

Aunque no existe claridad sobre la aplicación de la derogatoria del beneficio, existen opiniones encontradas acerca de sus consecuencias. Expertos analizan el panorama de esta acción constitucional.

Reducir la congestión judicial, evitar la temeridad y proteger el patrimonio de las entidades territoriales fueron los principales objetivos de la Ley 1425 del 29 de diciembre del 2010, que eliminó el incentivo económico a las acciones populares, que oscilaba entre 10 y 150 salarios mínimos legales mensuales, asignado por la Ley 472 de 1998.

Si bien la Ley 1425 entró a regir de manera inmediata, las secciones Primera y Tercera del Consejo de Estado y la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia no se han puesto de acuerdo sobre su aplicación a los procesos que estaban en curso al momento de su expedición.

A esa incertidumbre se ha sumado, en los últimos años, la falta de difusión de esta acción por parte de las entidades responsables de asumir esa tarea.

Teniendo en cuenta que este mecanismo constitucional se encuentra situado en un nuevo escenario legal y jurisprudencial, se debe verificar si su interposición estaba intrínsecamente relacionada con el eventual resarcimiento pecuniario o con la intención de la Carta Política: proteger los derechos e intereses colectivos.

Una reducción significativa

Hace un año, el Ministerio de Justicia afirmó que las acciones populares se redujeron en un 90 % y celebró el hecho de que, en su opinión, esto demostraba que ya no se estaban empleando de forma abusiva.

Según la Defensoría del Pueblo, en Bogotá, durante el año 2010, se radicaron 1.024 acciones populares, mientras que, entre enero del 2011 y el primer trimestre del 2012, solo se tramitaron 359. Cabe resaltar que esta disminución también se presentó en otros departamentos del país (ver tabla).

Beatriz Londoño, directora del Grupo de Investigación en Derechos Humanos y de la Clínica de Interés Público de la Universidad del Rosario, asegura que si bien la información estadística en la materia aún no está consolidada, "se ha podido constatar que la reducción de esta clase de acciones es absoluta".

Así mismo, cree que las instituciones encargadas de liderarlas, como la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las personerías, no poseen una actitud de defensa eficaz.

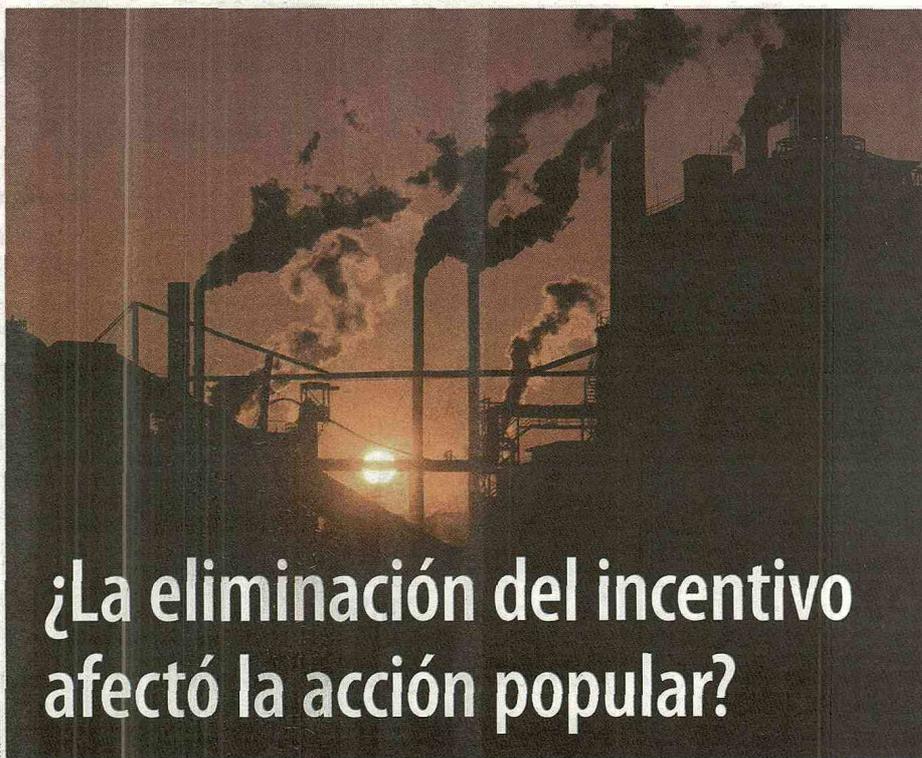
Para Sergio González Rey, docente de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, la eliminación del incentivo fue "una forma de restarles alcances a estas acciones, a pesar de que habían permitido abordar asuntos de gran trascendencia social, como la moralidad administrativa, el patrimonio público o el medio ambiente sano".

A juicio de Luis Felipe Botero, experto en la materia, esta circunstancia produjo un descenso considerable en el interés de los ciudadanos en instaurarlas, "tanto de los que únicamente tenían un interés de lucro como de los que pretendían formar una cultura de protección de estos derechos". Además, resaltó que la concesión del beneficio económico no causaba un impacto fiscal trascendente y, por el contrario, estaba basada en una política pública idónea.

