnos” (subraya fuera de texto). Op Cit. CAMARGO, Pedro Pablo. Pág. 57.

93 La cual a menudo depende de factores ideológicos ligados a la propagación de una idea de representación.

es decir, de la forma como se ha utilizado el mecanismo de manera progresiva, sin importar los casos en los que se rechazaron las acciones y en los que no prosperaron las pretensiones en cuanto a la protección del ambiente sano, durante los primeros diez años de aplicación de la Ley 472 de 1998.

Al respecto, se puede observar un gran desequilibrio entre acciones presentadas (concernientes a todos los derechos colectivos en general) y acciones efectivamente tramitadas; pues de 3443 acciones interpuestas durante el periodo estudiado, tan solo 2400 fueron efectivamente tramitadas. Una situación similar se presenta con el número de sentencias denegatorias: se observa que de un total de 516 providencias proferidas en materia ambiental durante los diez años estudiados, tan solo en un 15,9% de los casos se concedieron las pretensiones, y en un 9,3% se aprobó el pacto de cumplimiento, lo que nos arroja un total de 25,2% de casos en los que se satisfizo la necesidad ambiental, en oposición con un 74,8% en los que no.

Es necesario tener en cuenta que los casos en los que no se decidió de manera favorable, constituyen un desconocimiento jurídico de la vulneración de los derechos ambientales y por tal razón, el accionante que consideró la existencia de la transgresión, no vio protegido el derecho. No obstante, los eventos en los que las acciones presentadas efectivamente se tramitan y en los que las pretensiones de la acción prosperan, generan un efecto de representatividad y buen funcionamiento de la acción popular en la sociedad. Esto se evidencia en el hecho de que se continuó utilizando el mecanismo de manera progresiva (con excepción del año 2006 en el que se presentó un descenso).

De tal manera se cumplen los cometidos de la eficacia simbólica, pues desde esta óptica lo que importa no es resolver la mayor cantidad de problemas posibles, sino la aceptación de la acción por parte de la comunidad y el subsiguiente fortalecimiento de la legitimidad del poder, de la participación ciudadana y de las instituciones estatales en el cumplimiento de sus cometidos democráticos.

Conforme a lo anterior, la acción popular como institución democrática utilizada en una sociedad carente de uniformidad social y económica -como la nuestra-, se configura no solo en un instrumento simbólico para la creación de cierta conciencia popular de derechos, sino también en un instrumento de dominación

oligárquica a través de la repetición de un discurso que presume la efectividad real de tales derechos⁹⁴.

La trascendencia de la *satisfacción jurídica* de la necesidad ambiental, como parámetro de medición de la eficacia de la acción popular, radica entonces en su capacidad para crear en la sociedad una representación de suficiencia del derecho, que generen transformaciones en ciertas porciones de la población antioqueña; y en consecuencia, para otorgar legitimación a la acción y generar una visión de estabilización institucional. Lo que dejaría de lado el cumplimiento real de esa decisión contenida en la sentencia; no se puede hablar en esta instancia entonces, de una contestación material y efectiva sobre las necesidades ambientales de la comunidad ambiental, por lo que es necesario abordar el último componente de nuestra tesis.

6.3 Cumplimiento de la decisión que consagra la sentencia

Los casos en los que se activa el aparato judicial por medio de la acción popular para invocar la protección de un derecho colectivo, se argumentan en que las autoridades, en quienes radica su protección, están siendo incumplidoras de normas. Luego, a través del mecanismo, se da un cumplimiento de lo declarado por el juez y subsecuentemente de la normatividad inobservada. Es por ello que el cumplimiento de la decisión consagrada en la sentencia, constituye un parámetro de medición de la eficacia instrumental de la acción popular, por cuanto el hecho de que las autoridades declaradas responsables por el juez, pasen de incumplidoras a cumplidoras, se constituye en un fundamento del buen o mal funcionamiento del mecanismo en la realidad y, por consiguiente, de su eficacia instrumental.

Por ello, en esta sección se partirá del estudio de las tipologías del incumplimiento de normas según la teoría de Mauricio García Villegas; luego, se abordará el tema de la cultura de legalidad y ciudadanía, la cual produce en los ciudadanos una visión de cumplimiento de normas y los motiva a interponer la acción popular; seguidamente, se analizará la mentalidad de cumplimiento de la que se revisten las entidades una vez se declara la vulneración de los derechos colectivos o se

94 Op. Cit. GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. Eficacia Simbólica y Eficacia Instrumental del Derecho. Pág. 8.

aprueba pacto de cumplimiento por parte del juez; y finalmente, se examinará cómo el cambio de mentalidad –de incumplidora a cumplidora– que adquieren las autoridades responsables de la protección del ambiente sano, conllevan a predicar la eficacia instrumental del mecanismo.

6.3.1 Conducta incumplidora de las entidades accionadas como preludio de la acción popular

Si bien es cierto que a partir de la Constitución de 1991 la protección del medio ambiente es un tema que no solo incumbe al Estado sino a todos los estamentos de la sociedad, debe reconocerse que muchas de las problemáticas y conflictos judicializados a través de las acciones populares, son en realidad una manifestación de los problemas ambientales en los que la acción de las autoridades competentes en la protección del ambiente sano no ha sido suficiente⁹⁵ y, por tanto, se ha requerido de la intervención de los ciudadanos para exigir la protección del derecho colectivo.

Lo anterior nos conduce a la tesis de que el Estado, en los casos en los que las entidades que ejercen función administrativa han sido condenadas en la sentencia, ha inobservado las normas que lo consagran como guardián vital del medio ambiente. Es decir, las autoridades sancionadas en las acciones populares son, en principio, incumplidoras de normas, ya que han desconocido tanto los postulados de la Constitución Nacional en los que se establece la obligación del Estado en la protección de la diversidad e integridad del ambiente, así como la normatividad específica sobre cada temática al respecto –por ejemplo, fauna y flora, manejo de residuos sólidos, tratamiento de aguas residuales etc.–.

Este desamparo, con respecto al medio ambiente, se manifiesta en el alto porcentaje de acciones populares en las que se invoca la protección del ambiente sano, pues del total de las acciones tramitadas durante los diez años analizados, estas constituyen un 24,2%, en contraste con un 75,8% en las que se buscaba la protección de otros derechos colectivos. De la misma manera, dentro de las acciones populares

95 BUNGE, Mario. *¿Personas, sociedades o ambas?: El enfoque sistémico de los problemas sociales*. Cataluña: Fundación Ernest Lluch, 2009.

concernientes a la protección del medio ambiente, se encontró un elevado índice en los que se demandaba específicamente el suministro de agua potable (20%), la adquisición de áreas de interés para acueductos municipales (14%) y el cese en la contaminación de recursos hídricos (5%), lo que demuestra una clara desprotección de las autoridades en lo que a los recursos hídricos se refiere.

Para abordar la premisa anterior, se hace útil tomar como referente la teoría de García Villegas, quien ha elaborado un análisis teórico del fenómeno del incumplimiento de normas en Colombia⁹⁶ a partir de la integración de tres puntos de vista a los cuales llama estratégico, político y cultural⁹⁷. Según el autor, estos modelos no son puros ni estáticos, sino que existen múltiples mixturas entre ellos y, de igual manera, pueden cambiar conforme el contexto social en el que actúen. Aún así, cada punto de vista tiene un tipo de razones para incumplir y por tanto cada uno corresponde a una mentalidad incumplidora en específico: el estratégico, en el que se incumple cuando no le conviene; el político, que incumple para defenderse; y el cultural, que incumple porque piensa que hay valores superiores a los de la norma⁹⁸.

Como se mencionó de manera precedente, dado que los modelos no pueden ser tomados como puros sino que se fusionan en la práctica, el aludido teórico crea adicionalmente tres mentalidades intermedias: el taimado, que es una combinación entre el estratégico y el político; el déspota, que contiene elementos del estratégico y del cultural; y el restaurador, que mezcla características del político y del cultural⁹⁹.

De forma que el taimado, combina la actitud de acatamiento con una estrategia de desacato puesta en práctica ante el más mínimo descuido de quienes detentan la

96 Op. Cit. GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. Normas de Papel. Págs. 237-281.

97 “El punto de vista estratégico –que suele ser invocado por los economistas– considera que la gente incumple luego de hacer un cálculo de costos y beneficios de la obediencia. El punto de vista político, en cambio, sostiene que cuando las personas incumplen, lo hacen como un acto de resistencia contra la autoridad. La perspectiva cultural, por su parte, supone que la razón por la cual las personas no acatan lo que las reglas establecen estriba en que los valores que ellas transmiten son vistos como menos importantes que otros valores – por ejemplo, religiosos o familiares– arraigados en la cultura de los pueblos”. *Ibid.* Pág. 238.

98 *Ibid.* Pág. 239.

99 *Ibid.* Pág. 252.

autoridad; el déspota, también llamado arrogante hipócrita, combina la creencia en valores supraleales con el abuso del poder; y el restaurador, sueña con la recuperación de un mundo supuestamente justo-bueno que alguna vez existió¹⁰⁰.

En términos generales, y según la tipología expuesta, se podría clasificar la actitud de las autoridades incumplidoras demandadas como déspota, ya que en las acciones populares interpuestas en su contra por inobservancia o violación de derechos relativos a la protección del ambiente sano –según el comportamiento en general adoptado por estas durante el proceso judicial–, las entidades demandadas no habían dado cumplimiento a la normatividad ambiental específica en cada caso en particular, puesto que asumían tal responsabilidad, según lo vislumbrado, como una actividad facultativa y no tanto como una obligación legal inmediata en sí. Esto conlleva a la concepción de que dichos entes, al cumplir la normatividad ambiental en cada caso específico, más que cumplir con la ley le estarían haciendo un favor a la comunidad.

Tal clasificación responde a que la mentalidad incumplidora déspota, desde la perspectiva de García Villegas¹⁰¹, se caracteriza por considerar al derecho como un instrumento de poder, más que un límite de éste; su actitud tiene como fundamento las desigualdades sociales profundas que se presentan en la sociedad en la que se desenvuelve, ya que concibe dicha situación como algo natural -y hasta justo-. Los incumplidores déspotas se destacan por una costumbre tradicional de desigualdades sociales, suscitada por la debilidad del espíritu igualitario, ciudadano y legal de las clases sociales con mayor poder,

En la investigación elaborada, este concepto se evidencia en la falta de ánimo “conciliatorio” de las entidades demandadas en el transcurso del proceso, pues de 516 sentencias proferidas entre 1999 y 2009 en primera instancia (tanto por el Tribunal Administrativo de Antioquia como por los Juzgados Administrativos), tan solo en 47 se aprobó Pacto de Cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta que las entidades con mayor actitud de desacato en cuanto al amparo del ambiente sano,

100 *Ibíd.* Págs. 252-257.

