

Propuesta de un proyecto de ley para el restablecimiento de los incentivos en las Acciones Populares en Colombia

Vanessa Salcedo Castro

Xiomara Garcés Rey

Carlos Bautista Suárez Jaimes

Universidad Cooperativa de Colombia

Facultad de Derecho

Barrancabermeja

2017

Propuesta de un proyecto de ley para el restablecimiento de los incentivos en las Acciones Populares en Colombia

Vanessa Salcedo Castro

Xiomara Garcés Rey

Carlos Bautista Suárez Jaimes

Proyecto de Grado para optar el título Profesional de Abogado

Director

DR. ELDER ORTEGA CORTEZ

Abogado



Universidad Cooperativa de Colombia

Facultad de Derecho

Barrancabermeja

2017

Nota de aceptación

Firma del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Barrancabermeja, 15 de marzo de 2017.

Dedicatoria

Queremos dedicarle esta investigación a nuestro Jehová de los Ejércitos, por darnos vida y brindarnos la sabiduría, la disciplina y las habilidades para alcanzar este objetivo de profesionalizarnos como Abogados.

A nuestras familias, por su apoyo, entusiasmo y el acompañamiento físico y espiritual en estos años de formación, por la ausencia en algunos eventos familiares que no fueron posible asistir, pero en el corazón siempre han estado ahí; especialmente a nuestros padres por inculcarnos los principios y valores para tomar decisiones acertadas en esta profesión.

A nuestros amig@s y compañer@s de estudio por su gran ayuda y cooperación en aquellos momentos complejos en las obligaciones académicas y próximamente en la función pública de la labor profesional en el derecho.

A todos los docentes de la Universidad Cooperativa de Colombia, que nos orientaron en el proceso académico y aportaron sus conocimientos y experiencias, además de las directivas del alma mater.

Xiomara, Vanessa y Carlos Bautista

Agradecimiento

Los autores presentan y expresan sus agradecimientos a:

El docente Elder Ortega Cortez, por sus aportes, recomendaciones y comentarios, para realizar esta investigación.

Al docente Alberto Prada Galvis, por el direccionamiento en los aspectos metodológicos, que exige la facultad.

Los funcionarios del Juzgado Primero Administrativo por facilitar la información de los expedientes de las acciones populares.

Los señores Daniel González Álvarez y Arnulfo Basto Álvarez, quienes interpusieron las acciones populares y socializaron su experiencia.

Contenido

Introducción	11
Planteamiento y formulación del problema de investigación, justificación y objetivos	13
Planteamiento del problema.....	13
Formulación del problema	15
Justificación	15
Objetivos	16
General.....	16
Específicos	17
Marco de Referencia	18
Marco histórico.	23
El origen de las acciones populares	23
De acuerdo con los aportes dados por la (Defensoria del Pueblo, 1999), existen acciones populares creadas con anterioridad a la Constitución de 1991 y de la Ley 472 de 1998, entre las que se destacan:	25
Marco Teórico.....	26
Marco conceptual.....	29
Marco Legal.....	36
Diseño Metodológico.....	38
Tipo de investigación.....	38
Fuentes de información.....	39
Fuentes primarias.....	39
Fuentes secundarias	39
Metodología	39
Objetivo 1. Definir las causas que dieron lugar a la derogación de la Ley que establecían los incentivos de las acciones populares.....	39
Objetivo 2. Realizar el diagnóstico de las acciones populares interpuestas en el municipio de Barrancabermeja, en el periodo de vigencia y abolición de los incentivos económicos de la ley 472 de 1998.....	40
En el objetivo 3. Identificar los componentes que conforma un proyecto de Ley para reestablecer los incentivos de las acciones populares.....	40
Objetivo 4. Determinar la ruta para tramitar un proyecto de ley en Colombia.	41
Resultado y Discusión.....	41
Causas identificadas en la derogación de los incentivos económicos en las acciones populares.	41

Diagnóstico de las acciones populares interpuestas en el municipio de Barrancabermeja, en el periodo de vigencia y abolición de los incentivos económicos de la ley 472 de 1998.	46
Identificación de los componentes que conforma un proyecto de Ley para reestablecer los incentivos de las acciones populares.	50
Determinar la ruta para tramitar un proyecto de ley en Colombia.	54
Conclusiones	¡Error! Marcador no definido.
Recomendaciones	¡Error! Marcador no definido.
Bibliografía	60

Lista de figuras

Figura 1	Injerencia del Código Contencioso Administrativo sobre el Sistema de Acciones Constitucionales	46
Figura 2	Número de acciones populares en el periodo de vigencia de los incentivos en las acciones populares año 2006 al 2010 en el Juzgado Primero Administrativo del municipio de Barrancabermeja	47
Figura 3	Número de acciones populares en el periodo de la abolición de los incentivos en las acciones populares año 2011 al 205 en el Juzgado Primero Administrativo del municipio de Barrancabermeja	47
Figura 4	Figura 4. Ruta para el trámite de un proyecto de Ley en Colombia	54

Resumen

Esta investigación tiene como objetivo proponer un proyecto de Ley para el restablecimiento de incentivos en las acciones populares en Colombia contempladas en la Ley 472 de 1998, la cual ejecuta el mandato constitucional del artículo 88 de la Constitución Política.

El desarrollo de este trabajo se apoya en los lineamientos de la investigación descriptiva, analítica y de corte transversal, pues se define un periodo donde estuvieron vigentes los incentivos y el otro cuando no lo estuvieron. Dentro de los resultados más sobresalientes se determinaron las causas de la derogación referenciada, a partir del proyecto de Ley 056 de 2009 y el Código Contencioso y Administrativo, bajo el argumento de que el incremento de las acciones populares, el lucro, es un deber ciudadano, por lo tanto, la defensa de los derechos colectivos no requiere incentivos y, además, porque los presupuestos de los entes municipales y departamentales se ven menoscabados por el incremento de estas acciones; éstas fueron, entre otras, las razones de su eliminación.

Otros resultados están conformados por los componentes que tiene un proyecto de ley y la ruta para su presentación ante las instancias jurídicas.

PALABRAS GUÍAS: acciones populares, derechos colectivos, proyecto de ley e incentivos económicos.

Summary

This investigation has as aim Propose a project of Law for the reestablishment of incentives in the popular actions in Colombia contemplated in the Law 472 of 1998, who executes the constitutional mandate of the article 88 of the Political Constitution.

For the development of this work, it rests on the limits of the descriptive, analytical investigation and of transverse court, since a period is defined where it was in force the incentives and other one when not. Inside the most excellent results the reasons of the derogation decided from the project of Law 056 of 2009 and the Contentious and Administrative Code, being the reasons the increase of the popular actions, the profit, it is a civic duty the defense of the collective rights and does not need incentives, the budgets of the municipal entities and departments meet reduced by the increase of these actions between others.

Other results are shaped by the components that there has a project of law and the route for his presentation before the juridical instances.

KEYWORDS: popular actions, collective rights, project of law and economic incentives.

Introducción

La Asamblea Nacional Constituyente en el año de 1991 le incorpora a la Constitución Política de Colombia elementos garantistas en los derechos individuales y colectivos, a partir de acciones constitucionales para su defensa, de las cuales se contemplan: acción de tutela, acción de cumplimiento, acción de grupo, acción de habeas corpus, acción de inconstitucionalidad, acción de repetición, acción de habeas data y la acción objeto de estudio en este proyecto: acción popular.

Esta investigación tiene como objetivo proponer un proyecto de Ley para el restablecimiento de incentivos en las acciones populares en Colombia, por eso, se analizan las causas mediante las cuales se derogaron los incentivos económicos, teniendo en cuenta los argumentos presentados en el Proyecto de Ley 056 de 2009 y el Código de procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo con la Ley 1437 de 2011.

De igual forma, es importante realizar un diagnóstico de las acciones populares interpuestas en el municipio de Barrancabermeja, se seleccionó el Juzgado Primero Administrativo, el cual facilitó la información, evidenciándose en el periodo 2006 al 2010 un número significativo de actos cuando estaban vigentes los incentivos, frente al periodo 2011 al 2015 que fueron abolidos los incentivos y son muy pocos estos actos que utiliza la comunidad para recuperar los derechos colectivos, siendo este el periodo de estudio delimitado en este trabajo académico; así mismo, para complementar los datos, se acompañó de dos entrevistas a personas que han impulsado las acciones populares en la ciudad, para indagar los motivos por los cuales ha disminuido el número

de acciones interpuestas por la comunidad y desde su experiencia los resultados obtenidos, además de los costos en los que incurre quienes están interesados en esta herramienta jurídica.

Finalmente, se elaboran los componentes que tiene un proyecto de Ley, información obtenida de la Página web del Senado de la República, el documento debe estar conformado por el título, el articulado conformado por el cuerpo normativo en consideración del Congreso de la República y los delegados deben exponer los motivos que justifica el contenido del proyecto en términos de su conveniencia, oportunidad y jurisdicción, facilitando la información a los interesados en este tipo de propuesta, así mismo la ruta para su presentación ante las instancias del gobierno nacional.

Planteamiento y formulación del problema de investigación, justificación y objetivos

Planteamiento del problema

En Colombia con la Ley 472 de 1998 se regulan las acciones populares que trata el artículo 88 de la Constitución Política, con el fin de garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, de acuerdo con (Londoño, 2009) los problemas sociales son: *“el deterioro ambiental, los desechos tóxicos y peligrosos, la intromisión de la tecnología informática en la vida de las personas, los riesgos por falta de seguridad alimentaria, deterioro de la calidad urbana y rural, la deficiencia prestación de los servicios públicos y la desprotección como consumidores entre otros”*.

Sobre los avances de la Ley 472 de 1998, es importante referir el trabajo realizado por (Londoño, 2009), donde analizaron 1.212 acciones populares proferidas por el Consejo de Estado durante el año 1998 al 2008 y los juzgados administrativos de Bogotá 2006- 2008, de acuerdo con el investigador, la mayoría de estas acciones las presentaron personas naturales y jurídicas como organizaciones no gubernamentales, veeduría, juntas de acción comunales y juntas de padres de familias entre otros; con relación al tema del incentivo económico, elabora dos posiciones:

“Sobre los argumentos del incentivo económico elabora dos posiciones, la primera restrictivas, donde no hay fines altruista hay intereses económicos, si hay fallo estimatorio el actor sale beneficiario, no por hacer parte de la comunidad sino por su aumento patrimonial, la figura normativa privada está cubierta con un enfoque público. En la segunda posición garantista, de acuerdo con Sentencia C-459/04 la solidaridad no implica gratuidad, es un reconocimiento al actor diligente, políticas nacionales dirigidas a establecer recompensas, la relación costo patrimonial y beneficio a corto y largo plazo, las garantías sociales”.