Por su parte, el procesalista Ramiro Bejarano explica que lo que realmente ha disminuido son las acciones temerarias, no las que buscan salvaguardar intereses colectivos.

El trasfondo

Los esfuerzos del Gobierno, del Congreso y del Consejo Superior de la Judicatura encaminados a afrontar la congestión en los despachos judiciales han sido de diversa índole. De hecho, la Ley 1425 es tan solo una de las medidas legislativas adoptadas con ese propósito. Pero, en este caso, ¿el fin justifica los medios?



¿La eliminación del incentivo afectó la acción popular?

Ejercicio de acciones populares*

Departamento	2010	2011**
Atlántico	280	84
Bogotá	1.024	359
Boyacá	94	7
Cauca	125	9
Cundinamarca	260	101
Magdalena	61	9
Nariño	80	9
Quindío	287	49
Santander	1.397	193
Valle	114	21

* Cifras según auto admisorio de la demanda. ** Y los meses de enero, febrero y marzo del 2012. FUENTE/ Defensoría del Pueblo (Registro Público de Acciones Populares y de Grupo)

De acuerdo con Londoño, "se ha conseguido descongestionar el aparato judicial, pero, a la vez, esto condujo a un desbalance en el acceso a la justicia con respecto a estos derechos". Por esa razón, cree que la ley causó un retroceso en sus estándares de protección.

González recuerda que en el trámite legislativo de la norma no fueron proporcionadas cifras concretas para sustentar su aprobación, y se cuestiona acerca "del costo para la democracia participativa o si es social e institucionalmente aceptable pretender la descongestión por la vía facilista de suprimir o menguar los mecanismos de control judicial".

Igualmente, Botero advierte que la congestión no se derivaba de la interposición de las acciones populares, ya que esta persiste, y, en cambio, "la sociedad no ha logrado ser más solidaria ni la vulneración a los derechos ha desaparecido".

Entonces, ¿quién se preocupa por el interés público? Según este docente, las organizaciones civiles pueden llegar a costear las acciones, especialmente cuando se deben allegar pruebas técnicas. Londoño, por su parte, cree que los abogados siguen al frente de este tema, al igual que los sectores con capacidad económica para impulsar los procesos.

Otros estímulos

Ante la imposibilidad de obtener una recompensa por el ejercicio de la acción, y al ser evidente que el principio de solidaridad no estimula a las personas a acudir a ella, se podría considerar la adopción de otras medidas que garanticen que el único interés sea alcanzar el goce efectivo de esta clase de derechos.

De ese modo, Botero afirma que se pueden realizar campañas educativas o de instrucción, con el fin de que la ciudadanía conozca esta herramienta, siempre y cuando estén acompañadas

de un beneficio económico. "Adicionalmente, se requiere del acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, entidad que debe ayudar a formular las acciones idóneamente", agrega.

Bejarano y González comparten la idea de que es necesario fortalecer económicamente el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, adscrito al ente de control, pues, precisamente, perdió una fuente importante de recursos.

Frente a este aspecto, la Corte Constitucional ofrece una salida. En la Sentencia C-630 del 2011, precisó que las reglas que establecen las costas procesales están vigentes: "No es cierto que (...) la supresión del incentivo haya implicado que el monto de los costos de la defensa de los derechos no puedan ser calculados, reconocidos y ordenados judicialmente". Sin embargo, bajo el artículo 38 de la Ley 472, los jueces y magistrados son los encargados de fijar o no dichas costas y su correspondiente monto, lo que suele ser discrecional.

El futuro

Según Londoño, dependerá del legislador decidir sobre la necesidad del incentivo, pero mientras eso ocurre, el Consejo Superior de la Judicatura debe reivindicar el reconocimiento de las costas procesales, y las universidades deberían procurar el fortalecimiento de sus clínicas jurídicas. Igualmente, resalta que es necesario cualificar el ejercicio de las acciones, porque este es complejo y exige mucha dedicación.

Para Bejarano, el futuro de las acciones populares está garantizado, "más ahora que quienes las formulan no lo harán por el interés venal de recibir incentivos económicos, como ocurría antes. Eso garantiza transparencia del ciudadano que las invoca y del trámite judicial de las mismas".

En opinión de González, aunque no haya cambios normativos al respecto en el corto plazo, "la acción popular no ha muerto, existe con toda su vitalidad, fuerza y alcance institucionales". Por eso, recalca que los actores sociales, como las veedurías ciudadanas y las ONG, son los primeros llamados a llenar el vacío que han dejado las personas para quienes el incentivo constituía un estímulo importante.

Con todo esto, resta esperar si el Gobierno, los órganos de control y los operadores judiciales se encargan de cumplir su papel a cabalidad, de tal forma que las acciones populares no caigan en total desuso. Lo cierto es que los instrumentos de protección de los derechos colectivos no han sido expulsados del ordenamiento jurídico y se mantienen vivos en el texto de la Constitución. Por eso, no deberían quedar en el olvido.

La Corte Constitucional aseguró que la supresión del incentivo no impide el reconocimiento de las costas procesales.