101 *Ibíd.* Págs. 254-255.

son los municipios (a menos de que se demuestre lo contrario en el transcurso del proceso y sean desvinculados en la sentencia), pues estos constituyen un 64,7% (el municipio de Medellín en un 20,8% y otros Municipios antioqueños en un 43,9%), en contraposición a un 35,3% que corresponde a acciones contra otras autoridades con funciones administrativas. Esto último podría deberse a que los municipios cuentan con otras atribuciones legales y por tanto no le dan prioridad a aquellas que a la protección del ambiente sano se refieren.

Sin embargo, realizar dicha clasificación general resulta apresurado, arbitrario e impreciso, puesto que según García Villegas¹⁰², la conducta de las mentalidades incumplidoras no puede ser predicha con solo estudiar sus tipologías y, por tanto, se hace imperioso el análisis adicional de los contextos, el tiempo, el espacio y las circunstancias de cada caso en particular¹⁰³; estableciendo así una relación de reciprocidad entre los contextos y los entidades incumplidoras, ya que estas fabrican los contextos tanto como los contextos moldean y determinan la actitud que tales entidades puedan adoptar.

6.3.2 Cultura de legalidad y ciudadanía frente a la protección de los derechos colectivos

Aunque los comportamientos incumplidores sean solo un reflejo de una parte de la vida diaria de los colombianos y estas prácticas no sean concebidas –ni por los individuos incumplidores ni por los demás integrantes de la sociedad– como actos delincuenciales, vandálicos o como perturbaciones al orden¹⁰⁴, ello no se configura en una justificación para la inobservancia de las obligaciones legales por parte de las autoridades. Por tanto, se puede afirmar que la interposición de acciones populares en los últimos años ha servido a la ciudadanía para advertir al Estado sobre las vulneraciones, desidias y descuidos en su obligación de garantizar el bienestar y la satisfacción del interés general, oportuna y adecuadamente.

102 *Ibíd.* Pág. 242

103 Este último de gran complejidad, debido a que lo que realmente impulsa al individuo, no en todas las ocasiones, es lo que se hace explícito. ELSTER, Jon. *Alchemies of the Mind: rationality and the emotions*. Cambridge: The Press Syndicate of the University of Cambridge. 1999.

104 *Op. Cit.* GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. Normas de papel Pág. 260.

De allí, que el funcionamiento del mecanismo constitucional estudiado en Antioquia, en los diez primeros años de aplicación de la Ley 472 de 1998, permita vislumbrar un elemento propio del *Estado Moderno*¹⁰⁵: una *Cultura de Legalidad y Ciudadanía*¹⁰⁶. Esta disposición consiste en una percepción del respeto a la ley por parte de los ciudadanos, al punto de someter las creencias, valores e intereses personales a la ley.

Al tenor de García Villegas¹⁰⁷, la cultura de legalidad es la cultura propia del ciudadano, quien es considerado como persona cívica y en consecuencia asume sus responsabilidades. Dicha cultura hace que los individuos no negocien el cumplimiento de la ley, sino que, por el contrario, se valgan de los medios legales que estén a su alcance para que dicho cumplimiento se haga efectivo, ya que tienen clara la separación entre el ámbito privado de la libertad individual (la moral, la cultura o los sus propios intereses) y el ámbito público (la ley); y además, son conscientes de que en caso de conflicto entre dichos ámbitos, debe primar la ley. En otras palabras, cuando los ciudadanos intervienen en el espacio público mediante la interposición de la acción popular, se despojan de sus principios morales y sus costumbres a favor de la ley, es decir, de lo público, sin que ello signifique el desarraigo de sus principios y valores en el ámbito privado.

La anterior aseveración se justifica en términos fácticos, si se analiza el aumento presentado cada año en la interposición de acciones populares (con excepción del año 2006 en el que se presentó una leve disminución), lo que constata la actitud de los ciudadanos en lo concerniente al derecho y a la legalidad como algo que actúa al interior de las vidas corrientes y de los hechos cotidianos, y no como algo externo a la vida social¹⁰⁸. De igual forma, se puede observar que en el 87,3% de las acciones en materia ambiental, tramitadas entre 1999 y 2009, los accionantes son personas naturales, lo que demuestra el compromiso de la ciudadanía en el cumplimiento de los postulados legales que propenden por la protección del ambiente sano.

105 El cual surge de la correspondencia entre el Estado Constitucional y la Sociedad Civil. *Ibíd.* Pág. 264-269.

106 *Ibíd.* Págs. 273-274.

107 *Ibíd.* Págs. 273-274; 319.

108 EWICK, Patricia y SILBEY, Susan S. Conformismo, oposición y resistencia: un estudio sobre conciencia jurídica. En: *Op. Cit.*, GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. *Sociología Jurídica*. Pág. 270.

Por esta razón, la puesta en práctica de este mecanismo por parte de los antioqueños, ha evidenciado una conciencia transparente sobre los derechos y los deberes de los ciudadanos, lo que conlleva a una comparecencia ante las autoridades competentes en cuanto estos detectan que sus derechos han sido o están en peligro de ser vulnerados¹⁰⁹. Se puede decir, por tal razón, que la acción popular ha pasado a ser estimada como un mecanismo de actuación que surge de una construcción social; es decir, que interviene en el interior de la sociedad a través de las experiencias cognoscitivas y las relaciones intersubjetivas de la práctica social ordinaria¹¹⁰ y, específicamente, en la protección del ambiente sano; se ha convertido en una herramienta que forja de manera elemental los anhelos, perspectivas, aspiraciones, cálculos y necesidades de la sociedad.

Por lo anterior, la cultura de legalidad o acción ciudadana perseguida mediante la activación del examinado mecanismo constitucional, se configura como un antídoto contra las prácticas del incumplimiento por parte del Estado. Ello, debido a que el ciudadano, en cada uno de los casos en los que se ha requerido de la activación del aparato judicial para la protección del ambiente sano, por vulneraciones originadas en quienes desempeñan funciones administrativas, ha antepuesto el interés general y el cumplimiento de la ley al ámbito privado de la moral, la cultura o a los intereses propios.

6.3.3 La atribución de responsabilidad en la sentencia como engranaje del cumplimiento

De la decisión consagrada en la sentencia que declara la vulneración de los derechos colectivos y del fallo aprobatorio de pacto de cumplimiento, se deriva –una vez en firme la providencia– un cambio de actitud de los señalados como responsables. Estos adquieren una posición activa frente a la problemática, para así propender por la materialización de la sentencia y la subsecuente protección del derecho agraviado, con el fin de producir finalmente una transformación en el mundo real que dé por terminada la transgresión.

109 Op. Cit., GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. Normas de Papel. Pág. 267.

110 Op. Cit., EWICK, Patricia y SILBEY, Susan S. Pág. 300.

Ello se evidencia en la actitud de compromiso que por lo general adquieren las entidades condenadas en la sentencia, con respecto a la materialización de lo ordenado por el juez. De los casos estudiados en materia ambiental, se observa que tan solo en un 12,5% no se había dado algún cumplimiento de lo ordenado o acordado, pero que en el 56,3% de los casos presentados, se dio el cumplimiento total de lo acordado en el pacto de cumplimiento o en la sentencia en donde se impuso la decisión judicial; y en el 31,2% se había dado un cumplimiento parcial (razón por la cual se encontraba aún el comité de verificación en vigilancia de la totalidad de las obras).

Por tal razón sucede que las autoridades condenadas pasen de ser *incumplidoras de normas*, a ser *cumplidoras* de lo establecido en la sentencia y, en consecuencia, de la normatividad inobservada que dio origen a la acción popular. Para abordar dicha mutación, se ampliará la teoría de García Villegas, quien adicional a la tipología del incumplimiento expuesta antes, ha clasificado además a los cumplidores en *justicieros*, *tácticos* y *cívicos*, según las razones que motivan a cada mentalidad¹¹¹.

Así entonces, con *cumplidores justicieros*, el autor se refiere a aquellos para los cuales el derecho solo tiene importancia como mecanismo de control social a través del cual se puede “*imponer orden y cultura en el pueblo raso*”; por ello, únicamente acceden al derecho en la medida en la que este concuerde con su propia axiología¹¹². Los *cumplidores tácticos*, por su parte, se caracterizan porque antes de cumplir, analizan la probabilidad de que la sanción por incumplimiento se aplique; para ellos, mientras menos capacidad tengan las instituciones de hacer cumplir sus mandatos, existe menor probabilidad de cumplimiento¹¹³. Por último, están los *cumplidores cívicos*¹¹⁴, cuyo comportamiento se basa en una percepción del derecho como un deber, razón por la cual asumen una actitud natural hacia el

111 Al respecto ver el capítulo 17 “Incumplimiento, Ciudadanía y Democracia”. Op. Cit., GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. Normas de Papel. Págs. 307-335.

112 Ibid. Págs. 311-312.

113 Ibid. Págs. 312-313.

114 Ibid. Págs. 313-316.

cumplimiento del derecho, sin que las críticas que eventualmente tienen frente a las normas generen incumplimiento.

De acuerdo con los modelos teóricos expuestos y con lo observado en cuanto al funcionamiento del mecanismo en la práctica, se puede enmarcar la mentalidad de cumplimiento adoptada por las autoridades declaradas responsables en la sentencia de la acción popular, como *cívica*. Así, estos cumplidores son cívicos por cuanto asumen la responsabilidad de obedecer lo ordenado por la sentencia, sin preguntarse si es justo o no; cumplen el derecho porque cumplirlo y hacerlo cumplir es su cometido; “su obediencia no proviene del contenido del derecho, sino del derecho mismo y de la institucionalidad de la cual deriva”¹¹⁵.

Por otra parte, a pesar de que estos personajes poseen características propias de los cumplidores cívicos, no podrían serlo en sentido estricto debido a que en principio fueron incumplidores –lo que propició la interposición de la acción popular–, lo cual se configura en un indicio de impureza en la aplicación del modelo. Por esto, se puede decir entonces que son igualmente cumplidores tácticos, por cuanto, al parecer, una razón más para el acatamiento podría ser la evasión de las derivaciones perjudiciales de la sanción que se puede generar de un incumplimiento más (un incidente de desacato, por ejemplo, en caso de que no cumplan con lo ordenado por el juez en la sentencia).

En conclusión, la actitud de las entidades condenadas, posterior al fallo judicial, respondería, en sentido amplio, a una correlación o híbrido entre los *cumplidores cívicos* y los *cumplidores tácticos*. Con esto, en principio, se estarían logrando los cometidos de una sociedad viable, en la que quienes deben ser los principales cumplidores¹¹⁶ de normas, lo son, al menos, de manera cívica y táctica, pero no justiciera¹¹⁷; logrando así el fortalecimiento de la legitimidad de las instituciones.

115 Ibid. Págs. 314-315.

116 “Es necesario, como dice Hebert L. Hart, que por lo menos los funcionarios públicos tengan, de entrada, una disposición favorable al cumplimiento de las normas”. Ibid. Pág. 313.