Sin embargo, la Ley 472 de 1998 desde el estudio realizado por (Londoño, 2009) presentaba actores que estaban interesados en desmontar los incentivos económicos “*Existen tendencias regresivas del Congreso de la República en los múltiples intentos por desconocer los avances de la Ley 472, los cuales se pueden observar en los proyectos reformativos de esta ley que se han tramitado*”. Por eso otros investigadores como (Daza, 2009) consideran que la falta de los incentivos económicos a las acciones populares, al hecho que la sociedad civil no haga un control efectivo sobre los derechos colectivos, ha influido en el incremento de los actos de inmoralidad y corrupción. Por eso la importancia de indagar como ha influido en el número de acciones populares en el periodo donde estaban vigentes los incentivos económicos frente al periodo que desmontan estos incentivos, en la ciudad de influencia de los investigadores.

Esta investigación se realiza en el municipio de Barrancabermeja, de acuerdo a los registros en el Juzgado Primero, durante el periodo 2006 al 2010 se presentaron 296 acciones populares, época donde estaba vigente los incentivos económicos y del año 2011 al 2015 solo 31 acciones populares. Esta disminución se debe a la aplicación de la Ley 1475 de 2010 donde se desmontan los incentivos económicos. Además, las personas naturales o jurídicas al interponer una acción popular generan unos costos, como son transporte, alimentación, papelería, asesoría profesional en el área específica en otros, que esperan le sean retribuidos cuando sea favorable el veredicto dado por el juez del caso.

De acuerdo con lo anterior y desde la academia se vio la importancia de investigar los componentes de un proyecto de Ley, con el fin de promover el restablecimiento de los incentivos a las acciones populares, incorporando una ruta para gestionar el Proyecto de Ley ante la entidad competente, con el fin de ser presentado por los actores interesados.

Formulación del problema

¿Cómo presentar una propuesta de proyecto de Ley donde los incentivos de las acciones populares en Colombia beneficien a las comunidades en la prevención de los derechos colectivos?

Justificación

La Constitución Política de 1991 en Colombia incorporó los derechos colectivos para su protección, dándole el valor constitucional a las acciones populares con la Ley 472 de 1998 en el Capítulo XI incentivos, el artículo 39 *el demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales; cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos*. El artículo 40 *Incentivo Económico en Acciones Populares sobre Moral Administrativa, en las acciones populares que se generen en la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa el demandante o los demandantes tendrán derechos a recibir el quince por ciento (15%) del valor que repercute la entidad pública en razón a la acción popular*. Sin embargo los artículos 39 y 40 fueron derogados por la Ley 1425 de 2010.

Varios investigadores consideran que la falta de intervención de las personas naturales y de las entidades jurídicas como las Organizaciones no Gubernamentales, las juntas de acciones comunales o de padres de familia entre otros, ha incrementado la inmoralidad en la contratación y por ende en la corrupción, por eso la importancia de presentar alternativas desde el

ordenamiento jurídico, para restablecer derechos, como el caso de los incentivos consagrados en la Ley 472 de 1998 que promueve en las comunidades su intervención ante la contratación e inversiones en los departamentos y municipios del país.

Ese retroceso jurídico ha impactado significativamente, en Colombia como en el municipio de Barrancabermeja, el número de registro de Acciones Populares interpuestas por las comunidades ha disminuido considerablemente, desde que entró en vigencia la Ley 1425 de 2010 derogando los incentivos propuestos por la Ley 472 de 1998; además eso desmotiva a las personas naturales y jurídicas intervenir en el desarrollo de sus regiones, por cuanto estas acciones tienen unos costos y no pueden retribuirse.

Existen razones profesionales y académicas que motivan a elaborar una propuesta de Proyecto de Ley para restablecer los incentivos a las acciones populares, por cuanto se consideran de gran importancia para que las personas naturales y jurídicas intervengan en los actos administrativos de los entes territoriales, respetando los derechos colectivos. De igual forma, se convierte en un documento técnico para los estudiantes del derecho y en especial aquellos encaminados en la rama constitucional, para determinar los componentes de un proyecto de Ley y la ruta para gestionar y tramitar un acto legislativo.

Objetivos

General

Proponer un proyecto de Ley para el restablecimiento de incentivos en las acciones populares en Colombia.

Específicos

Definir las causas que dieron lugar a la derogación de la Ley que establecía los incentivos de las acciones populares.

Realizar el diagnóstico de las acciones populares interpuestas en el municipio de Barrancabermeja, en el periodo de vigencia y abolición de los incentivos económicos de la ley 472 de 1998

Identificar los componentes que conforma un proyecto de Ley para reestablecer los incentivos de las acciones populares.

Determinar la ruta para la tramitación de un proyecto de ley en Colombia.

Marco de Referencia

Antecedentes del Problema

El tema de las acciones populares en Colombia ha sido centro de investigaciones por parte de la academia, en la Universidad del Rosario el estudio denominado “Justiciabilidad de los derechos colectivos: balance de la Ley de acciones populares y de grupo (Ley 472 de 1998), en sus primeros diez años 1998-2008, realiza un seguimiento a las acciones populares en los Juzgados Administrativos y al Consejo de Estado en Bogotá, los resultados más sobresalientes para (Londoño, 2009) son:

“Es importante defender las acciones populares y de grupo por ser una conquista jurídica, política y social de los colombianos. El impacto económico de las acciones populares y la evaluación adicional de sus efectos sociales políticos en término de participación de la comunidad. No se han realizado trabajos acerca del papel de los jueces civiles de circuitos y los tribunales en materia de acciones populares, balances que deberían estar apoyados por el Consejo Superior de la judicatura. Deben examinarse con mayor profundidad, por parte de los investigadores, las relaciones existentes entre las diversas acciones constitucionales desde una perspectiva integral de la garantía de los derechos humanos. Examinar los mitos que hay en torno a la congestión judicial y las acciones constitucionales, porque dichas percepciones se derivan de tendencias regresivas que buscan eliminar los logros democráticos que han significado las acciones constitucionales en Colombia, como se vio en el caso de los jueces administrativos. Es necesario diseñar un instrumento similar de unificación a cargo de la Corte Suprema de Justicia, pues la figura de casación que señala la Ley 472 de 1998 no es aplicable en estos casos. Se debe estudiar el papel que ha cumplido el Fondo para la Defensa de Derechos e Intereses Colectivos en el impulso de las acciones populares, como también fortalecer el registro público de acciones populares como mecanismo de memoria histórica”.

El señor Londoño, en su libro, recopila también la participación realizada por la Corporación Excelencia en la justicia, para investigar sobre las acciones populares y de grupo, el activismo judicial y la percepción de esta actividad por parte de la ciudadanía; esta investigación fue dirigida a los empresarios, alcaldes municipales, jueces, abogados accionantes. Para los empresarios *“debido al abuso en su ejercicio de estas acciones, consideran que las actuaciones temerarias tienden a crecer”* de igual forma consideran que los *“abogados accionantes se han convertido en “cazarecompensas” con el único objetivo económico y ser un foco de corrupción judicial, al buscar los jueces un beneficio indebido por el reconocimiento del incentivo”*. El otro grupo investigado son los alcaldes quienes refieren *“las acciones populares están dejando sin recursos al Estado, en especial a los municipios, quienes carecen de una defensa adecuada, pues los defensores públicos son insuficientes para atender los requerimientos judiciales”*. Para los jueces *“perciben las acciones populares como un “mecanismo eficaz para proteger los derechos colectivos, la mayoría son amenazas y violaciones generadas por lo regular por el sector empresarial que cuenta con capacidad económica de responder”*

La investigación de la Universidad Libre de Pereira, cuyo objetivo era determinar las consecuencias que ha generado la abolición del incentivo en las acciones populares, realiza una interpretación del control social como actividad autorreguladora y el deber del ciudadano a ser parte activa de su comunidad, para (Cardona, 2012) *“Se puede deducir que el no pago del incentivo ha provocado un enorme desprecio de esta acción; se abstienen de presentar esta acción, por lo que los derechos colectivos han quedado frente a una gran amenaza, pues ya no hay quien quiera defenderlos”*. El autor considera que se benefician los entes territoriales porque sus presupuestos no serán asignados a pagar incentivos derivados de las acciones populares y a

su vez la descongestión de los despachos judiciales. El criterio que tienen los diferentes actores, es el tema político, pero están en riesgo los derechos colectivos.

El trabajo denominado *“Acciones populares: análisis sobre la derogatoria del incentivo económico y su real función como fundamento a una integra indemnización de perjuicios”*, el autor hace un recorrido desde su origen y su aplicabilidad con la Ley 472 de 1998, como también la derogación de sus incentivos con la Ley 1475 de 2010, lo cual para (Montoya, 2014) *“las acciones populares pueden llegar a tener efectos económicos de carácter resarcitorio e indemnizatorio, más allá del incentivo económico derogado por la Ley 1475 de 2010”*, así mismo analizó las posturas de las cortes y consideran que existe yerro que se comete:

“Al otorgarles únicamente el carácter preventivo a las acciones populares, y al compararlas con las acciones de grupo, las cuales están consagradas para la protección y defensa de derechos subjetivos e individuales, vemos como las acciones populares pierden todo el fundamento teórico que la teoría de la responsabilidad le otorga para así poder armarse en la defensa y protección integral de los intereses y derechos colectivo”

La Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, la investigadora (Daza, 2009), realiza el trabajo denominado *“Alcance de las acciones populares que protegen la moral administrativa: estudio de viabilidad en el caso de la contratación estatal en Colombia”*, por consiguiente una conclusión que llama la atención, es considerar que las acciones populares son herramientas adecuadas para atacar la corrupción:

“Si bien existen variadas acciones públicas en defensa de la moral, son las acciones populares las herramientas que jurídicamente tienen la obligación específica de proteger los derechos colectivos, como la moral administrativa, tema de nuestro interés. Las acciones populares son instrumentos pertinentes contra la inmoralidad, sin embargo, actualmente son ineficaces para

contrarrestarla, por la lentitud de la justicia, así como la falta de unidad jurisprudencial que genera desconfianza en sus instituciones, constituyendo un círculo vicioso, ya que no se actúa por desconfianza y esta inacción genera mayor corrupción. Las acciones populares generan una eficacia simbólica frente a la inmoralidad en la contratación pública, debido a la ignorancia y falta de información de sus titulares activos, lo que incide en la inoperancia de éstas acciones constitucionales. El desinterés de las instituciones, frente al apoyo y la implementación de las acciones populares, como herramienta contra la inmoralidad, ha llevado incluso a que se presenten propuestas legislativas, que van en detrimento de los derechos colectivos”

Los estudiantes de la Pontificia Universidad Javeriana, con su investigación denominada “*Las acciones populares en Colombia*”, la cual tienen como objetivo contribuir a la pedagogía, mediante el estudio de la historia, los antecedentes, los derechos protegidos y el procedimiento mismo de esta acción pública; la cual en esa época era considerada por las comunidades como una herramienta jurídica de defensa colectiva, de acuerdo con (Martinez, 2001)

“La ley 472 constituye una vía dotada de condiciones favorables, permitiendo que cualquier persona invocarla. El alto número de Acciones Populares presentadas a la fecha da cuenta de una efectiva aplicación de la Ley. Su espíritu y su texto expresan el propósito de defender derechos que por su naturaleza constituyen un presupuesto básico para la vida en sociedad”.

El tema de las acciones populares también ha sido abordado por estudiantes en especializaciones, como fue “*las acciones populares y de grupo en el derecho comparado*” de la Universidad Santo Tomas, lo cual para (Baron, 2010), concluye:

“El desarrollo de la protección de los derechos e intereses colectivos se ha dado en los diferentes países, como el caso de México las acciones populares se dio a partir de su revolución a comienzos del siglo XX, su carácter fue reivindicativo. Así mismo para Colombia, España y Guatemala las medidas de protección orientada a la legitimización de asociación de consumidores y usuarios del servicio para la protección de sus derechos, otorgándoles la capacidad procesal. Existe un consenso frente a la diferencia entre los derechos individuales y colectivos. Es cada vez más evidente la necesidad de que el derecho procesal a nivel internacional ofrezca soluciones más adecuadas a los conflictos sociales.

A nivel de maestría, el tema de las acciones populares ha sido abordado, como por ejemplo en la Universidad de Caldas denominada “¿los incentivos a las acciones populares en Colombia han desaparecido?”, lo cual realiza una interpretación de la Ley, analizan las sentencias y otros argumentos jurídico, donde los incentivos económicos influyen en la intervención de la comunidad, para defender sus derechos individuales y colectivos, para (Patiño, 2012) se relacionan las principales conclusiones:

“Los incentivos económicos, reconocidos desde hace milenios, hacen parte de la cultura jurídica mundial para la protección de derechos e intereses colectivos y difusos, reconocidos por el derecho positivo colombiano. En la dogmática nacional, es posible sustentar que la recompensa regulada por el artículo 1005 del Código Civil—incluso en su tasación— estaría vigente, a la luz del artículo 45 de la Ley 472 de 1998, la Sentencia C-215 de 1999 y el artículo 45 de la Ley 472 de 1998; este último no es incompatible con el artículo 2º de la Ley 1425 de 2010, y sería compatible con el sistema axiológico constitucional. A pesar de la redacción de la Sentencia C-630 de 2011 de la Corte Constitucional de Colombia, el artículo 2º de la Ley 1425 de 2010 exigiría siempre la realización de un juicio de antinomia normativa, y el mismo debe realizarse con el artículo 45 de la Ley 472 de 1998, que hace supervivir las acciones populares anteriores en sus aspectos sustanciales, como la recompensa”.

Como conclusión final sobre el estado del arte, en las investigaciones analizadas como las de (Londoño, 2009), (Montoya, 2014), (Cardona, 2012) y (Daza, 2009), se identificaron la unificación de criterios entorno que, al derogar los incentivos económicos a las acciones populares, se presenta desinterés y abandono por parte de la ciudadanía de la defensa de un derecho colectivo, sin tener en cuenta otros aspectos importantes como es la teoría de la responsabilidad. Por eso otros teóricos asumen que la actitud pasiva de la comunidad ha influido en el aumento de la corrupción. Realizar esta investigación desde la academia se considera un aporte significativo, porque se tienen argumentos para la sensibilización de los actores hacia el tema de preservar lo público y utilizar las herramientas jurídicas que ha otorgado la constitución nacional.

Marco histórico.

El origen de las acciones populares

Las acciones populares tienen su origen en el derecho romano y en el derecho inglés. De acuerdo con (Londoño, 2009), en el derecho romano el objetivo es el bien común y existía reconocimiento económico.

“En el derecho romano fue creada como dos figuras. La primera denominada interdictos populares, cuyo objeto era restablecer el derecho vulnerado a causa de la malversación de los dineros públicos. La segunda llamada Acciones Populares de uso exclusivo de los ciudadanos romanos, para proteger el patrimonio público y que concede un reconocimiento consistente en un porcentaje del dinero recaudado, como condena en el respectivo proceso, diferenciando las dos acciones estipuladas”

En el derecho inglés, las acciones populares tienen otros nombres, pero su finalidad es similar, para (Londoño, 2009) *“nacieron con el nombre de Acciones Representativas o de Clase y fueron inicialmente aplicadas por las llamadas Cortes de Equidad, pero al dejar de existir dichas Cortes, esa facultad fue conferida a los jueces, quienes comenzaron a fallarlas en los casos en que estuviera en juego el derecho colectivo”*.

En los Estados Unidos las acciones populares tienen una característica de requisito riguroso, para (Patiño, 2012) sobre la remuneración.

“...el abogado trabaja gratuitamente hasta el final del proceso, cuando obtendrá en recompensa la cancelación de los gastos pagados anticipadamente por él, así como una tercera parte del valor de la condena, a título de honorarios de abogado” GIDI, 2004: 7). La recompensa y los honorarios de los abogados son controlados por los jueces en forma razonable, por logros reales, proporcionalmente menor cuando la suma general es muy grande, por fases o a

futuro cuando los pagos son inciertos o van a ser hechos fuera de tiempo; hasta se pueden revisar posteriormente (LÓPEZ, 2003: 122; MARCUS et al., 2004: 334-340)”

Otro de los países analizado por (Patiño, 2012) fue Italia, por cuanto a partir de esos movimientos en el mundo, se multiplicaron la forma de acceso a la justicia:

“En el año 1974 cuando una serie convocados en el Congreso de Pavia, entre ellos Denti, Cappelletti, Proto Pisani, Vigortti, Trocker, postulan la necesidad del cambio en la concepción del Derecho de Acceso a la Justicia, para vencer los diversos obstáculos a amplios grupos de personas y la decisión de los intereses difusos, que los mecanismos vigentes hasta el momento no permitían ejercerlos, sino individualmente con elevados costos. Entre estos mecanismos apoyaron los procedimientos judiciales para pequeños daños a grandes masas colectivas, que en forma individual serían improcedentes, pero reportaban grandes ganancias a grupos económicos.

En Colombia el origen de las acciones populares datan de la década de los 50, referidas por (Montoya, 2014), *“esta figura ingreso al ordenamiento jurídico hace más de 100 años gracias a don Andrés Bello, con la Ley 57 de 1887, conocida como el Código Civil, quien las tomo del Código Napoleónico y de su primera fuente como fue el Ius Romano”*; por lo tanto, se consideró que el surgimiento de las acciones populares en el ámbito jurídico, es debido a las nuevas necesidades de las comunidades que requieren y a las tendencias a nivel global.

Posteriormente se expidieron normas, leyes y decretos, los cuales se organizaron las comunidades para exigir los derechos, como el Decreto Ley 3466 de 1982 por la cual se dictan normas relacionadas con la idoneidad, calidad y garantía de las responsabilidad de los productores, expendedores y proveedores. La Ley 9 de 1989 sobre compras venta y expropiación de bienes, el Decreto 2303 de 1989, lo anterior sustentó las acciones populares para la defensa del consumidor.

Otro paso importante fue referido por (Montoya, 2014), con relación al Código Civil colombiano.

“El artículo 1005 del Código Civil Colombiano, se consagró por primera vez las acciones populares para la protección de los bienes de uso público o bienes de uso como tales como calles, plazas, puentes, andenes, antejardines, zonas blandas, sardineles, fachadas, pórticos, muro entre otros; desarrollándose esta acción civil en torno a la teoría romana de que el Estado necesita crear generosos estímulos económicos y expeditos procedimientos judiciales para garantizar la defensa preventiva, participativa y solidaria. Las acciones populares pueden tener un carácter económico y resarcitorio que va mucho más allá de la prevención y que gracias a la teoría de la responsabilidad como la protección de los derechos creo una forma de protección resarcitorio.”

De acuerdo con los aportes dados por la (Defensoría del Pueblo, 1999), existen acciones populares creadas con anterioridad a la Constitución de 1991 y de la Ley 472 de 1998, entre las que se destacan:

- *Acción Popular en favor de los bienes de uso público (Art. 1005 C.C.) “La municipalidad y cualquiera persona del pueblo tendrá en favor de los caminos, plazas u otros lugares de uso público, y para la seguridad de los que transitan por ellos, los derechos concedidos a los dueños de heredades o edificios privados.”*

- *Acción Popular del Daño contingente (Art. 2359 C.C.) “Por regla general se concede acción en todos los casos de daño contingente, que por imprudencia o negligencia de alguno amenace a personas indeterminadas; pero si el daño amenazare solamente a personas determinadas, sólo alguna de éstas podrá intentar la acción.”*

- *Acción Popular para pedir la remoción de una cosa que se encuentre en la parte superior de un edificio (Art. 2355 C.C.) “Si hubiere alguna cosa que de la parte superior de un edificio, o de otro paraje elevado, amenace caída o daño, podrá ser obligado a removerla el dueño del edificio o del sitio, o su inquilino, o la persona a quien perteneciere la cosa, o que se sirviere de ella, y cualquiera del pueblo tendrá derecho para pedir la remoción.”*

- *Acción Popular para evitar el peligro de construcciones o arboles mal arraigados (Art. 992 C.C.) “Las disposiciones precedentes se extenderán al peligro que se tema de cualesquiera construcciones; o de árboles mal arraigados, o expuestos a ser derribados por casos de ordinaria ocurrencia.”*

-Acción Popular contra la corrupción del aire (Art. 994 C.C.) “Lo dispuesto en el artículo precedente se aplica no solo a las obras nuevas, sino a las ya hechas, mientras no haya transcurrido tiempo bastante para constituir un derecho de servidumbre.

- Acción Popular para la protección del Espacio Público y el Medio Ambiente Urbano (Art. 8 Ley 9/89 - Dc. 2400/89) “Los elementos constitutivos del espacio público y el medio ambiente tendrán para su defensa la acción popular consagrada en el artículo 1005 del C.C. Esta acción podrá dirigirse contra cualquier persona pública o privada, para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de las conductas que comprometieren el interés público o la seguridad de los usuarios.”

- Acción Popular para la preservación del ambiente rural y de los recursos naturales renovables (Arts. 2, 118 Dc. 2303/89) “Corresponderán igualmente a esta jurisdicción los procesos en acciones populares fundadas en las normas sobre preservación del ambiente rural y manejo de los recursos naturales renovables de carácter agrario, conforme a lo previsto en el artículo anterior, cuando el asunto no sea de competencia de las autoridades administrativas.”

“El ambiente rural y los recursos naturales renovables del dominio público que hacen parte de aquél, podrán ser definidos judicialmente por cualquier ciudadano contra actos o hechos humanos que les causen o puedan causar deterioro, si el asunto no es de competencia de la administración, mediante la acción popular consagrada en los artículos 1005, 2359 del Código Civil, especialmente en los casos previstos en el inciso segundo del artículo 16 de la Ley 23 de 1973. Esta acción se podrá ejercer en cualquier tiempo y estará encaminada a conseguir la prevención del daño, su reparación física o su resarcimiento, o más de uno de estos objetivos.”