117 Esto debido a que si se razona en la manera en la que lo hacen los cumplidores justicieros, la sociedad se derrumbaría, ya que en tal caso las motivaciones personales ocasionarían una sobrestimación de la importancia de las circunstancias que a cada cual le toca vivir y lo insulso adquiriría trascendencia. Ibid. Pág. 331.

6.3.4 La Eficacia Instrumental de la Acción Popular y su Dimensión Remedial

La *eficacia instrumental*¹¹⁸ es concebida como aquella a través de la cual las normas son vistas como factores reales que conducen a la acción, ligados a la realización de justicia o democracia. Ciertamente, esta acepción conlleva a considerar la capacidad que tiene la norma de producir determinados comportamientos en los receptores, como la fuente esclarecedora de su existencia. Así entonces, el poder regulador del derecho se explica en la existencia de la sanción; y la idea de obligación transmitida por las reglas jurídicas, se convierte en un instrumento indispensable de la regulación social, cuya única preocupación es el cumplimiento efectivo de la conducta explícita contenida en la norma, para así producir una modificación que pueda ser percibida en el mundo real.

Aunque el concepto implica una idea de representación y de símbolo, al igual que la eficacia simbólica (abordada con anterioridad), Estas se diferencian, desde la perspectiva de García Villegas¹¹⁹, en el hecho de que la última alcanza sus objetivos a través de la idea de legitimidad o autoridad, y la eficacia instrumental, en cambio, obtiene el cumplimiento de la conducta por medio de la obligatoriedad o sanción. En el caso de la acción popular, lo instrumental y lo simbólico se presentan en una relación de complementariedad, por cuanto el mecanismo funciona en la práctica tanto como un instrumento de legitimación, así como una herramienta que influye en la conducta de los receptores.

Una disertación acerca de la eficacia instrumental del mecanismo constitucional examinado, implica entonces una previa aproximación a la relación de coherencia entre los objetivos de la Ley 472 de 1998 en lo relacionado con las acciones populares, su aplicación en la realidad social (cumplimiento) y la reparación que dicho cumplimiento genera (remedio).

De tal modo, al indagar en el contenido de la Ley regulatoria de las acciones populares, se encuentra que –en términos generales– su objetivo es incorporar

118 Op. Cit., GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. Eficacia Simbólica y Eficacia Instrumental del Derecho. Pág. 12.

119 Ibid. Pág. 93.

a la sociedad la idea de que el individuo debe pensar en su comunidad y en sus relaciones socioculturales. De su texto se deduce que ha sido implementada para moldear un individuo cuya concepción de los derechos no sea solo de exigibilidad y de poder, sino de difusión y protección de los derechos colectivos como fundamento de la convivencia pacífica, de defensa de los recursos culturales y naturales del país, y de conservación de un ambiente sano. En fin, su finalidad es propender por una visión de las acciones colectivas como una responsabilidad de todos, sin sujetos –activos y pasivos– determinados o excluyentes¹²⁰.

Es así como la acción popular cumple una función instrumental, en la medida en que se da una práctica efectiva de la norma y el consecuente cumplimiento de la sentencia (en los casos donde se declara una vulneración de los derechos colectivos o en los que se aprueba pacto de cumplimiento), efectuando de esta manera una acción remedial frente a los problemas de las colectividades en los que el Estado ha ejercido una labor limitada.

Esta situación se evidencia en el seguimiento realizado a las providencias en las que se aprobó el pacto de cumplimiento y en las que se concedieron las pretensiones, pues en el 87,5% de los casos se ve materializada tanto la decisión impuesta por el juez, como los acuerdos a los que llegaron las partes en el pacto de cumplimiento. Dicha materialización se plasma tanto en el cumplimiento total de la providencia, como en aquellos casos en los que se ha cumplido parcialmente, pues la insatisfacción ambiental del demandante –que en cierta manera representa al colectivo vulnerado– se vio resuelta, o se estaba resolviendo progresivamente.

Se puede considerar que, si bien lo ideal es que haya correspondencia entre el número de demandas en las que se concedieron las pretensiones y las que realmente tengan algún tipo de inferencia en el mundo real, lo cierto es que no es así, y que en un pequeño porcentaje de los casos (12,5%) no sucede, quedándose estas en la instancia judicial. Dado a que el número de demandas en las que se trascendió de la instancia judicial a una instancia fáctica es considerablemente mayor a aquellas en las que no sucedió así, se puede hablar de una materialización, en términos generales, de las decisiones adoptadas en las sentencias y, en consecuencia, de una eficacia instrumental de la acción popular en Antioquia.

120 Op Cit., CAMARGO, Pedro Pablo. Pág. 57.

De todo lo anterior, se deriva la afirmación de que la acción popular funciona como un remedio en lo concerniente a las vulneraciones colectivas, en casos en los que la acción del Estado existe, pero es insuficiente por cuanto hace las veces de artilugio de constricción para que las autoridades administrativas, en el caso estudiado, pasen de ser incumplidoras de normas y vulneradoras del derechos colectivos, a ser cumplidoras de normas, gracias a la intervención de otros estamentos de la sociedad.

De manera que el cumplimiento de la decisión consagrada en la sentencia, se torna en un elemento imprescindible de medición de la eficacia de la acción popular; el hecho de que las autoridades condenadas en el fallo o declaradas responsables en la sentencia aprobatoria de pacto de cumplimiento, pasen de incumplidoras a cumplidoras, se constituye en un fundamento de su buen o mal funcionamiento y por lo tanto de su eficacia instrumental e incluso, de su eficacia simbólica.

Queda así abordado el tema desde una óptica global del mecanismo, pero, resulta igualmente interesante tener un acercamiento al cómo se conjuga todo lo anteriormente estudiado desde un punto de vista más real, más humano; por lo que se propone materializar todo lo señalado, en una acción popular concreta.

6.4 Estudio de caso

Del análisis teórico realizado, se puede dar cuenta de la eficacia simbólica e instrumental con la que cuenta la acción popular como mecanismo constitucional para resolver cuestiones medio ambientales. Esta conclusión surge de la profundización realizada desde lo cuantitativo y desde lo doctrinal, pero se debe aclarar que todo lo dicho representa a una comunidad extensa, es un estudio de carácter “macro sociológico” pues la naturaleza misma de la labor realizada apunta a contestar una pregunta de manera profunda y reflexiva, basándose en datos cuantitativos y cualitativos conseguidos de una comunidad que, como la antioqueña, consta de un gran número de integrantes.

Así entonces, con la intención de abordar lo estudiado desde la singularidad, y nutrir las diferentes apreciaciones encontradas, se propone relacionar la perspectiva de análisis elaborada –la cual fue llamada “Eficacia de la acción popular: Aprehensión,

Satisfacción Jurídica y Cumplimiento”–, con un caso real, de actores populares reales, de agravios medioambientales soportados, y de entidades administrativas que en un principio fueron incumplidoras. Para tales fines, se seleccionó una acción popular en materia ambiental, que representara un caso ordinario, de la cotidianidad, cuyo objeto tiene que ver con los recursos hídricos, la cual, –según los datos arrojados por la fase de investigación cuantitativa–, resultó ser la temática más demandada durante los primeros diez años de aplicación de la Ley 472. Cabe advertir además, que para el correspondiente análisis, se dividió el estudio en las tres esferas antes mencionadas, que corresponden a la etapa pre procesal, procesal y post procesal de todo el trámite de la acción popular.

Es por ello que, con el propósito de entrar en materia, nos centraremos en la historia medioambiental vivida por dos actores populares: la señora Socorro Hernández Muñoz y el señor Alberto Pérez León.

6.4.1 Aprehensión del Mecanismo por parte de la señora Socorro Hernández Muñoz y el señor Alberto Pérez León¹²¹

La señora Socorro Hernández, y el señor Alberto Pérez, han sido vecinos, desde hace más de 23 años, del corregimiento de Altavista, municipio de Medellín¹²²; y desde entonces, han velado por el bienestar de su comunidad, luchando por la garantía de las condiciones mínimas para tener un estilo de vida digno.

Al ser testigos de la transformación de un territorio rural en urbano, gracias a la expansión de la ciudad, la dificultad de acceder a una red de acueducto y alcantarillado que garantizara unas condiciones mínimas de seguridad y salubridad, se convirtió en una de las preocupaciones de los actores populares. Les inquietaba en especial, las condiciones a las que se veían sometidos los niños menores, quienes

121 Todo el apartado pre-procesal que será escudriñado a continuación es producto de la entrevista realizada el 15 de octubre de 2011 al Señor Alberto Pérez León, bajo el consentimiento expreso de la señora Socorro Hernández Muñoz, los dos, habitantes del corregimiento de Altavista del Municipio de Medellín. Ambas personas manifestaron su consentimiento informado a través de escrito fechado en el mismo día de la entrevista, y autorizaron el uso de sus nombres y experiencias en el presente trabajo.

122 Altavista es uno de los cinco corregimientos de Medellín, ubicado al suroccidente del Municipio Tiene aproximadamente 17.474 habitantes y está compuesto por cuatro asentamientos rurales: Altavista, Aguas Frías, El Corazón y San José del Manzanillo. www.corregimientoaltavista.org (22 de noviembre de 2011).

a su entender, son los más propensos a enfermarse, a la hora de tener contacto con aguas no tratadas para el consumo y uso humano.

Esta situación –de daño potencial– era evidente cada vez que se abría una canilla, se jalaba la cadena de un inodoro, o tomaban un baño para salir de su casa y dirigirse a sus trabajos o sus colegios. Esta situación se intensificaba, siempre que “llovía a cántaros”, o toda vez que algún desafortunado animal, moribundo, caía en los tanques que de manera improvisada servían para proveer las necesidades hidrológicas de los habitantes del corregimiento de Altavista.

Esta situación, si bien generaba desasosiego en la comunidad, se intensificó cuando tuvieron conocimiento de que sus vecinos, los residentes de los corregimientos aledaños, comenzaron a disfrutar de su nueva red de acueducto y alcantarillado, instalado y administrado por las Empresas Públicas de Medellín. Es así como identificaron la existencia de una problemática de orden ambiental en sus residencias, pues ya no les parecía tan normal tener que soportar estas cargas, y fue esta motivación la que les hizo impulsar sus deseos por buscar una solución a su futuro incierto. Estamos entonces, ante una experiencia de daño no percibida (EDnP), que se transformó en una experiencia de daño percibida (EDP).

La señora Socorro, y el señor Alberto con la percepción de que estaban cargando con un yugo que no les correspondía –pues se vieron excluidos frente a sus colindantes–, recurrieron, en innumerables oportunidades, a la Empresa de Servicios Públicos de Medellín, reconocida por su gran trayectoria en la prestación de servicios públicos domiciliarios; siempre guardando la ilusión de que por fin cesara el agravio al que se veían sometidos. Es en este punto donde los actores populares, atribuyeron una omisión generadora de su perjuicio medioambiental a un ente de orden público. La acusación que elevaron entonces ante las Empresas Públicas de Medellín, consolida así la imputación fáctica del agravio que percibieron, lo cual los condujo a atribuir a dicha entidad, la responsabilidad de salvaguardar sus derechos colectivos al goce de un ambiente sano.