Marco Teórico

Es importante la posición que tienen los juristas en el tema de las acciones populares, para (Tamayo, 1986) “*ya en el Derecho Romano existía la Acción Popular de acuerdo con la cual todo ciudadano tenía derecho para demandar que se tomarán medidas tendientes a conjurar la amenaza de un daño que pudiera afectar a toda la comunidad*” De acuerdo con (Tamayo, Las acciones populares y de grupo, 2001) enfatiza:

“La ley concibió las acciones populares como un mecanismo para suprimir o prevenir la amenaza de un daño contingente que pudiese afectar los derechos colectivos, siendo los daños colectivos aquellos que afectan los bienes patrimoniales y extra-patrimoniales de personas determinadas. Cuando esos daños afectan a un número de personas más o menos grande, que están identificados o son identificables, estamos frente a un daño grupal o masivo. Ese daño grupal afecta a la comunidad y debe ejercitarse una acción preventiva o reparadora, siendo procedente la acción popular (sic)”

Otro jurista fue De Laubadère, André (1984), considera que las acciones populares pueden ser utilizadas por la comunidad, no es necesario contratar los servicios profesionales del derecho, por lo cual concluye:

“Las acciones populares constituyen un mecanismo eficaz para la protección de los derechos e intereses colectivos, su importancia radica en la accesibilidad para la comunidad, que ha podido defender sus intereses de manera directa y personal al no tener que recurrir a abogados, en virtud de la informalidad de la acción, que sin ser tan sencilla como la acción de Tutela, tampoco es tan compleja para su presentación”.

Según Sarmiento Palacio, Germán (1998) donde analiza las acciones populares y los incentivos económicos, por lo cual refiere *“aquellas en las que cualquier persona, perteneciente a un grupo de la comunidad, está legitimada procesalmente para defender al grupo afectado por unos ciertos hechos comunes, con lo cual, simultáneamente, protege su propio interés, obteniendo, en ciertos casos, un beneficio económico adicional en su favor representado por la recompensa que la ley otorga en algunas ocasiones”.*

Otro teórico fue el doctor (Bejarano, 1999) aborda su contribución jurídica, desde la connotación social que tienen las acciones populares y quien explica:

“Bajo este esquema conceptual las acciones populares combinan el deber de solidaridad que a todas las personas les atañe, con la potestad

del Estado para inducir, promocionar, patrocinar, premiar y, en general, estimular el ejercicio de tales acciones en orden a la materialización y preservación de determinados bienes jurídicos de especial connotación social”.

Otro teórico que ha dado su aporte a este tema en el derecho colectivo, es el doctrinante (Mayer, 1951) se refirió sobre el derecho al espacio público:

“El derecho al uso de todos no se basa en una atribución hecha por el Estado a sus súbditos. La condición real para que pueda ejercerse ese derecho -a saber, la cosa destinada a eso-, está suministrada por el Estado; en todo caso, el Estado conserva la cosa en las condiciones adecuadas. Esto entraña para aquél un gasto que no beneficia igualmente a todos los súbditos. Las consideraciones de equidad y de justicia distributiva exigen que se imponga a aquellos que obtienen un beneficio especial de dicho servicio una prestación remunerativa especial. El interés financiero se valdrá de este razonamiento para hacer establecer las imposiciones de ese género. Según el carácter de la ventaja para la cual se establezca, el equivalente tomará también formas diferentes”.

Los aportes de los teóricos y del estado del arte, respaldan la posición de esta investigación, la cual defendió la siguiente tesis: “ante la ausencia de estímulos estatales para la instauración de acciones populares que pretendan el beneficio colectivo, se ocasionan efectos directos como la disminución de esta práctica para el beneficio comunitario”.

Este planteamiento tiene como argumento o fundamento que las acciones populares son importantes respetando el mandato constitucional, haciendo referencia en primera medida al preámbulo de la Constitución Política de Colombia al exponer que el Estado es democrático y participativo y que todo el conglomerado cuenta con condiciones que permiten la igualdad en su actuar, es por ello que más adelante otorga la posibilidad de accionar mecanismos de participación ciudadana, definiéndose estos como aquellos en los cuales cualquier miembro del

estado puede de manera activa participar, dar a conocer diferentes posturas, proponer e incluso oponerse en determinada situación o circunstancia que estime conveniente, con el fin de respetar los intereses individuales y de grupo de la comunidad.

Marco conceptual.

Existen varios conceptos de la Acción Popular, para la (Defensoria del Pueblo, 1999), la acción popular:

“Es un mecanismo constitucional procesal consagrado en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollado por la Ley 472 de 1998, que faculta a cualquier persona para acudir ante un juez competente, con el fin de solicitar la protección de los derechos e intereses colectivos, violados o amenazados, por una autoridad pública o por un particular”.

Según la Ley 472 de 1998 en su Artículo 2, define las Acciones Populares *“Son 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”*

Otro concepto sobre las acciones populares, dado por (Camargo, 2006) donde especifica que afectan a una comunidad en su entorno, *“son medios procesales que facultan a cualquier miembro de la sociedad para defender el conjunto de personas afectadas por unos hechos comunes, con lo cual, simultáneamente protege su propio interés”*

De acuerdo con la Cartilla de la (Defensoria del Pueblo, 1999) las acciones populares pueden interpuestas por personas naturales y jurídicas, como también algunos órganos como son:

“La acción popular puede ser interpuesta por cualquier persona natural o jurídica que pretenda obtener la protección de los derechos e intereses colectivos. No es indispensable que el demandante pertenezca a la comunidad afectada con la violación al interés o derecho colectivo. Adicionalmente, las acciones populares pueden ser interpuesta por: • El Procurador General de la Nación. • El Defensor del Pueblo o sus delegados. • Los Personeros Municipales y Distritales. • Los servidores públicos. • Las Organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar. • Los Alcaldes. • Los servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de los derechos e intereses colectivos”

La cartilla de la (Defensoria del Pueblo, 1999), la normativa que regula la acción popular se ha visto modificada por las siguientes sentencias constitucionales: La Sentencia 459 de 2004; La Sentencia C-088 de 2000; La Sentencia C-036 de 1998; la Sentencia C-215 de 1999. Las acciones populares se ejercen para: *“evitar daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”*

Según la (Defensoria del Pueblo, 1999), cuando procede una acción popular, lo cual tiene los siguientes requisitos:

“La existencia de un interés o derecho colectivo que se encuentre amenazado o vulnerado. La acción u omisión de una autoridad pública o de particulares que amenaza o viola el interés o derecho colectivo. La acción debe promoverse durante el tiempo en que subsista la amenaza o la vulneración del derecho o interés colectivo”

Con relación a qué derechos protege la Acción Popular, según la (Defensoria del Pueblo, 1999) son:

“La acción popular protege los Derechos e Intereses Colectivos contenidos en:
• El artículo 88 de la Constitución Política. • El artículo 4 de la Ley 472 de 1998.
• Leyes ordinarias. • Los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia.”

Entonces, si la Acción Popular protege los derechos, cuáles son esos derechos e intereses colectivos que son de interés para las comunidades, de acuerdo con (Defensoría del Pueblo, 1999):

“Son los derechos e intereses colectivos: El goce de un ambiente sano. La moralidad administrativa. La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales. La protección de áreas de especial importancia ecológica y de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas. Los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente. El goce del espacio públicos y la utilización y defensa de los bienes de uso público. La defensa del patrimonio público. La defensa del patrimonio cultural de la Nación. La seguridad y la salubridad públicas. El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública. La libre competencia económica. El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos. El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollo urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes. Los derechos de los consumidores y usuarios”

Por lo tanto, es importante la denominación que ha manifestado la Corte Constitucional: (...) Los derechos Colectivos, por oposición a los derechos individuales, son aquellos que se reconocen a toda la comunidad. El titular del derecho es una pluralidad de personas pero identificadas como un todo, y no individualmente cada una de ellas (...). (Corte Constitucional. Sentencia T-254 de 1993). “(...) El interés colectivo se configura en este caso, como un interés que pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección.(...)” (Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999). En torno a la definición de derechos colectivos afirma el profesor Esguerra (2010), citado por (Quiroga, 2013) :

“...derechos que solo son de cada uno porque son de todos y no que son de todos solo porque son de cada uno...”

Otra entidad que ha conceptualizado sobre los intereses colectivos es el Consejo de Estado, el cual ha sostenido que *“(...) los intereses colectivos son intereses de representación difusa, en la medida en que suponen la reivindicación de los derechos cuyo titular es un grupo de personas que, en principio, puede ser indeterminado o indeterminable”*.

A su vez la Corte Constitucional en la sentencia T-254 de 1993 ha manifestado que (...) *“Los derechos Colectivos, por oposición a los derechos individuales, son aquellos que se reconocen a toda la comunidad. El titular del derecho es una pluralidad de personas pero identificadas como un todo, y no individualmente cada una de ellas”* (...). Y por último la sentencia c-215 de 1999 *“(...) El interés colectivo se configura en este caso, como un interés que pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección.(...)”*

En cuanto a su finalidad de las acciones popular, la sentencia C-304 de 2010 ratifica (...) (i) La acción popular tiene un propósito esencialmente preventivo, mientras que la acción de grupo cumple una función reparadora o indemnizatoria, por lo que la primera no requiere que exista un daño sobre el interés protegido, mientras que la segunda opera una vez ocurrido el daño, ya que precisamente pretende reparar dicho perjuicio. (ii) En los derechos o intereses protegidos. Al tiempo que la acción popular ampara esencialmente derechos e intereses colectivos, la acción de grupo recae sobre la afectación de todo tipo de derechos e intereses, sean estos colectivos o

individuales, ya que ella es un instrumento procesal colectivo, que busca reparar los daños producidos a individuos específicos. (...) (Corte Constitucional”.

Igualmente la corte constitucional en su Sentencia T-528 de 1992 sostuvo (...) Por su finalidad pública se repite, las Acciones Populares no tienen un contenido subjetivo o individual, ni pecuniario y no pueden erigirse sobre la preexistencia de un daño que se quiera reparar subjetivamente, ni están condicionadas por ningún requisito sustancial de legitimación del actor distinto de su condición de parte del pueblo. (...)

A pesar que la Ley 472 de 1998, en su artículo 11, había establecido un término de caducidad de 5 años para aquellas acciones que pretendieran devolver las cosas a su estado anterior, dicho término fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-215 de 1999, al considerar que dicha limitación desconoce los derechos constitucionales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia; de acuerdo con (Quiroga, 2013). *“la acción podrá promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o vulneración del derecho o interés colectivo del cual se demanda su protección, sin importar que el alcance de la acción perseguida sea preventivo o restitutivo”*

De acuerdo con el artículo 18, de la Ley 472 de 1998, los siguientes son los requisitos para interponer una demanda:

- a. La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado;*
- b. La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan su petición;*
- c. La enunciación de las pretensiones;*
- d. La indicación de la persona natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible;*
- e. Las pruebas que pretenda hacer valer;*

f. Las direcciones para notificaciones;

g. Nombre e identificación de quien ejerce la acción.

El interesado en instaurar una acción popular (máxime en casos de urgencia o cuando no sepa escribir), puede acudir ante la Personería o Defensoría del Pueblo para que se le colabore en la elaboración de su petición o demanda.”

En esta investigación es conveniente indagar el tema del proyecto de Ley, sobre quienes puede presentarlo, de acuerdo con tema (Cuellar, 1995):

“La Constitución de 1991 señala que pueden presentar estas iniciativas los miembros del Congreso, el Gobierno a través de sus ministros, los magistrados de las cortes y del Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo y el Procurador. Así mismo, la Carta Política faculta a los ciudadanos que representen el 5 por ciento del censo electoral vigente para presentar un proyecto de ley, o el 30 por ciento de los concejales o de los diputados del país. La anterior Constitución (1886) solo facultaba a los miembros del Congreso y al Gobierno para presentar proyectos de ley.

Según (Cuellar, 1995) quienes se presenta el proyecto de Ley *“Puede ser presentado ante el Senado o ante la Cámara, es decir, una propuesta puede iniciar su trámite en cualquiera de las dos cámaras, salvo el proyecto de ley de Presupuesto, que el Gobierno tiene que presentar ante la Cámara”*

Adicional a la presentación del proyecto de Ley a las instancias responsables, es primordial conocer el trámite que tiene la iniciativa legislativa, que según (Cuellar, 1995):

“El proyecto es repartido a la comisión respectiva por la secretaría de la corporación. El presidente de esa célula designa al ponente. Este no es el autor del proyecto. Nadie puede ser ponente de su propio proyecto. La labor del ponente es rendir un informe en el que se señala la conveniencia o no de legislar sobre el tema propuesto y, en el caso de recibir ponencia favorable, se indica si la propuesta debe o no ser modificada. La ponencia puede ir en uno de dos sentidos: acoger o rechazar la iniciativa. En el primero de los casos el ponente recomienda dar inicio al primer debate. En el segundo, archivar o negar el proyecto”

La continuación del trámite del proyecto está relacionado con los diferentes informes y la comunicación abierta a la comunidad, de acuerdo con (Cuellar, 1995) *“El ponente le rinde informe a la comisión. La ponencia, una vez presentada a la Secretaría de la respectiva célula, se publica en la Gaceta del Congreso y solo cuando se divulga en ésta puede ser discutida en la comisión”*

Las propuestas de proyecto de Ley requiere un tiempo para su trámite, se presenta situaciones en la cual un ponente niega el debate y se puede presentar alternativas para agilizar o no el proyecto y surge el interrogante de ¿Cuándo se archiva una propuesta?, para (Cuellar, 1995):

“Si el ponente pide negar el debate, la comisión discute esa recomendación y si la aprueba el informe es archivado. En el caso de que la comisión no comparta esa sugerencia, nombra un nuevo ponente para que rinda una ponencia acogiendo la voluntad de la comisión. Ahora bien, si la ponencia es favorable la comisión aprueba el primer debate y abre su estudio”.

Todo proyecto de Ley una vez sea aprobado por la comisión, este va plenarias y puede pasar por varios debates, según (Cuellar, 1995)

“Aprobada la iniciativa en primer debate. Se rinde informe ante la plenaria de la corporación respectiva con base en una nueva ponencia, que recoge el primer debate. En la plenaria se discute si se aprueba o no la ponencia del segundo debate y se discute el articulado. Si se aprueba, se remite a la otra cámara donde surte el mismo trámite.”

El proyecto de Ley puede tener modificaciones, las cuales las realiza una de las cámaras, siendo importante conciliar para elaborar el texto definitivo. De acuerdo con (Cuellar, 1995)

“Se nombran comisiones de conciliación para que rindan un informe sobre el texto definitivo del articulado. Ese informe vuelve a someterse a consideración de ambas plenarias. Si el informe de conciliación no es aprobado el proyecto se archiva, si es aprobado, queda tal como fue redactado por la comisión nombrada para el efecto”

La aprobación de la propuesta de proyecto de Ley, requiere de la mayoría de los votos de los integrantes de la comisión. Así lo refiere (Cuellar, 1995) *“La mayoría simple, es decir la mitad más uno del quórum. Si son 19 miembros, como ocurre en la Comisión Primera, se requieren 10 congresistas para deliberar y con 6 votos podrá aprobarse el proyecto”*

Finalmente el proceso de la propuesta del proyecto de Ley requiere la firma del Presidente de la República, sin embargo, hay interrogantes acerca de la obligatoriedad de su firma, para (Cuellar, 1995)

“No. El presidente puede objetar el proyecto de ley por inconveniente o por inconstitucional. En este caso lo devuelve al Congreso. En las plenarias, el Congreso decide si son fundadas o infundadas las razones del Presidente. Si las objeciones son fundadas se enmienda el proyecto. Pero si el Congreso las considera infundadas y han sido alegadas razones de inconveniencia, el Presidente tiene que firmar. Si las objeciones se producen por considerar que el proyecto lesiona la Carta Política, se remite a la Corte Constitucional para que decida. Firmado el proyecto por el Presidente es ley y se publica en el Diario Oficial”.

Marco Legal.

La Constitución Política de Colombia, elevó a rango constitucional y regula las acciones populares, con el propósito de proteger los derechos e intereses colectivo, de acuerdo a su 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 públicos, 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.”

De esa forma, se reglamenta la Acción Popular y se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de acuerdo con la Ley 472 de 1998, cuyo objeto es:

“La presente Ley tiene por objeto regular las acciones populares y las acciones de grupo de qué trata el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia. Estas acciones están orientadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, así como los de grupo o de un número plural de personal”.

La expedición de la Ley 472 de 1998, tuvo en cuenta la siguiente normativa ya existente en la legislación colombiana como son:

El Decreto 3466 de 1982 Estatuto del Consumidor

La 9 de 1989 del Espacio Público

El Decreto 2303 de 1989 temas agrarios

La Ley 45 de 1990 del sistema financiero.

La Ley 99 de 1993 del sistema ambiental

Finalmente la normativa que deroga los Incentivos, con la Ley 1425 de 2010, es una ley precisa mediante el cual deroga expresamente los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998

“Artículo 1 Deróguense los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

Diseño Metodológico

Tipo de investigación

La investigación se inicia a partir de un ejercicio de aula, mediante el cual se analizan las acciones populares contempladas en la Ley 472 de 1998, la cual desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política, siendo un tema de interés desde la rama del derecho.

Este trabajo se apoya en el enfoque cualitativo de la investigación, pero considera también las características del enfoque cuantitativo, por la naturaleza mixta del proceso realizado. Según (Fernandez, 2002), *“La investigación cuantitativa es aquella en la que se recogen y analizan datos cuantitativos sobre variables y la investigación cualitativa evita la cuantificación y se hace registro narrativos”*. Lo cuantitativa es considerado en esta investigación, pues se requiere identificar variables que se miden a través de datos cuantificables.

Por consiguiente, la investigación es de tipo exploratorio descriptivo, que según (Arias, 1999), *“consiste la caracterización de un hecho, fenómeno, individuo o grupo, con el fin de establecer su estructura o comportamiento”*. Además analítico (Salinas, 2010), *“por cuanto están destinados a analizar comparativamente grupos de sujeto”* en este caso sería el número de acciones populares interpuestas en el periodo de vigencia de los incentivos económicos, frente al periodo que no y finalmente de corte transversal, eso significa (Salinas, 2010), *“analizar el fenómeno en un periodo de tiempo corto, un punto en el tiempo”*, teniendo en cuenta la regulación de la vigencia de los incentivos y su desmonte, es decir un primer periodo del año 2006 al 2010 y el segundo periodo del 2011 al 2015.

Fuentes de información.

Fuentes primarias.

La fuente primaria lo define (Idelfonso, 2009), “*Es la que el investigador crea expresamente un estudio concreto*”, por lo tanto, para esta investigación, se tendrá en cuenta la entrevistas a las dos personas con experiencia en el tema de acciones populares en el municipio de Barrancabermeja.

Fuentes secundarias

El mismo autor (Idelfonso, 2009), define la fuente secundaria como “*La información que puede haber sido creada en el pasado por los investigadores o puede haber sido generada por terceros ajenos a ellos sea interna o externa*”, de esa forma se tendrá en cuenta las referencias bibliográficos que aporten al cumplimiento de los objetivos propuestos en el tema de acciones populares.

Metodología

La metodología está orientada al cumplimiento de los objetivos propuestos, por lo tanto, se relacionan las principales actividades.

Objetivo 1. Definir las causas que dieron lugar a la derogación de la Ley que establecían los incentivos de las acciones populares.

Para dar cumplimiento a este objetivo, es importante definir los principales expositores de documentos jurídicos que estaban en contra de la Ley 472 de 1998:

- ✓ La exposición de los motivos o causas para la eliminación de los incentivos, es importante referirse al Proyecto de Ley 056 de 2009 de la Cámara, cuyo autor es el doctor Fabio Valencia Cossio, abogado y político que se destacó como Ministro de Justicia y Presidente del Senado de la República, persona que dividió la historia de las acciones populares.
- ✓ De igual forma el Código Contencioso Administrativo con la Ley 1437 de 2011, liderado por el Consejo de Estado. Se requiere analizar los comentarios realizado por el Doctor José Arboleda Perdomo en su obra *“Comentarios al nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo”*.

Objetivo 2. Realizar el diagnóstico de las acciones populares interpuestas en el municipio de Barrancabermeja, en el periodo de vigencia y abolición de los incentivos económicos de la ley 472 de 1998.

Para el cumplimiento de este objetivo, se visitó el Juzgado Primero Administrativo del municipio de Barrancabermeja, donde facilitaron los expedientes, seleccionando dos periodos, el primero del 2006 al 2010 donde estuvo vigente los incentivos económicos de la Ley 472 de 1998 y el segundo periodo del 2011 al 2015 cuando fue desmontados los incentivos a las acciones populares.

En el objetivo 3. Identificar los componentes que conforma un proyecto de Ley para reestablecer los incentivos de las acciones populares.

Se analizan a través de la página web del Senado de la República de Colombia, los componentes que conforman el proyecto de Ley, identificando los actores que pueden presentar

este tipo de ley, los debates en las diferentes cámaras y senado como también en las respectivas plenarias.

Objetivo 4. Determinar la ruta para tramitar un proyecto de ley en Colombia.

A partir de la información anterior, se elabora la ruta para tramitar el proyecto de ley ante las instancias habilitadas.

Resultado y Discusión

Causas identificadas en la derogación de los incentivos económicos en las acciones populares.

La Ley 472 de 1998 fue objeto en la derogación de los incentivos contemplados en los artículos 39 y 40, varios expositores en su contra fue el Proyecto de Ley 056 de 2009 y el Código Contencioso Administrativo con la Ley 1437 de 2011.