Luego de haber solicitado que les fuera atendida una necesidad ambiental, el ente en mención se opuso de manera tajante a satisfacer los deseos de los futuros accionantes, pues argumentaban que de conformidad con estudios adelantados

por ellos mismos, veían técnicamente inviable la posibilidad de instalar las comentadas redes; se escudaban tras la premisa de que era responsabilidad del mismo corregimiento, el suplir con agua potable las viviendas del sector. De esta manera, la señora Socorro y el señor Alberto, identificaron una oposición clara y manifiesta por parte de la entidad que consideraban responsable de sus necesidades ambientales. Se negaron así, a trasladar la carga interpuesta sobre Empresas Públicas de Medellín y evidenciaron cómo la *reclamación* interpuesta -como agentes receptores del daño- no tuvo contestación favorable, razón por la que su problema persistía en el tiempo.

Estalló de esta manera, el conflicto generado entre estas dos partes diametralmente opuestas en el mundo fáctico, y se decidió entonces buscar otras alternativas para enmendar la desilusión presentada.

Fue por lo anterior que la señora Socorro, que trabajaba como secretaria en un ente de orden administrativo, buscó ayuda en uno de los funcionarios que laboraban en el mismo lugar. La respuesta de dicho agente fue que la solución idónea al inconveniente que los afectaba no era otra, sino la acción popular. La información percibida por la señora Socorro fue determinante a la hora de tomar la decisión de instaurar una acción popular, por lo que en compañía del señor Alberto, redactaron el escrito de demanda en el que plasmaron todas aquellas motivaciones que los impulsó finalmente a recurrir a instancias judiciales. Se observa así, en las pretensiones elevadas ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín:

1. Que se protejan los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garanticen la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos domiciliarios, y a que su prestación sea eficiente y oportuna.
2. Que como consecuencia de lo anterior, y del término que el despacho estime pertinente, se ejecuten por parte de las accionadas todas las obras que sean necesarias y pertinentes para la construcción inmediata y puesta en marcha de un acueducto que cumpla con las condiciones técnicas, para garantizar que se lleve el agua potable a la comunidad del barrio El

Jardín de la Playa, del corregimiento de Alta Vista, comprendido entre la calle 18 con carrera 96 y 97.

3. Que se fije el incentivo previsto por el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.
4. Que se condene en costas a la parte demandada¹²³.

6.4.1.1 Apreciaciones desde el marco teórico expuesto

Para la presentación de la demanda interpuesta, fue necesario del proceso de discernimiento desarrollado en el fuero interior de los actores populares, pues descartaron otras posibles opciones que se presentaban, y para ello fue determinante un mínimo de conocimiento de normas sustanciales y procesales que regían la figura; como se dijo anteriormente, fue la información suministrada por un profesional del derecho que tendió su mano a este par de ciudadanos, la que inclinó ciertamente la balanza de opciones hacia la acción popular.

Así las cosas, la acción racional ejecutada a través de la toma de una decisión de igual naturaleza, marcó el camino para que la señora Socorro y el señor Alberto tomaran la vocería de toda la comunidad del corregimiento de Altavista, desdibujándose así la línea que divide los intereses personales, y aflorando de esta manera las necesidades de orden general establecidas en la colectividad que representaban.

De las posiciones encontradas en esta historia, se observa cómo se surtió el origen y la transformación del conflicto de conformidad con los parámetros constituidos por los autores anteriormente relacionados, pues la señora Socorro y el señor Alberto percibieron la existencia de un daño medioambiental que antes no experimentaron de una manera consciente; a su vez, dirigieron en contra de las Empresas Públicas de Medellín la acusación de estos agravios por ser esta la entidad de orden público encargada de satisfacer aquellas necesidades, y como era de esperarse, la etapa de reclamación se surtió así mismo, ante el citado ente. De

123 Acción Popular tramitada ante el Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Medellín, bajo el radicado 2008-00196. En el escrito de demanda constan tales peticiones obrantes a folios 4 y 5 del expediente.

igual manera se evidenció cómo de la negatoria de la petición realizada, se generó un conflicto y cómo, posteriormente, este se materializó en el mundo jurídico a través de una demanda de acción popular.

A su vez, se puede destacar cómo la acción racional que ejecutaron los actores populares, se gestó desde las reflexiones de la comunidad en torno a la necesidad de tener acceso a los servicios de agua potable, conforme a las reglas básicas de seguridad y salubridad; ello se desarrolló en el fuero interior de cada uno de los accionantes; también incidió la percepción que tuvieron estos habitantes frente a la situación opuesta de otros agentes que, según ellos, estaban en igualdad de condiciones socio-económicas, y que no se encontraban soportando el mismo agravio que ellos. Estos deseos -en algún momento- lograron adquirir las características de consistencia, completitud y continuidad -de las que antes se hablaba-, por lo que a través de una labor de discernimiento, en la que pesó de manera importante la información a la que tuvieron acceso, se llegó a una decisión racional, traducida en la escogencia de una sola alternativa: la acción popular. Es de este modo apreciable, cómo las *preferencias* y los *planes* con los que contaban la señora Socorro y el señor Alberto, guiaron de manera directa la consistencia en sus deseos.

El recorrido para llegar a dicha decisión racional, se limitó en un principio a las experiencias personales que vivieron; y las percepciones que se alimentaron desde el mundo exterior, permitieron ejecutar una acción racional que conllevó de manera necesaria -por la naturaleza misma de la demanda instaurada- a un desplazamiento desde la decisión racional individual, hacia una decisión racional de orden colectivo, en la que se pretendió, a través de acciones individualmente racionales, lograr un resultado que sería beneficioso para todos los habitantes del corregimiento de Altavista.

De lo expuesto, se puede corroborar cómo se desarrolla en el mundo fáctico lo anteriormente explicado en el acápite de “Aprehensión del Mecanismo”, por lo que se deduce indefectiblemente, que el primer paso para consolidar la eficacia de la acción popular, en este caso específico, se surtió de manera favorable. Se da paso entonces en este proceso, a la manera como estas personas enfrentaron

el segundo aspecto a superar dentro de la eficacia de esta acción popular: la satisfacción jurídica de la necesidad ambiental invocada.

6.4.2 Satisfacción Jurídica de la necesidad ambiental percibida por la señora Socorro Hernández Muñoz y el señor Alberto Pérez León¹²⁴

Para comenzar a realizar el análisis correspondiente a este elemento, es necesario primero acercarse a las posiciones que se encontraron durante el trámite del proceso contencioso, así como el trámite surtido ante las instancias judiciales; es por ello que se describirá lo visto en la etapa judicial de la acción popular interpuesta.

Se encontró entonces que, posterior a la presentación de la demanda antes reseñada, el Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Medellín admitió la demanda través de auto del 3 de julio de 2008, y vinculó al Área Metropolitana del Valle de Aburrá como autoridad ambiental. De tal forma se dio inicio al trámite procesal de la acción popular.

Contestación de la demanda:

Se observó en el escrito de contestación de demanda que Empresas Públicas de Medellín (EPM) se opuso a las pretensiones elevadas por los accionantes, en síntesis porque: a) la atención de las zonas suburbanas y rurales están por fuera de la competencia de EPM y corresponde a la localidad adelantar las diligencias necesarias para cumplir con lo solicitado por los actores; b) las redes de EPM no contaban con una cobertura hasta el lugar donde se solicitaba la conexión y de obligarse a hacerlo, aquello se haría por fuera de las normas técnicas que rigen la materia, por lo que la prestación del servicio no se haría de una manera eficaz, segura y eficiente; c) en el sector existía un acueducto veredal al que debieron conectarse los accionantes; d) de conformidad con el convenio interadministrativo suscrito entre EPM y el Municipio de Medellín, solo debían ser ejecutadas las obras

124 Para el desarrollo de esta fase considerada la "etapa procesal" de la acción popular, se utilizó en su totalidad lo obrante en el expediente 2008-196, radicado bajo el cual se encuentra la acción popular instaurada por la señora Socorro Hernández y el señor Alberto Pérez León.

definidas por dicha localidad; y e) el Municipio de Medellín estaba adelantando gestiones para buscar dar solución a las necesidades de dicha comunidad¹²⁵.

Por su parte, el Municipio de Medellín expuso en su contestación, que desde años atrás se había buscado dentro de la Ley y la Constitución, adelantar proyectos para una solución al saneamiento básico y acueducto a la comunidad de los demandantes; por lo que, en convenio con EPM, para la época de los hechos se estaba adoptando la alternativa más adecuada desde lo técnico, económico y legal para dotar del servicio público de acueducto a las familias que habitan en el sector. Por esta razón, consideró que la acción popular no era procedente y que la decisión que adoptara el juez en el caso sería inocua¹²⁶.

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá, por su parte, como autoridad ambiental dentro del proceso, afirmó que no tenía competencia para decidir en materia de construcción de redes de acueducto y alcantarillado público, razón por la que consideró que el asunto de la referencia, era ajeno a sus funciones¹²⁷.

Surtida esta etapa procesal, se dispuso a realizar la audiencia de pacto de cumplimiento, que fue aquella oportunidad en la que la señora Socorro Hernández y el señor Alberto Pérez, pudieron relacionar a las entidades responsables de su agravio medioambiental con rostros humanos, ya no parecía entonces que se luchaba en contra de un ente abstracto.

*Audiencia de pacto de cumplimiento*¹²⁸:

La audiencia de pacto de cumplimiento fue celebrada el 15 de septiembre de 2008. En ella se hicieron presentes los accionantes, y los apoderados de Empresas Públicas de Medellín, del Municipio de Medellín y del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. De igual manera, asistieron la Procuradora 31 Judicial delegada ante el Tribunal Administrativo de Antioquia y el representante de la Defensoría del Pueblo.

125 Op. Cit., 82. Folios 38 a 62.

126 Ibid. Folios 96 a 122.

127 Ibid. Folios 29 a 37.

128 Ibid. Folios 247 a 250.

En su intervención en la audiencia, Empresas Públicas de Medellín confirmó la posición que adoptó en la contestación de la demanda, y adujo que no tenía competencia para la prestación del servicio de acueducto en el sector de Jardín de la Playa del corregimiento de Altavista, por cuanto este hacía parte de la zona rural o suburbana de municipio de Medellín. Afirmó que si bien para la época existía un convenio con el Municipio de Medellín para la atención de este tipo de sectores, era la municipalidad la que debía determinar las obras que se adelantarían.

Por su parte, el Municipio de Medellín en su intervención afirmó que, tal como lo expuso en la contestación de la demanda, venía prestando el servicio de acueducto desde 1993 en el área señalada por los actores, con la instalación de un acueducto con la capacidad suficiente para la comunidad, pero el desarrollo informal de construcciones desbordó la capacidad del mismo. No obstante lo anterior, a través de convenios con EPM y con personal de la Secretaría de Desarrollo, demostró que se venían realizando estudios (desde antes de la presentación de la acción popular) para dar solución definitiva a los problemas de la comunidad.