Sobre el proyecto Ley 056 de 2009, convertida en la Ley 1425 de 2010, sustenta la derogación del incentivo, por lo cual se relacionan los principales motivos o causas, contemplados en este documento:

El incremento de las acciones populares en Colombia interpuestas por los ciudadanos y las ciudadanas: (Valencia, 2009)

“Actualmente en Colombia, la presentación de acciones populares, ha tenido

un aumento considerable, que según nuestro análisis, está justificado en el interés de los accionantes para obtener el incentivo económico reconocido por la Ley 472 de 1998 para las personas que mueven el aparato jurisdiccional en procura de defender los intereses de la comunidad”

El Lucro para algunos pocos que colocan las acciones populares en Colombia: (Valencia, 2009)

“Se ha convertido en un negocio de unos cuantos, que se han dedicado a viajar a lo largo y ancho del territorio nacional presentando acciones populares, buscando unos reconocimientos desmedidos en detrimento del erario público y especialmente de los entes territoriales”

La defensa de los derechos colectivos es un deber ciudadano: (Valencia, 2009)

“Es deber de todo ciudadano velar por la preservación y conservación de los intereses públicos y comunes, acudiendo a las autoridades correspondientes para garantizar su efectividad y vigencia, por lo que pagar por conseguir su protección no solo se contrapone con el deber ciudadano, sino que además favorece solo a unos pocos”

Otras de las causas es tipo económico, relacionado con el impacto de las acciones populares sobre los presupuestos municipales y departamentales:

“Así mismo, los presupuestos de las administraciones públicas se ven menoscabados con los fallos de estas acciones y es tal el (Valencia, 2009) volumen de estas y el valor de los fallos que en algunos casos los mandatarios locales se ven abocados al traslado de los recursos del plan de desarrollo para cumplir con lo mandado por los jueces a través de esta figura”

La incertidumbre sobre su procedencia y cuantificación: (Valencia, 2009)

“Además, para estos incentivos no se establecieron parámetros indicativos de procedencia y el modo de cuantificarlos, a pesar de los esfuerzos jurisprudenciales para que se defina este punto, lo cierto es que no ha sido posible unificarse en torno a los casos en que se es procedente y en cuáles no”

La Ley 472 de 1998, fue objeto de demanda inconstitucionales, como lo planteo (Londoño B. , 2012)

“La ley inicialmente fue objeto de 19 demandas de inconstitucionalidad, en las cuales se plantearon cargos de inconstitucionalidad por vulneración de los artículos 1° (Estado social de derecho, solidaridad, prevalencia del interés general), 2 (fines esenciales del Estado, 4 (Constitución es norma de normas), 13 (igualdad), 29 (debido proceso), 88 (acciones populares), 93 (bloque de constitucionalidad), 95 (derechos y deberes del ciudadano), 209 (principios de la función administrativa), 243 (cosa juzgada constitucional).

La autora (Londoño B. , 2012), recomienda los expedientes de las demandas de la Ley 472 de 1998.

“Ver: Expedientes de la Corte Constitucional de Colombia: D-8392, D-8405, D-8414, D-8418, D-8415, D-8433, D-8435, D-8440, D-8443, D-8449 y D-8454 de 2010, D-8456, D-8472, D-8471, D-8504, D-8510, D-8513, D-8517, D-8519. Las demandas se tramitaron acumuladas y se resolvieron en las sentencias C-630/11, C-730/11, C-913/11, C-880/11, C-688/11 C-687/11 y C-631/11”

Durante los argumentos del proyecto de ley 056, el ex ministro de justicia para ese entonces el Doctor Fabio Valencia Cossío ejemplifico un acontecimiento que para él es la prueba reina del actuar de personas inescrupulosas que desvirtuaron la razón de ser de las acciones populares, durante el periodo del año 2007 y 2008 muchas acciones populares se presentaron de manera reiterativa con la presunta finalidad de proteger un derecho colectivo amenazado en las instalaciones de los Bomberos Voluntarios de los departamentos de Cundinamarca y Antioquia, donde varias personas y algunas de manera reiterativa tomaban fotografías y videos para soportar la acción popular, dando a entender para el Doctor Cossío que estas personas realmente estaban buscando que un juez les concediera el incentivo económico y que por el contrario se alejaban

del buen desarrollo de la administración pública , para lo cual deja además a la percepción que las acciones populares fueron creadas con una falencia que desde un punto de vista imparcial debe eliminarse esa falencia con la misma protección que tiene como mecanismo la Acción de Tutela, y es el hecho que no se pueda tutelar dos veces por una misma causa, así se evitaría el desgaste del aparato jurídico y frenaría las oscuras intenciones de personas inescrupulosas.

Además, las investigaciones realizadas en las diferentes universidades del país, con relación a los incentivos económicos, coinciden que no es un tema nuevo en Colombia y en varios países del mundo ha sido incorporado a su legislación; pues la acción popular es una acción constitucional, desdibujando la intención de estas, por cuanto este incentivo le otorgaba cuando se comprobará que realmente se tenía el derecho que había sido vulnerado.

Otro aspecto, es la polémica que existe corrupción en el país y se considera algo natural, no solo de la clase política, que se ha ido extendiendo en todos los escenarios como son los municipios, y departamentos, que va desde utilizar los recursos públicos hasta intercambiar los beneficios que tienen los funcionarios públicos; sino también de ciudadanos que se ven involucrados en esta alianzas, a lo último es la población civil la que siempre será la víctima, por cuanto se amplía la brecha de pobreza y no hay un pronunciamiento o utilización de herramientas constitucionales como es la Acción Popular para dejar un precedente de lo ocurrido, sumado a lo anterior la flaqueza de la justicia con respecto a estas ilegalidades y la falta de condenas ejemplares en privación de la libertad y devolución del dinero con su patrimonio sirvan de referente. (Universidad de los Andes, 2011)

El Código Contencioso Administrativo con la Ley 1437 de 2011, fue analizado por la Academia, donde presentaron las inquietudes siendo las principales preocupaciones:

- ✓ No se prioriza la defensa de la integridad y supremacía de la Constitución y de las Acciones Constitucionales: (Londoño B. , 2012)

“Al examinar el nuevo Código Contencioso Administrativo encontramos graves riesgos para el sistema de acciones constitucionales de Colombia, y estas disposiciones obedecen a la teoría amplia de la configuración legislativa, en la cual se escudan quienes consideran que el legislador puede interferir en todos los campos constitucionales para regular sin límites. En primer lugar, observamos que se intenta, por parte del legislador, darle trato de acciones ordinarias o simples litis, a las acciones constitucionales, contrariando la voluntad del Constituyente del 91, que plasmó en ellas su aporte más significativo. Cuando el Constituyente señala que “la ley regulará” dichas acciones, buscaba un sistema de regulación de las acciones constitucionales coherente, autónomo, respetado y con todas las garantías para su ejercicio”

La Corte Constitucional es la responsable de salvaguardar la integridad y supremacía de la Constitución Política de acuerdo con artículo 241, sin embargo en Colombia el Legislador tiene influencia en cambiar, interpretar e intervención en la norma que regulan las acciones constitucionales; de acuerdo con (Londoño B. , 2012). *“para desarticularlas, bajar sus estándares de protección de derechos colectivos y quitarles las herramientas que han permitido su eficacia”* La autora ha sintetizado la injerencia arbitraria del Código Contencioso Administrativo en el sistema de acciones constitucionales de Colombia, sintetizándolo en el siguiente cuadrado.

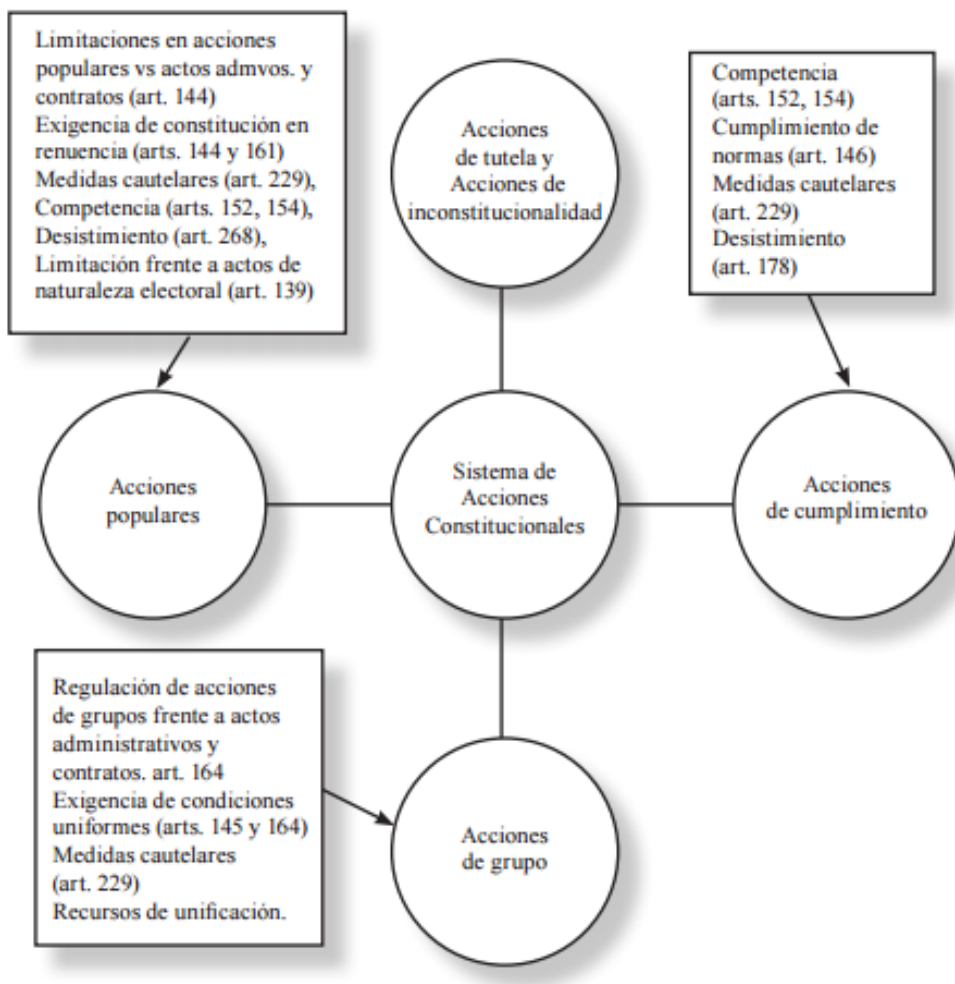


Figura 1. Injerencia del Código Contencioso Administrativo sobre el Sistema de Acciones Constitucionales. (Londoño B. , 2012)

Diagnóstico de las acciones populares interpuestas en el municipio de Barrancabermeja, en el periodo de vigencia y abolición de los incentivos económicos de la ley 472 de 1998.

En el municipio de Barrancabermeja se tomó como base el Juzgado Primero Administrativo, donde se evidenció que el periodo 2006 al 2010 interpusieron 296 acciones populares, época en que estaba vigente los incentivos económicos y al entrar en vigencia la Ley 1425 de 2010,

mediante el cual se desmontan los incentivos, es decir del 2011 al 2015, solo 31 acciones populares fueron interpuestas.

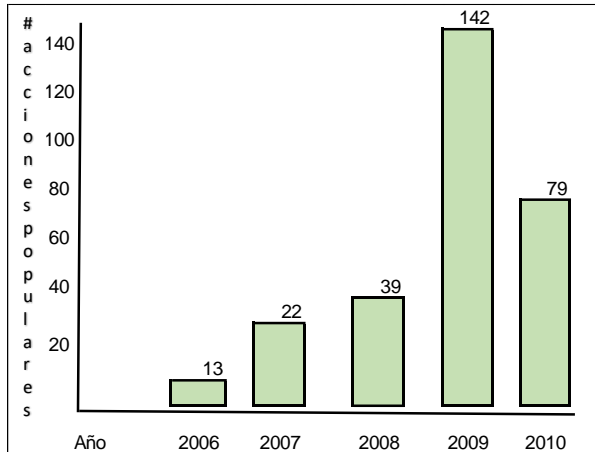


Figura 2. Número de acciones populares en el periodo de vigencia de los incentivos en las acciones populares año 2006 al 2010 en el Juzgado Primero Administrativo del municipio de Barrancabermeja. (Realizada por los investigadores)

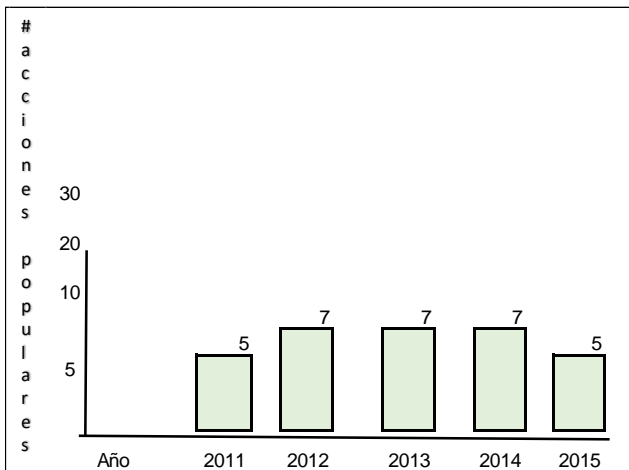


Figura 3. Número de acciones populares en el periodo de la abolición de los incentivos en las acciones populares año 2011 al 2015 en el Juzgado Primero Administrativo del municipio de Barrancabermeja. (Realizada por los investigadores)

Con el fin fortalecer el diagnóstico realizado en el municipio de Barrancabermeja, se realizaron dos entrevistas a personas que han interpuesto acciones populares y desean socializar sus experiencias:

En la entrevista realizada a Arnulfo Basto Álvarez, estudiante de Derecho de la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Barrancabermeja, quien es una de las personas que ha luchado vehementemente por la conservación del patrimonio histórico y cultural de la ciudad de Barrancabermeja, comentó su desacuerdo con que las acciones populares perdieran los incentivos económicos, le gustaría que se retomaran estos porque de todas maneras eso es lo que motiva a la gente a interponer las acciones populares.

El señor Basto, ha interpuesto dos acciones populares, una sobre el hacinamiento que había en la cárcel de Barrancabermeja y la problemática con la tuberculosis que se presentó en esa época, que es una enfermedad contagiosa y que año a año van aumentando los infectados por tuberculosis. La otra acción popular que ha interpuesto fue por la protección de un bien cultural del ámbito Municipal.

Cree que los derechos colectivos que más se vulneran en Barrancabermeja son el de medio ambiente por la contaminación evidente que emana la industria petrolera tanto como el aire que se respira como el agua que se vierte a la ciénaga Miramar y al río Magdalena. Hasta el momento no se le ha reconocido incentivos económicos, aunque lo que siempre ha buscado es proteger los derechos vulnerados, o bien sea coadyuvar al mejoramiento de vida de las personas afectadas cuando interpone una acción popular, ya sea por contaminaciones, enfermedades que están causando empresas, respecto al agua que se consume, o al aire que se está respirando. Lo mueve más que un incentivo económico es ayudar a esas personas que necesitan y que realmente

no tienen como muchas veces pagarle a un abogado, entonces el los asesora y realiza el procedimiento.

El consejero territorial de planeación en Barrancabermeja en representación del sector de las organizaciones artísticas y culturales en el municipio reconoce que anteriormente habían personas que interponían las acciones populares por el beneficio económico, puesto que era lo que los motivaba, pero si bien es cierto hay otras personas que lo hacen buscando el mejoramiento y la protección de bienes de uso público, como en el caso de él, de bienes patrimoniales.

Cuando se instaura una acción popular se incurre en gastos, y primero que todo el tiempo que utiliza en la elaboración de una acción popular no es de un día, ni dos días, si no semanas para hacer un trabajo bien hecho, la papelería, la oficina y también las consultorías que se hacen, porque hay temas que exigen otro tipos de conocimientos, como en el caso de la acción popular que interpuso de la tuberculosis, tuvo que buscar médicos que eran especialistas en ese tipo de temas que lo asesoraran a él y también buscar quienes se pudieran vincular como testigos al momento de instaurar la acción popular, esto demuestra que si se incurre en muchos gastos. Cree que esos gastos deben ser retribuidos por parte del estado, esas costas deben ser a cargo del demandado.

En otra entrevista sostenida con otro accionante, se presenta el Señor Daniel González Álvarez, como auxiliar contable del SENA; quien instauró una acción popular en el año 2010, contra el municipio de Barrancabermeja, la empresa Aguas de Barrancabermeja y la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS) por contaminación a las aguas residuales a los cuerpos hídricos de Barrancabermeja. Afirma que cuando el interpuso la acción popular el juez

determinaba los incentivos entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos como valor reconocible al accionante que se le fallare de manera positiva a sus pretensiones.

Afirma que el fallo fue a su favor, luego de un arduo trabajo que le conllevó cinco años, pues la sentencia salió en el año 2015 siendo además reconocido un incentivo de 1.000.000 de pesos, pero argumenta que este valor no cubrió los gastos para los estudios y tiempo dedicado a recoger las pruebas que acompañaron su acción popular; Siente que debe ser mejor reconocido el trabajo de quienes luchan en pro de las comunidades, ya que el dinero que se gasta para la demostración de la vulneración de los derechos colectivos es ampliamente un valor considerable, pues argumenta que se gastó aproximadamente 5.000.000 de pesos en los trámites que realizó, tuvo que desplazarse en más de dos ocasiones a la ciudad de Bucaramanga para que el tribunal fallara, sumándose la papelería y demás traslados.

Expresa el señor Gonzales que se deben retomar los incentivos económicos ya que motiva a los litigante o cualquier ciudadano que esté tratando de que las cosas se hagan, del resto las cosas no se hacen, a que el estado corresponda con lo que debe de hacer, se deben hacer acciones populares contra el estado por la omisión ya que existen leyes pero no se cumplen y para ello están las acciones populares.

Identificación de los componentes que conforma un proyecto de Ley para reestablecer los incentivos de las acciones populares.

El proyecto de Ley debe contener los siguientes elementos, de acuerdo con (Senado de la República, 2015)

- ✓ Título
- ✓ Articulado, que contiene el cuerpo normativo con relación a las acciones populares
- ✓ Exposición de los motivos que justifica el contenido del proyecto en términos de su conveniencia, oportunidad y juridicidad.

Se presenta a manera de ejemplo, el proyecto de Ley:

Título: Proyecto de Ley para establecer los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998

Articulado, que contiene el cuerpo normativo con relación a las acciones populares.

Sustenta este proyecto de Ley el siguiente articulado:

El Código Civil en su artículo 1005 y 2359, los cuales para su desarrollo se apoya en los artículos 91, 992, 994 y 2355, en la cual se refiere que la Acción Popular puede ser interpuesta o adjudicada a cualquier persona del pueblo, por lo tanto es de carácter popular, siendo su finalidad defensa de los derechos. La recompensa otorgada en el Código se considera un incentivo para la protección del bien común.

El Código de Procedimiento Civil en su artículo 408 refiere que puede presentarse medidas cautelares para la protección de los bienes de uso público.

La Corte Suprema de Justicia, se ha pronunciado a través de las sentencias su legitimización e importancia de la Acción Popular, en temas como el interés común, la innovación de la consagración constitucional con fines abstractos y fines concretos, los derechos colectivos,

sistema para identificar el caso de un interés colectivo en que beneficiara a la colectividad, institucionalización de la acción popular para la preservación de los derechos, define la calidad de resarcimiento por los daños, (Sentencia No. T- 437 de junio de 1992; T-508 de 1992, T-225 de 1993, T, 231 de 1993, T-254 de 1993, T-405 de 1993, C-630 de 2011). En varias de las sentencias incluyen la importancia del resarcimiento o compensación.

Exposición de los motivos que justifica el contenido del proyecto

Establecer los incentivos a los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, es fundamental para que el fortalecimiento de los actos populares, defensa y promoción de los intereses individuales y colectivos.

Las personas que interponen acciones populares deben incurrir en algunos gastos, que de acuerdo con jurisprudencia del Consejo de Estado refiere “*el incentivo pretende por una parte, aliviar los gastos propios en que puede incurrir un demandante en cualquier proceso, por otra, premiar a quien emprende una acción eficiente para que los derechos colectivos cobren vigor y finalmente animar al actor a hacer frente a una contraparte*”. Por lo tanto se considera que el estado debe ofrecer la devolución de estos gastos.

Los incentivos fortalecen el control social, por lo tanto debe ofrecer garantías de acceso, con el fin de utilizar los mecanismos de participación para defender los intereses colectivos e individuales, estos han quedado amenazados, por cuanto no hay que quieran defenderlos, finalmente se infiere que los incentivos.

Existen otros mecanismos, como son las costas procesales que pueden ser utilizado por los jueces para apoyar a quienes cancelan los costos por los procesos, entonces se podría nuevamente restablecer estos incentivos para las acciones populares.

Una vez el proyecto de ley se encuentre listo, el paso a seguir es el siguiente, según el Senado de la República:

“Una vez que el proyecto de ley está listo se presenta el original y dos copias en la Secretaría General del Senado, de la Cámara de Representantes o públicamente en las plenarias. La Secretaría le asigna un número y lo clasifica de acuerdo con la materia, el autor y otros puntos de interés. Además el Presidente de cada cámara, de acuerdo al tema, decide cual comisión constitucional permanente es la que debe estudiar el proyecto para enviarlo a dicha comisión. Una de las cosas más importantes que hace la Secretaría en este momento es enviar el proyecto de ley a la Imprenta Nacional para la publicación en la Gaceta del Congreso y así todo el país puede conocer cuáles son los diferentes proyectos que tiene que estudiar el Congreso”

Determinar la ruta para tramitar un proyecto de ley en Colombia.