Por añadidura, la ingeniera del Municipio de Medellín explicó que el Municipio de Medellín, a la fecha, se encontraba elaborando los diseños de un Sistema de acueducto multi-veredal en los corregimientos de San Antonio de Prado y Altavista, con el fin ampliar la capacidad de los acueductos existentes y así poder extender el servicio hasta el sector de Jardín de la Playa en Altavista, entre otros sectores. Para solucionar temporalmente las dificultades que se tenían en el sector, propuso la instalación de un macro medidor que suministraría el servicio de manera temporal, mientras se construía el acueducto multi-veredal; solicitó entonces un término de dos meses para la realización de los estudios pertinentes. Según lo señalado por la ingeniera, el diseño definitivo del sistema multi-veredal se tendría en diciembre de 2008 y la construcción del mismo, a finales de 2010.

El apoderado de EPM, en consecuencia, solicitó que se suspendiera la audiencia y que se celebrara una vez transcurridos los dos meses, cuando ya se hubiesen hecho los respectivos estudios y se pudiese determinar la procedencia de un posible pacto de cumplimiento. A dicho planteamiento se sumaron la Procuradora 31 Judicial, la señora Socorro Hernández y el señor Alberto Pérez, y el apoderado del Área

Metropolitana del Valle de Aburrá, quien solicitó además que se le desvinculara de la acción popular, por cuanto CORANTIOQUIA era la entidad ambiental competente en los sectores rurales del Municipio, de conformidad con la Ley 99 de 1993. El juez resolvió suspender la audiencia hasta el 14 de noviembre de 2008.

En la continuación de la audiencia se hicieron presentes todos los vinculados, y además, el apoderado de CORANTIOQUIA en lugar del Área Metropolitana del Valle de Aburrá¹²⁹, que fue desvinculada mediante auto del 1 de octubre de 2008. La ingeniera del Municipio de Medellín expuso todas las especificaciones técnicas que, según los estudios realizados para la determinación de la factibilidad, se requerían para la ampliación del sistema de acueducto, con el fin de atender el sector de Jardín de la Playa. Mencionó que inicialmente el censo arrojó 45 suscriptores, pero al momento de hacer el estudio en detalle se encontró un total de 66 suscriptores. Con este dato se puede percibir la magnitud del agravio sufrido por la colectividad de Jardín de la Playa, pues era un total de 66 familias que requerían la satisfacción de las necesidades hidrológicas solicitadas en la demanda interpuesta por la señora Socorro y el señor Alberto.

Se anunció luego, que el precio que tendría que asumir cada hogar para la conexión de la instalación domiciliaria era de dos millones de pesos, el cual sería financiado a los suscriptores por la Corporación de Acueducto Altavista, por cinco años aproximadamente, mientras que la red principal sería construida con cargo al Municipio de Medellín. Así mismo, se estimó la programación de la obra en tres meses, más el tiempo de la contratación, el cual para el Municipio de Medellín se calculó en 90 días por el valor de la obra. Dicho término debía ser contado a partir del mes de febrero de 2009, mes en el cual se podría tener la disponibilidad de los recursos.

Frente a la propuesta del Municipio, EPM consideró importante que CORANTIOQUIA y la Secretaría de Salud adelantaran programas de sensibilización sobre la obligatoriedad de conectarse a la futura red y en caso negativo, que adoptaran las medidas coercitivas correspondientes. Acto seguido,

129 Al respecto observar el acta que consta en los folios 266 a 269 del expediente.

la Defensoría del Pueblo, CORANTIOQUIA, la Procuradora 31 Judicial y los actores populares estimaron que con la propuesta conciliatoria expuesta por el Municipio de Medellín, quedarían satisfechas las pretensiones. Con esta propuesta, la señora Socorro, y el señor Alberto, vieron que finalmente, su deseo de contar con una red de acueducto de alcantarillado pasaba de ser un sueño a ser una realidad, ello después de más de 15 años de recurrir a las entidades responsables por vía administrativa.

*Sentencia*¹³⁰:

En efecto, el juez reconoció que con la fórmula propuesta por el Municipio de Medellín se satisfacían las pretensiones incoadas en la acción popular, y en razón de ello, mediante sentencia número 155 de noviembre veintiséis de 2008, se pronunció frente al pacto realizado de la siguiente manera:

PRIMERO: SE APRUEBA el pacto de cumplimiento celebrado entre los actores populares **SOCORRO HERNÁNDEZ MUÑOZ Y ALBERTO PÉREZ LEÓN**, y el **MUNICIPIO DE MEDELLÍN**, representado por su Alcalde Popular, celebrado el catorce (14) de noviembre de Dos Mil Ocho (2008) y obrante a folio 266 a 269 del expediente.

SEGUNDO: EXHÓRTESE A LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE MEDELLÍN, para que continúe adelantando las acciones tendientes a solucionar de manera definitiva el problema ambiental que afecta a la comunidad y habitantes del sector relacionado en la demanda, la prestación eficiente del servicio público domiciliario de acueducto.

TERCERO: SE ADVIERTE AL REPRESENTANTE LEGAL DEL MUNICIPIO, para que haga llegar cada una de las disponibilidades presupuestales a que hayan lugar, a efectos de realizar las labores y obras necesarias para el cumplimiento del presente pacto a esta Agencia Judicial y a la Procuraduría Judicial 31 para efectos del seguimiento que se debe hacer del compromiso logrado. Igualmente que en el evento de encontrar dificultades que entorpezcan el cumplimiento del mismo, así debe informarlo a este Despacho.

CUARTO: FÍJASE EL INCENTIVO ECONÓMICO a favor de los señores **SOCORRO HERNÁNDEZ MUÑOZ Y ALBERTO PÉREZ LEÓN**, en la suma de diez (10) salarios mínimos legales mensuales a costa del **MUNICIPIO DE MEDELLÍN**.

130 *Ibid.* folios 281 a 298.

QUINTO: REMÍTASE COPIA DE LA PROVIDENCIA al señor Defensor del Pueblo para los fines pertinentes señalados en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

SEXTO: SE ORDENA LA PUBLICACIÓN en un diario de amplia circulación nacional de la parte resolutive de esta sentencia, la que se hará a costa de las partes involucradas en el presente proceso.

SÉPTIMO: EL COMITÉ DE AUDITORÍA Y VIGILANCIA, para el cumplimiento del presente pacto, estará integrado por las partes **SOCORRO HERNÁNDEZ MUÑOZ Y ALBERTO PÉREZ LEÓN**, el Representante Legal del **MUNICIPIO DE MEDELLÍN, CORANTIOQUIA** y por el señor Personero del municipio demandado, funcionario que rendirá informe por escrito cada tres (3) meses, sobre el cumplimiento del pacto suscrito en esta acción popular, ello en virtud de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998. Para lo anterior, envíese copia de la presente providencia al funcionario aludido.

OCTAVO: Ejecutoriada esta providencia y previas las constancias del caso archívese el expediente¹³¹ (negrillas del original).

6.4.2.1 Apreciaciones desde el marco teórico expuesto

En este caso, podemos hablar de que la señora Socorro y el señor Alberto, alcanzaron la satisfacción jurídica de la necesidad ambiental, por cuanto se plasmó en la sentencia el acuerdo al que llegaron las partes involucradas dentro del proceso, lo que conllevó a la consecución, en términos judiciales, de la finalidad buscada por ellos. Es decir, jurídicamente hablando, la necesidad se vio satisfecha con el simple pronunciamiento favorable del juez, quien encontró que la vulneración de los derechos se hacía efectiva.

Así entonces, el caso de la comunidad del sector Jardín de la Playa del corregimiento de San Antonio de Prado, contribuyó al fortalecimiento de la legitimidad de las instituciones estatales, por cuanto su éxito procesal se constituye en una prueba del buen funcionamiento de la acción popular y de los mecanismos que el Estado pone en manos de los ciudadanos para la defensa de sus derechos.

Esto se refuerza aún más, con lo dicho por el señor Alberto Pérez León, quien conforme a los resultados obtenidos en esta acción popular, afirma tener

131 Ello se observa en los folios 297 y 298 del expediente.

una excelente impresión del mecanismo, al igual que las demás personas de su comunidad; señala que recomienda su utilización para la solución de conflictos similares, puesto que ya había intentado resolver el problema por vías administrativas durante aproximadamente 15 años, sin obtener resultados positivos, y fue gracias a la acción popular que la comunidad pudo por fin, satisfacer su necesidad.

Es así como esta acción en específico, genera un efecto de representatividad y aceptación del mecanismo, derivándose de allí su eficacia simbólica. Con ello, se lleva a cabo la misión de este tipo de eficacia, la cual es medida, no con base en la gran cantidad de problemáticas que soluciona, sino teniendo como fundamento, la aprobación de la comunidad, lo que produce un fortalecimiento de la participación ciudadana, de la legitimidad del poder y de las instituciones estatales en el cumplimiento de sus obligaciones democráticas.

6.4.3 Cumplimiento de la decisión consagrada en la sentencia número 155 de Noviembre 26 de 2008, por parte del Municipio de Medellín¹³²

Después de relatar la experiencia judicial que vivieron la señora Socorro, y el señor Alberto, se procede a examinar la etapa post-procesal, pues es en ella donde se observa la materialización de la decisión vertida en la sentencia reseñada.

Inicialmente, se observó que con posterioridad al fallo no se encontró constancia alguna del cumplimiento de la sentencia; a partir de ello el juez requirió al Municipio y a la Personería de Medellín (esta última encargada de vigilar el cumplimiento y enviar informes trimestrales al despacho). Así mismo, la señora Socorro y el señor Alberto, empezaron a informar al Juez sobre el incumplimiento del pacto celebrado.

Debido a que las respuestas remitidas por parte de las entidades requeridas, no fueron satisfactorias, y a su vez mostraron un incumplimiento respecto a los

132 Las fuentes de información para el desarrollo de este acápite, fueron la Acción Popular tramitada ante el Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Medellín, bajo el radicado 2008-00196 –antes expuesto–; y la ya mencionada entrevista realizada el 15 de octubre de 2011 al Señor Alberto Pérez León, bajo el consentimiento de la señora Socorro Hernández Muñoz.

términos pactados en la audiencia reseñada, en este proceso el juez celebró, en total, cinco reuniones del Comité de Verificación, con el fin de comprobar el cumplimiento del fallo proferido por el referido juzgado el día 26 de noviembre de 2008. Se observa cómo el compromiso del funcionario judicial en el caso, fue determinante a la hora de velar por el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia. Se reseñará así, lo ocurrido durante las diversas audiencias, pues en estas se evidencia un incumplimiento, aun después del fallo por parte de las entidades infractoras.