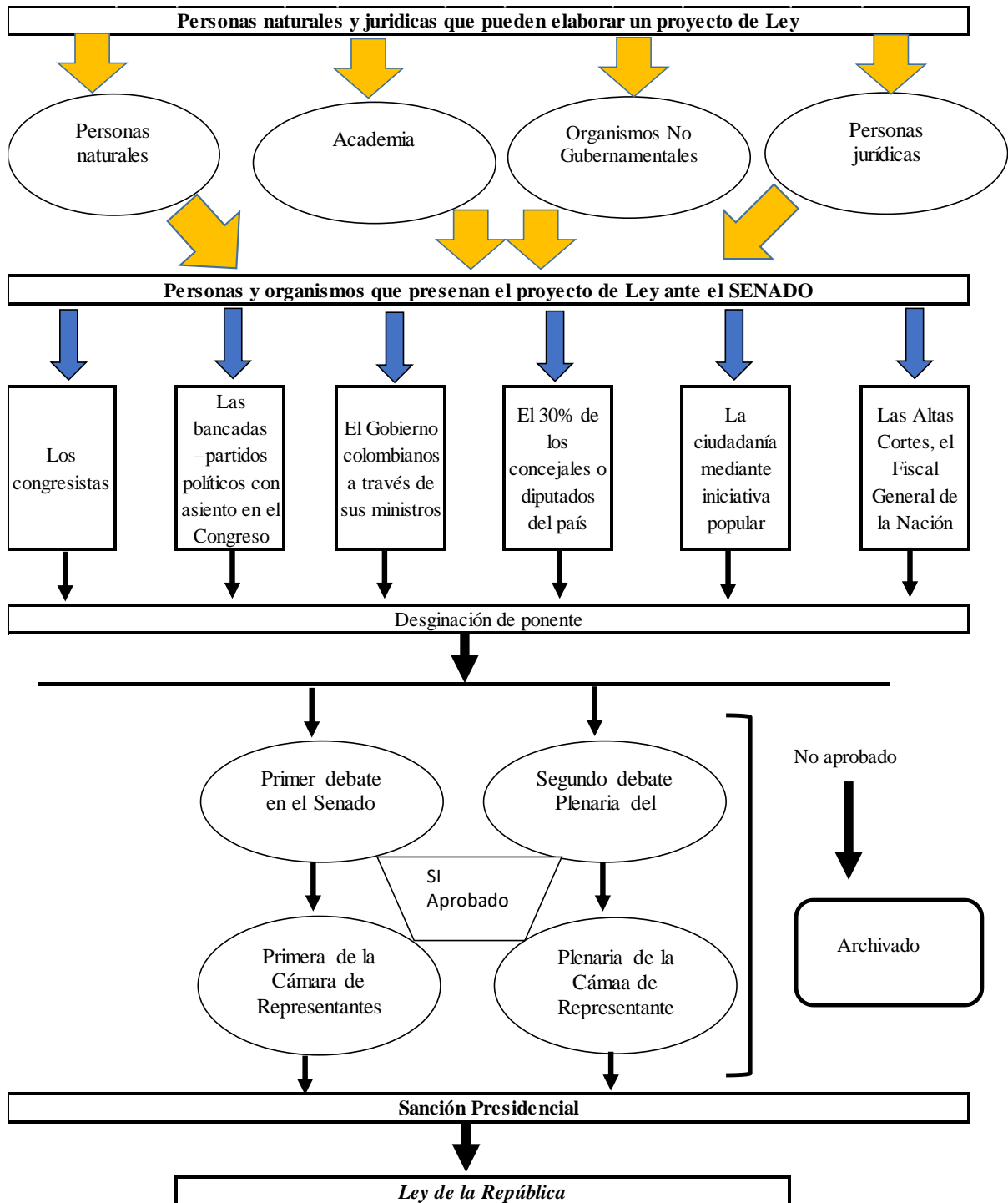


Figura 4. Ruta para el trámite de un proyecto de Ley en Colombia (Senado de la República, 2015)

No se considera pertinente las causas presentadas en el Proyecto de Ley 056 de 2009, convertida en la Ley 1425 de 2010, que enfatiza que existe un interés lucrativo por parte de las personas que interponen las acciones populares, por cuanto esta genera unos costos que deben ser retribuidos a quienes están interesados en velar por los derechos colectivos e individuales.

Muchas personas tienen interés de salvaguardar los derechos de las comunidades, pero sino tienen recursos para investigar sobre un problema específico no hay profundización en el tema.

Los entes territoriales fueron los actores que más presionaron para la abolición de los incentivos económicos, argumentando que sus presupuestos se verían afectados por los fallos, se considera que al contrario, con el fin de evitar esos pagos adicionales por las acciones populares, los funcionarios y colaboradores serían entrenados y capacitados para evitar errores en los derechos individuales y colectivos de las comunidades.

La abolición de los incentivos se considera un retroceso y el no cumplimiento del artículo 88 de la Constitución Política, lo cual se observa la influencia del ejecutivo contrariando la voluntad de la Constituyente de 1991.

Sin embargo, para que las acciones populares no sean consideradas un negocio y puedan conservar su característica de carácter preventivo y restaurador de los derechos colectivos y difusos, se presentan algunas consideraciones:

Los incentivos económicos que sean resultado de las acciones populares, no sea beneficiario la persona que lo interponga, sino que sea invertida en la comunidad afectada y en su entorno próximo.

Los incentivos resultados de las acciones populares, deben invertirse en adecuación de espacios públicos, como son parques, gimnasios al aire libre, infraestructura de las escuelas públicas, restauración de monumentos del patrimonio cultural, conservación de espejos de agua, construcción y mejoramiento de vías.

Los incentivos de las acciones populares pueden invertirse en programas orientados al conjunto de las personas afectadas, como por ejemplo, cultura ciudadana, salubridad pública, prevención vial entre otras.

El gobierno local, regional y nacional, debe realizar la evaluación, que los incentivos de las acciones populares pueden ser menores por su carácter preventivo, si se compara por demandas individuales, cuando por ejemplo, existe muertes o enfermedades graves por problemas de salud por contaminación en el ambiente o en ciénagas, vías en mal estado que ocasiona accidentes de tránsito entre otros.

Los ordenamientos jurídicos deben estar actualizándose, en especial los procedimientos y los mecanismos tradicionales para proteger los derechos y evitar la congestión de las acciones populares, por cuanto estas, tienen gran importancia en la búsqueda de soluciones rápidas para garantizar los derechos colectivos.

Se considera pertinente la educación de los miembros de juntas de acciones comunales y ediles, que le permitan conocer y apropiarse de este instrumento de protección de los derechos colectivos y publicar sus resultados.

Conclusiones

Los autores concluyen lo siguiente:

La Ley 472 de 2010 contemplaba los incentivos económicos a las acciones populares según los artículos 39 y 40, los cuales fueron derogados por la Ley 1427 de 2010, de esa forma, las personas naturales o jurídicas interesadas en colocar acciones populares no recibirían retribución a los costos que genera investigar un problema que tienen consecuencias sobre los derechos individuales o colectivos en una comunidad.

Las causas que sustentaron la abolición de los incentivos económicos fueron el incremento de las acciones populares, el lucro, la defensa de los derechos es un deber del ciudadano, el impacto negativo en el presupuesto de los entes territoriales.

Es un tema que ha sido abordado por la academia a nivel de pregrado, especialización y maestría, donde se unifica el criterio, que no se prioriza la defensa de la integridad y supremacía de la constitución, además varios teóricos consideran que el hecho de defender una causa no significa que deba ser gratuito.

Recomendaciones

Los autores recomiendan lo siguiente:

La Corte Constitucional debe establecer un sistema de blindaje a las acciones constitucionales para dar cumplimiento al artículo 88 de la Constitución Política de 1991. Por cuanto la expedición de la Ley 1425 de 2010 desmontó los incentivos de las acciones populares y desmotiva a que las comunidades intervengan en defender sus derechos. Una forma de blindar existe la figura de costas procesales que debería ser aplicado por los jueces.

Las acciones populares tienen un carácter preventivo, por lo tanto se debería considerar un proceso abreviado, de acuerdo con los expertos en este tema y se fortalecerían la circulación de los fallos.

Fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo, como entidad garante y veedora de los derechos colectivos de las comunidades y como coordinadora del Fondo para la defensa de los Derechos e Intereses colectivos.

Intervención y consolidación de la academia a través de los consultorios jurídicos y las ONG para apoyar a las comunidades en la intervención de las acciones populares.

Bibliografía

- Arias, F. (1999). *El proyecto de investigación, guía para su elaboración*. Caracas: Episteme.
- Baron, M. (12 de 2010). *Las acciones populares y de grupo en el derecho comparado*. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/ccso/v10n19/v10n19a04.pdf>
- Bejarano, R. (1999). *De las acciones Populares y de grupo. Reformas a la Legislación Mercantil*. Medellín: Dike.
- Camargo, P. (2006). *Las acciones populares y de grupo*. Bogotá: Leyer.
- Cardona, E. (2012). *Abolición del incentivo en las acciones populares*. Obtenido de <http://repositorio.unilibrepereira.edu.co:8080/pereira/bitstream/handle/123456789/392/ABOLICION%20DEL%20INCENTIVO%20EN%20LAS%20ACCIONES%20POPULARES.pdf?sequence=1>
- Cuellar, P. (29 de 10 de 1995). Cómo se trámita un proyecto de Ley. *El Tiempo*, pág. 1.
- Daza, D. (2009). *Alcance de las acciones populares que protegen la moral administrativa: Estudio de viabilidad en el caso de la contratación estatal en Colombia*. Obtenido de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/1884/52152602-2010.pdf?sequence=1>
- Defensoria del Pueblo. (1999). *Cartilla de Acciones Populares y de grupo*. Bogotá: Defensoria del Pueblo.
- Fernandez, P. (2 de Septiembre de 2002). *www.fiesterra.com*. Obtenido de Investigación Cuantitativa y Cualitativa: http://www.fisterra.com/mbe/investiga/cuanti_cuali/cuanti_cuali.asp
- Idelfonso, E. (2009). *Fundamentos y técnicas de investigación*. Madrid: Esic Editorial.
- Londoño, B. (2009). *Justiciabilidad de los derechos colectivos: balance de la Ley de acciones populares y de grupo (Ley 472 de 1998) en sus primeros diez años 1998-2008*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Londoño, B. (2012). ¿Podrán las acciones populares colombianas sobrevivir a los recientes ataques legislativos y jurisprudenciales. *Vniversitas*, 238- 258.
- Martinez, M. T. (2001). *Las acciones populares en Colombia*. Obtenido de <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis26.pdf>
- Mayer, O. (1951). *Derecho Administrativo Alemán*. Argentina: Depalma.

- Montoya, J. (2014). *Acciones populares: Análisis sobre la derogatoria del incentivo económico y su real función como fundamento a una integra indemnización de perjuicio*. Obtenido de <https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/2390/Monografia%20Juan%20E.%20Montoya%20R.pdf?sequence=1>
- Patiño, P. (14 de 02 de 2012). “*¿los incentivos a las acciones populares en Colombia han desaparecido?* Obtenido de [http://vip.ucaldas.edu.co/juridicas/downloads/Juridicas8\(2\)_4.pdf](http://vip.ucaldas.edu.co/juridicas/downloads/Juridicas8(2)_4.pdf)
- Quiroga, E. (2013). Las acciones populares constitucionales: una aproximación de su dimensión sustantiva y régimen procesal en el marco de la Constitución de 1991. *Revista Global Iure*, 50.
- Salinas, P. (30 de Junio de 2010). *Universidad de los Andes*. Obtenido de Metodología de la Investigación Científica: http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/34398/1/metodologia_investigacion.pdf
- Tamayo, J. (1986). *De la Responsabilidad Civil*. Bogotá: Temis.
- Tamayo, J. (2001). *Las acciones populares y de grupo*. Bogotá: Braker.
- Valencia, F. (2009). *Proyecto de Ley 056 de 2009*. Bogotá: Congreso de la República.