*Primera Audiencia del Comité de Verificación*¹³³:

El 28 de julio de 2009, se celebró la primera audiencia del comité de verificación. Allí, la señora Socorro manifestó su inconformidad debido al incumplimiento del fallo, pero además aclaró su desinterés en iniciar un incidente de desacato, puesto que la comunidad no quería entrar en pugnas adicionales, sino que la entidad se comprometiera a cumplir con lo pactado. A ello respondió el Municipio de Medellín, manifestando las dificultades de orden técnico que se le estaban presentado para el cabal cumplimiento de los compromisos adquiridos; confirmó que, a pesar de la existencia de los recursos suficientes para el desarrollo de la obra, existía la necesidad de rediseñar el sistema de acueducto propuesto, lo cual estaría a cargo de Empresas Públicas de Medellín, por lo cual no tenían información concreta de cómo iban los diseños en ese momento. El juez indicó que dado el plazo de 6 meses solicitado para el cumplimiento total de las obras –iniciando el 1° de febrero de 2009 y terminando el 31 de julio del mismo año–, no eran de recibo las justificaciones dadas por dicha entidad en tal oportunidad.

*Segunda Audiencia del comité de verificación*¹³⁴:

En la segunda audiencia del comité de verificación, celebrada el 6 de agosto de 2009, la señora Socorro y el señor Alberto manifestaron que, a la fecha, no se había realizado ninguna obra en el sector. Con el fin de justificar el comportamiento de la entidad, el apoderado del Municipio de Medellín allegó un documento

133 Op. Cit., 82. Folios 325 a 327.

134 Ibíd. Folios 342 a 344.

que daba cuenta de la adición presupuestal y las dificultades relacionadas con el proyecto de la obra que dio lugar a la acción popular; manifestó que no se había dado cumplimiento de la obra porque habían estado atendiendo otras dificultades en el acueducto de Altavista y reiteró el interés de cumplir con lo pactado.

El juez preguntó a los actores populares si se encontraban satisfechos con el uso del agua que estaban utilizando hasta el momento. Ellos manifestaron que no, debido a que las tuberías se encontraban averiadas, generando humedades y turbiedad en las aguas. En razón a ello, la ingeniera del Municipio de Medellín prometió enviar, a partir del 12 de agosto, un carro tanque una vez por semana al sector, para el suministro de agua potable; además, se comprometió a realizar un censo sanitario en el sector.

El juez manifestó que, a la mayor brevedad posible, debía darse cumplimiento a los cronogramas que se habían presentado, porque de lo contrario se procedería a emitir sanciones al Representante del Municipio de Medellín. Así mismo, insistió en los compromisos que algunas entidades habían adquirido para la siguiente audiencia: la revisión del sector por parte de CORANTIOQUIA, y los informes del censo sanitario, el cronograma de cumplimiento del fallo y el servicio del carro tanque para el suministro de agua potable provisionalmente por parte del Municipio de Medellín.

Tercera Audiencia de Comité de Verificación¹³⁵:

El 21 de agosto de 2009 se constituyó la tercera audiencia de Comité de Verificación. La ingeniera sanitaria del Municipio de Medellín allegó constancia del censo realizado en la comunidad afectada, e indicó que se le había comunicado a la comunidad del cumplimiento del fallo y del valor que tendrían que asumir las 60 viviendas a las que se les instalaría el servicio (\$300.000 cada vivienda), ya que las acometidas serían subsidiadas por el Municipio.

La señora Socorro y el señor Alberto manifestaron su inconformidad con las gestiones adelantadas, debido a que en la reunión celebrada en la comunidad les

135 Ibid. Folios 360 a 362.

habían informado que las obras se iniciaban en enero del 2010, diferente a lo plasmado en el pacto aprobado, según el cual las obras culminaban en julio del 2009. En cuanto al servicio de agua potable suministrado por medio del carro tanque, los accionantes confirmaron que se estaba enviando una vez por semana, pero que la comunidad requería que lo hicieran dos veces. Al respecto, se realizó un acuerdo para que se enviara el carro tanque dos veces de manera semanal.

Finalmente, se discutió el cronograma. El apoderado del Municipio de Medellín afirmó que si lo agilizaban terminarían en abril, ya que la disponibilidad presupuestal estaba lista y que los ingenieros estaban trabajando. En consecuencia, el juez hizo la aclaración de que permitía la ampliación del tiempo para el cumplimiento de la sentencia y la culminación de la obra, con la condición de que se presentara un representante de Empresas Públicas para que explicara qué puntos del proceso se habían adelantado.

*Cuarta Audiencia de Comité de Verificación*¹³⁶:

En esta audiencia, llevada a cabo el 25 de septiembre de 2009, los actores populares manifestaron estar muy contentos en cuanto al servicio de agua suministrado a través del carro tanque, pero afirmaron que en cuanto a las obras definitivas no habían recibido noticias. En respuesta a ello, el apoderado de CORANTIOQUIA allegó el informe técnico del 7 de septiembre del 2009, en el que certificó, con base en la solicitud de la Corporación de acueducto de Altavista, que se podía otorgar concesión de aguas para uso doméstico de las corrientes Escolástica y la Guacharaca para el caso de acueducto en cuestión.

Así mismo, la ingeniera sanitaria del Municipio de Medellín presentó el cronograma, según el cual la autorización de inicio del proceso contractual se había dado el 16 de septiembre, la apertura de la contratación el 17 de septiembre, el cierre de la contratación el 22 de septiembre, la reunión de negociación de precios el 24 de septiembre, el inicio de obras sería el 26 de octubre y la terminación de obras el 24 de diciembre de 2009. El apoderado del Municipio de Medellín recibió la aceptación de la propuesta por parte de los demás integrantes del comité y del Juez.

136 Ibíd. Folios 433 a 434.

Finalmente, el Juez fijó como fecha de celebración de la última audiencia y de visita al lugar de las obras, el día 18 de diciembre de 2009, agradeciendo la buena voluntad mostrada y la colaboración con el despacho en el cumplimiento del fallo.

*Quinta Audiencia de Comité de Verificación*¹³⁷:

El día 18 de diciembre de 2009, el juez se trasladó al sector Jardín de la Playa, en donde se constituyó la inspección judicial con el comité de verificación, para comprobar la ejecución final de las obras de acueducto, construcción de acometidas y obras complementarias del sistema de acueducto de dicho corregimiento. A la audiencia asistieron todos los integrantes del comité de verificación, además de una ingeniera de Empresas Públicas de Medellín, la representante de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Medellín, y la representante de la Corporación Acueducto de Altavista.

La señora Socorro Hernández Muñoz y el señor Alberto Pérez León manifestaron que las obras serían terminadas la semana siguiente, y que prácticamente estaban realizadas, puesto que el servicio de acueducto ya estaba instalado y conectado. Por su parte, la ingeniera de Empresas Públicas refirió que aproximadamente el 94% de las viviendas del sector se encontraban en ese momento conectadas al nuevo acueducto, y que estaban listas para recibir agua potable, toda vez que las 60 viviendas que recibirían el servicio, quedaron con su respectivo medidor de agua y conectados al acueducto de las Empresas Públicas de Medellín.

Posteriormente, la gestora social de Empresas Públicas de Medellín, señaló que la obra se trabajó integralmente y se vinculó a la comunidad a través de capacitaciones relacionadas con el uso del agua potable, sus ventajas para evitar enfermedades, sus derechos y deberes como usuarios, la lectura y la forma como se factura el servicio, el uso eficiente del agua y la protección de las micro-cuencas que abastecen al acueducto. Igualmente, la representante de la Corporación Acueducto de Altavista, resaltó que la gente del sector se encontraba muy satisfecha y alegre por las obras realizadas, presentando así resultados positivos.

137 Ibid. Folios 492 a 494.

Finalmente, el apoderado del Municipio de Medellín manifestó su agradecimiento a las Instituciones que ayudaron en la realización de las obras del acueducto y en especial a la comunidad, ya que “las acciones populares permiten que la Administración llegue a la comunidad a través de los servicios públicos y de las obras que se requieren”. Con fundamento en el avance de las obras del acueducto y la aceptación de la misma por parte de la comunidad, solicitó al Juez dar por terminada la acción popular, a lo cual este accedió teniendo en cuenta los informes recibidos y la verificación presencial hecha del avance de las obras.

6.4.3.1 Apreciaciones desde el marco teórico expuesto

En el caso del suministro de agua potable en la comunidad del sector Jardín de la Playa del corregimiento de Altavista, se puede observar cómo el Municipio de Medellín, incumplió con su obligación constitucional y legal durante más de una década. A pesar de que sí venía adelantando proyectos para proveer a dicho sector de agua apta para el consumo humano y en ningún momento negó su obligación, con su dilación estaba desconociendo tal derecho constitucional. Es por ello que se puede decir que el Municipio de Medellín, en este caso, se configuró en vulnerador de los derechos de la comunidad mencionada, esto es, a gozar de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y al uso de servicios públicos domiciliarios, cuya prestación sea eficiente y oportuna.

De allí, que el Municipio de Medellín pueda ser catalogado como incumplidor déspota en el evento estudiado, pues según lo hallado en el proceso, su actitud encontraba una justificación en las desigualdades sociales profundas que se presentan en nuestra sociedad. Esta clasificación se fundamenta en el hecho de que concibieron la situación de los habitantes del sector Jardín de la Playa, como algo natural y hasta justo, puesto que la comunidad afectada tuvo que esperar alrededor de 15 años para poder contar con el servicio de acueducto y alcantarillado.

Así pues, vemos cómo la cultura de legalidad y ciudadanía adquirida por el señor Alberto Pérez León y la señora Socorro Hernández Muñoz, produjo en ellos un impulso que los condujo a interponer la acción popular, valiéndose así de los medios legales con los que contaban para que el cumplimiento de sus derechos se hiciera efectivo.

Se puede observar además, cómo el Municipio de Medellín, una vez celebrado y aprobado el pacto de cumplimiento, continúa siendo incumplidor, pues solo a partir de la tercera audiencia de verificación de cumplimiento, y en razón a las advertencias del juez con respecto a las sanciones que podría acarrearle su desobediencia, es cuando se comienzan a ver los resultados de sus gestiones. Es así como, gracias a la continua intervención del Juez -y su compromiso con la acción aún después de culminada la etapa procesal- el Municipio pasa de ser incumplidor déspota a cumplidor táctico.

Finalmente, esta acción popular logró una eficacia simbólica e instrumental, en cuanto consiguió que se diera un reconocimiento efectivo de los derechos constitucionales de la comunidad de Jardín de la Playa, y el consiguiente suministro de agua potable en el sector aludido; alcanzando de esta manera una acción remedial frente al problema de acueducto y alcantarillado en el que la labor del Municipio de Medellín había sido postergada; y así mismo, logrando una acción legitimadora por cuanto, al tener un efecto material, refuerza la representación de la utilidad de la acción popular en la sociedad.

6.4.4 Balance del Estudio de Caso

Como se advirtió al comienzo de este acápite, se propuso analizar un caso real que diera cuenta de las dinámicas presentes en el contexto singular. Una vez realizadas las apreciaciones pertinentes, se observó la manera en que se reflejó la perspectiva de análisis propuesta, en un asunto de la vida cotidiana de dos integrantes de la mencionada comunidad antioqueña.

En efecto, se pudo contemplar el procedimiento de la aprehensión del mecanismo constitucional por parte de los demandantes; en él se evidenció cómo apareció la percepción del daño, cómo se superó el umbral de simple apreciación del agravio y qué se hizo al respecto. Se accedió así a la administración de justicia con fundamento en la información obtenida, y la decisión racional finalmente adoptada por los actores populares, se tradujo en una demanda tramitada ante un despacho judicial.

En lo que a la satisfacción jurídica de la necesidad ambiental se refiere, esta se vio configurada cuando el juez falló de manera favorable y se acogió a lo acordado

por las partes en la audiencia de pacto de cumplimiento. Desde ese instante, las necesidades ambientales sufridas por los actores populares, encontraron una respuesta positiva en el mundo jurídico, y sus derechos colectivos encontraron protección formal dentro del marco de un Estado Social de Derecho.

Por último, y en tercer lugar, se tuvo conocimiento de la forma en que la decisión judicial proferida por la autoridad estatal competente se plasmó en el mundo real a través del cumplimiento de lo dicho en la parte resolutive del fallo. Se debe destacar en este punto la importancia de la labor acuciosa del juez para velar por dicho cumplimiento, pues la transformación que surtieron las entidades estatales en lo referente a pasar de incumplidoras déspotas a cumplidoras tácticas, es un proceso que puede quedarse a medio camino si no se les coacciona permanentemente.

De todo lo anterior se deriva un balance satisfactorio de los datos y reflexiones producidos sobre la eficacia de la acción popular como mecanismo idóneo para la protección de derechos ambientales en territorio antioqueño, pues cuando se confrontan las cifras de la investigación cuantitativa, las diferentes apreciaciones teóricas realizadas, y el caso particular estudiado, se da paso a interesantes conclusiones de orden sociológico.

7. CONCLUSIONES



Del componente cuantitativo de la investigación:

- 7.1 Luego de cotejar los diferentes ítems de la realidad judicial a la que se enfrentó la acción popular en materia ambiental, sobre entidades públicas demandadas entre los años 1999 a 2009, se infiere que desde la vigencia de ley 472 de 1998 se ha venido incrementando el número de demandas presentadas por año en Antioquia, lo que corresponde a una mayor utilización del mecanismo por parte de la comunidad del departamento, es decir, se refleja una preocupación por lo ambiental que se incrementa conforme pasan los años, aunque en los años 2008 y 2009 se note una baja en las demandas.
- 7.2 Si bien parece que la comunidad antioqueña encuentra problemáticas en varios tópicos de carácter ambiental, la mayoría de demandas se presentan por insatisfacción en la administración y uso de los recursos hídricos del departamento, lo que permite deducir que existe una falencia por parte de las autoridades regionales encargadas de atender este tipo de necesidades.
- 7.3 En lo que respecta a las partes que integran el litigio, se señaló que en su gran mayoría los demandantes son personas naturales; indica esto que identifican en la acción popular un importante mecanismo para proteger derechos ambientales; por su parte las personas jurídicas parece que no lo asumen así, lo que podría explicar que los derechos ambientales dentro del territorio antioqueño, contienen un carácter más “personal” que empresarial o industrial. De otro lado, los demandados son en su gran mayoría los municipios del departamento, seguidos por las Corporaciones Autónomas Regionales. Se evidencia entonces una

manifestación de insatisfacción por parte de una importante cantidad de antioqueños en lo que respecta a la administración de los recursos naturales y a la adopción de políticas públicas para salvaguardar derechos ambientales.

- 7.4 En la gran mayoría de los casos se impone la decisión judicial, y llegar a un acuerdo en los pactos de cumplimiento es algo excepcional. Esto, teniendo en cuenta que en las ocasiones que las partes llegaron a un acuerdo, hubo mayor celeridad en la materialización de la protección, y según los datos arrojados cuentan con un 100% de probabilidad de éxito; esto da a entender que es el mecanismo legal más expedito y eficaz a la hora de atender insatisfacciones de carácter ambiental en Antioquia.
- 7.5 En una considerable cantidad de las ocasiones, el juez estima que no debe acceder a las pretensiones de la demanda. Esto sucede por lo general, porque el demandante no prueba la vulneración del derecho que invoca, lo que puede ser indicio de una grave carencia de conocimientos elementales de carácter jurídico en Antioquia y por lo tanto, una falta de acompañamiento institucional por parte de autoridades públicas a los actores populares; aunque también puede obedecer a falta de compromiso por parte del actor popular luego de presentar la demanda.
- 7.6 Por lo general, las partes dan cumplimiento a lo ordenado en la sentencia -ya sea aprobatoria del pacto de cumplimiento o en las que se amparaban los derechos invocados-; sólo en una minoría de los casos hay inobservancia total de lo dictaminado por el juez. Esto hace que en la mayoría de los casos se materialice total o parcialmente lo estipulado en la providencia, por lo que existe un alto grado de probabilidad de ver protegido el derecho que se demanda cuando el juez accede favorablemente a las pretensiones. Se colige entonces que la mejor alternativa para proteger derechos ambientales es llegar a un acuerdo en el pacto de cumplimiento; el compromiso de las partes en estos eventos es evidente, por lo que es normal que las labores u obras que se acuerdan se cumplan en su totalidad.

Del componente cualitativo de la investigación:

- 7.7 La aprehensión de la acción popular por parte de la comunidad, se torna en un elemento imprescindible a la hora de evaluar la eficacia de la acción popular, por cuanto esta constituye el primer elemento de la cadena de eventos, que se generan a partir de la acción racional provocada por un ciudadano insatisfecho. Tal fenómeno obedece a la manifestación de una acción racional al mundo exterior, que se toma desde el ejercicio de discernir la información con la que se cuenta, y depende de las intenciones y deseos del agente.
- 7.8 El acceso a la información se muestra como elemento clave a la hora de que un ciudadano se interese por adelantar una acción popular, sin perjuicio de que sea igualmente importante que se tome la decisión de conformidad con factores de tiempo, esfuerzo o dinero.
- 7.9 Durante el proceso de transformación del conflicto medioambiental se avistan las etapas básicas de percepción del daño, acusación y reclamación. Finalmente, se materializa ello en una demanda de acción popular en el mundo jurídico.
- 7.10 La trascendencia de la *satisfacción jurídica* de la necesidad ambiental como parámetro de medición de la eficacia de las acciones en estudio, radica en su capacidad para crear en la sociedad una representación de suficiencia del derecho para generar transformaciones en ciertas porciones de la población antioqueña; y en consecuencia, para otorgar legitimación a la acción y generar una visión de estabilización institucional.
- 7.11 El cumplimiento de la decisión consagrada en la sentencia, es un elemento imprescindible de medición de la eficacia de la acción popular, pues el hecho de que las autoridades condenadas en el fallo pasen de incumplidoras a cumplidoras, se constituye en un fundamento de su buen o mal funcionamiento y, por consiguiente, de su eficacia instrumental y simbólica.

Conclusiones mixtas:

- 7.12 Del análisis socio-jurídico de los datos arrojados en la fase de investigación cuantitativa, se destaca que existe aprehensión del mecanismo por parte de la comunidad antioqueña, que por regla general hay insatisfacción jurídica de la necesidad ambiental del colectivo vulnerado y que la materialización general de las decisiones que consagra la sentencia es algo común, tanto en los casos de imposición judicial como en los de acuerdo de las partes.
- 7.13 Una vez desarrollada la investigación, observadas las apreciaciones teóricas, y examinado el estudio de caso adelantado, se ultima que la acción popular es un mecanismo eficaz para la protección de derechos ambientales en Antioquia, pero que las necesidades ambientales de la comunidad antioqueña están siendo escasamente satisfechas por parte de las entidades estatales, es decir, no existe un problema con el mecanismo, existe un problema en cómo está siendo utilizado.
- 7.14 La acción popular cumple una doble labor ya que es eficaz, instrumental y simbólica: en primer lugar, cumple una función legitimadora del derecho dentro de la sociedad, cuando los integrantes de esta comienzan a percibir una correspondencia entre las demandas sociales y las declaraciones funcionales de la norma; e igualmente, cumple una función remedial con respecto a los problemas de las colectividades en los que la labor del Estado ha sido limitada, cuando se da una práctica efectiva de la norma y el consecuente cumplimiento de la sentencia en los casos en los que se declara una vulneración de los derechos colectivos. Es así como, en este mecanismo constitucional, lo instrumental y lo simbólico se presentan en una relación de complementariedad, por cuanto funciona en la práctica tanto como un instrumento de legitimación, así como una herramienta que influye en la conducta de los receptores.

8. RECOMENDACIONES



Es indudable que cuando las pretensiones prosperan, o cuando se llega a un acuerdo en la audiencia de pacto de cumplimiento, se cuenta con una alta probabilidad de que la petición elevada se materialice en el mundo real; es decir, se puede predicar una protección real del derecho que se encontraba vulnerado.

El inconveniente radica en los casos en los que se rechaza la demanda inicial o cuando el juez desestima las pretensiones de la demanda, pues, si se parte de que el demandante considera que existe una violación a un derecho ambiental, y esta no se vio superada, su inconformidad ambiental continuará. Si tenemos en cuenta que el rechazo de la demanda es un factor que obedece a criterios generalmente formales, y que el juez desestima las pretensiones principalmente porque el demandante no probó la vulneración del derecho, se tiene entonces que el problema radica principalmente en cabeza de los demandantes -es decir, de la comunidad antioqueña- o en cabeza de la Jurisdicción Contenciosa, cuyos funcionarios aplican el derecho procesal de manera rigurosa sin dar prioridad a la necesidad ambiental que se está exponiendo.

En todo caso, a pesar de que existen instituciones encargadas de brindar apoyo a la comunidad para la interposición de este tipo de acciones –como las Personerías y la Defensoría del Pueblo–, se hace necesario reforzar su intervención, pues lo anterior evidencia una falencia de tales entidades en la información que deben brindar a la población acerca de las acciones populares, y el apoyo que les pueden ofrecer al respecto.

Es innegable entonces que existe un problema socio-jurídico, y que estas entidades deben adoptar políticas públicas, tendientes a la difusión de conocimientos jurídicos entre aquellos actores populares que se animan a adelantar una demanda

con fines medioambientales; dicha información se puede brindar a través de charlas informativas, elaboración de guías prácticas o talleres, entre otras estrategias que permitan aprender sobre como usar dicho mecanismo.

Por su parte, es altamente recomendable que tanto las entidades públicas como los funcionarios de la Jurisdicción Contenciosa, fomenten los acuerdos en la audiencia de pacto de cumplimiento, ya que ambiental, procesal y socialmente es el mejor camino para alcanzar un bienestar general para la comunidad antioqueña y para el medio en el que nos movemos; pues ¿qué sentido tienen los avances tecnológicos y científicos, el desarrollo urbano, las conquistas económicas, sociales y políticas, sin la existencia de un escenario para su práctica?

Si no defendemos los recursos naturales, terminaremos destruyendo nuestro planeta, y consecuentemente el espacio para la realización de nuestras ideas, sueños, metas y ambiciones.

BIBLIOGRAFÍA

- AFHA GRUPO DE ASESORES Y CONSULORES. Metodología de Muestreo. Madrid: 2011.
- AMAYA NAVAS, Oscar Darío, et al. 15 años de la constitución ecológica de Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2006. 596 p.
- BERENGUER AMENOS, Jaime; CORRALIZA, José Antonio y OCEJA, Luis V. Preocupación ecológica y acciones ambientales: un proceso interactivo. En: Estudios de Psicología. Madrid. Vol. 22, No. 01 (2001). p. 37-52.
- BOBBIO, Norberto. Teoría General del Derecho. 3ª Edición. Bogotá: Editorial Temis S.A. 2007. 268 p.
- BOTERO ARISTIZABAL, Luis Felipe. Acción Popular y Nulidad de Actos Administrativos. Bogotá: Legis. 2004. 197 p.
- BRAÑES, Raúl. Desarrollo del derecho ambiental en América Latina. En: Curso capacitación en legislación ambiental. Bogotá: Ministerio del Medio ambiente. 1996. p. 7-31.
- BRETÓN, Jean Marie, et al. Propiedad, conflicto y medio ambiente. Bogotá: Universidad del Rosario. 2004. 327 p.
- BUNGE, Mario. ¿Personas, sociedades o ambas?: El enfoque sistémico de los problemas sociales. Cataluña: Fundación Ernest Lluch. 2009.
- CAMARGO, Pedro Pablo. Las acciones populares y de grupo: guía práctica de la ley 472 de 1998. 5ª Edición. Bogotá: Leyer. 2006. 568 p.

CAPELLETTI, Mauro y GARTH, Bryant. El acceso a la justicia: la tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos. México: Fondo de Cultura Económica. 1996.

CÁRDENAS, Martha, MESA, Claudia y ROJAS RUBIO, Manuel. La participación ambiental. Colombia: Fescol, 1999. 183 p.

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL. Mecanismos para la defensa del medio ambiente. Cúcuta: Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental. 71 p.

CORREA PALACIO, Ruth Stella. Aspectos procesales de las acciones populares y de grupo. En: Letras Jurídicas. Medellín. Vol. 05, No. 01 (Mar. 2000). p. 99-124

DAVIDSON, Donald. Essays on actions and events. New York: Oxford University Press. 2002. 352 p.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Acción de cumplimiento y acciones populares y de grupos: Mecanismos para la protección de los derechos de los colombianos. En: Justicia y Desarrollo: Debates. Bogotá. Vol. 03, No. 11, (Mar. 2000). p. 111-119.

_____. Los derechos e intereses colectivos: defensa a través de las acciones populares: memorias. Seminario los derechos e intereses colectivos, defensa a través de las acciones populares. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2000. 125 p.

ELSTER, Jon. Sour Grapes: studies in the subversion of rationality. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge. 1983. 186 p.

_____. Alchemies of the Mind: rationality and the emotions. Cambridge: The Press Syndicate of the University of Cambridge. 1999. 450 p.

EWICK, Patricia y SILBEY, Susan S. Conformismo, oposición y resistencia: un estudio sobre conciencia jurídica. En: Sociología Jurídica: teoría y sociología

- del derecho en Estados Unidos. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2001. 418 p.
- FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. Teoría General del Derecho Procesal. México: Universidad Nacional Autónoma de México. 1992. 688 p.
- FELSTINER, William, ABEL, Richard y SARAT, Austin. Origen y transformación de los conflictos: reconocimiento, acusación, reclamación. En: GARCÍA, MAURICIO. Sociología jurídica: teoría y sociología del derecho en Estados Unidos. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2001. 418 p.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. Eficacia Simbólica y Eficacia Instrumental del Derecho. En: El Otro Derecho. Bogotá: ILSA.No. 7. Enero 1991. p. 5-27.
- _____. La eficacia simbólica del derecho: examen de situaciones colombianas. Bogotá: Universidad de Los Andes. 1993. 308 p.
- _____. Normas de papel: la cultura del incumplimiento de leyes. Bogotá: Siglo del Hombre Editores S.A. 2009. 338 p.
- _____. Sociología jurídica: teoría y sociología del derecho en Estados Unidos. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2001. 418 p.
- GONZALEZ VILLA, Julio Enrique. Derecho Ambiental Colombiano. II Tomos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2006. 449 p. v1, 414 p. v2.
- GUIZA SUAREZ, Leonardo. Efectividad de los instrumentos administrativos de sanción y exigencia de la reparación del daño ambiental en Colombia. En: Revista Estudios Socio-Jurídicos. Bogotá. Vol. 10, No. 01(Jun. 2008). p. 307-335.
- HEIDEGGER, Martin. Ser y Tiempo. 2ª Edición. Madrid: Trotta. 2009. 490 p.
- HENAO HIDRON, Javier. Derecho procesal constitucional: protección de los derechos constitucionales. 2ª Edición. Bogotá: Temis, 2006. 256 p.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI Roberto. Metodología de la Investigación. México: McGraw-Hill Interamericana, 2006. 850 p.

- KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. 2ª Edición. México: UNAM. 1986. 245 p.
- LAUTMANN, Rüdiger. Sociología y Jurisprudencia. México: Fontemoing. 1997. 139 p.
- LONDOÑO TORO, Beatriz. Las acciones populares en defensa del medio ambiente. En: Brocal: Revista de las Ciencias Humanas y de la Salud (Cartagena). Vol. 02, N°. 04, Jul.-Dic. 2002. p. 107-119.
- _____, et al. Perspectivas del derecho ambiental en Colombia. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. 2006. 622 p.
- LÓPEZ CALERA, Nicolás María. Hay derechos colectivos: individualidad y socialidad en la teoría de los derechos. Barcelona: Ariel. 2000. 174 p.
- LÓPEZ MEDINA, Diego Eduardo. Teoría Impura del Derecho: la transformación de la cultura jurídica latinoamericana. Bogotá: Legis Editores S.A. 2004. 480 p.
- MACÍAS GÓMEZ, Luis Fernando. Introducción al derecho ambiental. Bogotá: Legis. 1998. 436 p.
- MARTÍNEZ MARULANDA Diego. Fundamentos para una introducción al derecho. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia 2005. 466 p.
- MARULANDA, Iván, et al. Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria. En: Gaceta Constitucional. Bogotá. No. 58. (Abril 24 de 1991). p. 6-45.
- NIETO LOPEZ, Jaime Rafael. Acción popular - participación ciudadana y orden constitucional en Colombia. En: Revista de la Facultad de Trabajo Social. Medellín. Vol. 17, No. 17, (Ene.-Dic. 2000). p. 48-58
- PADILLA HERNÁNDEZ, Eduardo. Lecciones de derecho ambiental. Bogotá: Editorial Leyer. 2000. 594 p.
- PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO. Tres Mecanismos de Exigibilidad de los Derechos: La

- Acción de Tutela, La Acción Popular y La Acción de Cumplimiento. Bogotá: Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2006. 35 p.
- PONCE RODRÍGUEZ, José Luis. El derecho a un medio ambiente sano: elementos para el análisis conceptual y holístico de la relación vida-medio ambiente. En: Revista Institucional Universidad Inca de Colombia. Bogotá. No. 08(Abr. 1995). p. 151-155.
- RINCÓN CORDOBA, Jorge Iván. Las Generaciones de los Derechos Fundamentales y la Acción de la Administración Pública. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2004. 285 p.
- RODAS MONSALVE, Julio César. Constitución y derecho ambiental: principios y acciones constitucionales para la defensa del ambiente. 2001. 353 p.
- _____. Responsabilidad penal y administrativa en derecho ambiental colombiano. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2005. 225 p.
- ROJAS FLORES, Oscar. El derecho al medio ambiente sano. En: Dehuidela: derechos humanos Costa Rica: Idela. Vol. 01, No. 02, (May.- Jul. 1999). p. 15-23.
- RUIZ DE APODACA, Ángel. Sobre la protección jurídica del medio ambiente. En: Nuestro Tiempo Pamplona-España. No. 574, (Abr. 2002). p. 60-65.
- SALAZAR SIERRA, NATALIA, et al. Acciones populares y de grupo: sus factores determinantes y relevancia en los Tribunales del Eje Cafetero. En: Jurídicas. Caldas: Universidad de Caldas. Vol. 01 No. 02 (Jul-Dic 2004). p. 111-140.
- SERNA RAMÍREZ, Aceneth. El derecho a un ambiente sano y la pedagogía ambiental. En: El Ágora USB. Medellín. Vol. 07, No. 02(Jul.-Dic. 2007). p. 345-359.
- UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Lecturas sobre derecho del medio ambiente. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2000. Tercer tomo.

- _____. El ejercicio de las competencias administrativas en materia ambiental: elemento fundamental para el desarrollo sostenible. Bogotá Universidad Externado de Colombia. 2005. 417 p.
- _____. 15 años de la Constitución Ecológica de Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2006. 596 p.
- _____. Daño ambiental. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2009. Primer tomo.
- VALDÉS VALDÉS, Orestes. La educación ambiental y la protección del medio ambiente. En: Educación. La Habana. No. 105 (Ene.-Abr. 2002). p. 8-15.
- VAZQUEZ ORTEGA, José Joel. Investigación-acción en derechos humanos: su representación social en el Movimiento Urbano Popular. En: Polis: Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial. México. Vol. 01, no. 02 (Jul.-Dic. 2005). p. 101-133.
- VELÁSQUEZ MUÑOZ, Carlos Javier. El ambiente 10 años después: comentarios al Régimen Constitucional Ambiental en Colombia. En: Revista de Derecho Barranquilla. No. 16, (Nov. 2001). p. 62-109.
- VIANA GARCÉS, Andrée. El objeto de las acciones populares: la defensa jurisdiccional de los derechos colectivos. En: Universitas. Bogotá. No. 102. (Dic. 2001). pp. 465-493.
- VICENTE GIMÉNEZ, Teresa. Justicia ecológica y protección del medio ambiente. Madrid: Editorial Trotta. 2002. 285 p.

CIBERGRAFÍA

- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Resultados del Censo General. 2005. www.dane.gov.co/censo/files/presultados. <http://www.cesdonbosco.com/cii/documentos/IT%20METODOLOG%CDA%20DE%20MUESTREO.pdf>.

NORMATIVIDAD

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia. 1991.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 99 de 1993.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 472 de 1998.

JURISPRUDENCIA

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Corte Constitucional. Sala de Revisión N°. 6. Sentencia T-092 de 1993. Proceso de Tutela N°.5849. 19 de febrero de 1993. M.P. Simón Rodríguez Rodríguez.



Teléfono: (574) 219 53 30. Telefax: (574) 219 50 13
Correo electrónico: imprenta@quimbaya.udea.edu.co
Impreso en noviembre de 2012