



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 645

Bogotá, D. C., miércoles, 22 de mayo de 2024

EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTEAUDIENCIA PÚBLICA NÚMERO 32 DE
2024

(marzo 14)

02:00 p. m.

Tema: Proyecto de Ley número 324 de 2023
Cámara, por medio del cual se crean y regulan los incentivos de las acciones populares de que trata la Ley 472 de 1998.

Presidente honorable Representante Juan Daniel Peñuela Calvache:

Bueno, muy buenas tardes a todos los presentes, gracias por acompañarnos a esta Audiencia Pública, aquí en la Comisión Primera de la Cámara de la Representantes. Doctora Amparito, por favor, demos lectura al Orden del Día.

Secretaria Amparo Yaneth Calderón Perdomo:

Sí, señor Presidente. Siendo las 2:18 de la tarde, procedo con la lectura del Orden del Día parla esta Audiencia Pública.

HONORABLE CÁMARA DE
REPRESENTANTES
COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL
SESIONES ORDINARIAS
LEGISLATURA 2023 - 2024
SALÓN DE SESIONES DE LA COMISIÓN
PRIMERA
"ROBERTO CAMACHO WEVERBERG"
AUDIENCIA PÚBLICA

ORDEN DEL DÍA

Jueves catorce (14) de marzo de 2024

02:00 p. m.

I

Lectura de Resolución número 34 de 2024**(marzo 6)**

II

Audiencia Pública

1. Proyecto de Ley número 324 de 2023
Cámara, por medio del cual se crean y regulan los incentivos de las acciones populares de que trata la Ley 472 de 1998.

Autores: honorables Representantes *Juan Daniel Peñuela Calvache, Daniel Restrepo Carmona, Armando Antonio Zabaraín D'Arce, Andrés Felipe Jiménez Vargas, Nicolás Antonio Barguil Cubillos, Héctor Mauricio Cuéllar Pinzón, Luis Miguel López Aristizábal, Libardo Cruz Casado, Ángela María Vergara González, Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, Ingrid Marlen Sogamoso Alfonso*, los honorables Senadores *Efraín José Cepeda Sarabia, Marcos Daniel Pineda García, Diela Liliana Solarte Benavides, Germán Alcides Blanco Álvarez.*

Ponente: honorable Representante. *Juan Daniel Peñuela Calvache*

Proyecto Publicado: *Gaceta del Congreso* número 1736 de 2023

Proposición número 31, aprobada en esta Célula Legislativa y suscrita por el honorable Representante *Juan Daniel Peñuela Calvache.*

Formulario para inscripción: <https://forms.gle/5k81tBuhzaaJSjre6>

III

Lo que propongan los honorables Representantes

El Presidente,

Óscar Hernán Sánchez León.

El Vicepresidente,

Óscar Rodrigo Campo Hurtado.

La Secretaria,

Amparo Yaneth Calderón Perdomo.

La Subsecretaria,

Dora Sonia Cortés Castillo.

Ha sido leído el Orden del Día, señor Presidente.

Presidente:

Gracias, doctora Amparo. Primer punto.

Secretaria:

Sí, señor Presidente. Lectura de la Resolución número 034 de marzo 6 de 2024.

RESOLUCIÓN NÚMERO 034 DE 2024

(marzo 6)

por la cual se convoca a Audiencia Pública.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes

CONSIDERANDO:

- a) Que la Ley 5ª de 1992, en su Artículo 230 establece el procedimiento para convocar Audiencias Públicas sobre cualquier Proyecto de Acto Legislativo o de Ley.
- b) Que mediante Proposición número 31 aprobada en la Sesión de Comisión el viernes 16 de febrero de 2024, suscrita por el honorable Representante Juan Daniel Peñuela Calvache, Ponente Único del **Proyecto de Ley número 324 de 2023 Cámara, por medio del cual se crean y regulan los incentivos de las acciones populares de que trata la Ley 472 de 1998**, ha solicitado la realización de Audiencia Pública.
- c) Que la Mesa Directiva de la Comisión considera que es fundamental en el trámite de estas iniciativas, conocer la opinión de la ciudadanía en general sobre el Proyecto de Ley antes citado.
- d) Que el Artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, faculta a la Mesa Directiva, para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.
- e) Que la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, en relación con las Audiencias Públicas ha manifestado: “(...) las Audiencias Públicas de participación ciudadana decretadas por los Presidentes de las Cámaras o sus Comisiones Permanentes, dado que el propósito de estas no es el de

que los Congresistas deliberen ni decidan sobre algún asunto, sino el de permitir a los particulares interesados expresar sus posiciones y puntos de vista sobre los proyectos de ley o acto legislativo que se estén examinando en la célula legislativa correspondiente; no son, así, Sesiones del Congreso o de sus Cámaras, sino Audiencias programadas para permitir la intervención de los ciudadanos interesados”.

RESUELVE:

Artículo 1º. Convocar a Audiencia Pública para que las personas naturales o jurídicas interesadas, presenten opiniones u observaciones sobre el **Proyecto de Ley número 324 de 2023 Cámara, por medio del cual se crean y regulan los incentivos de las acciones populares de que trata la Ley 472 de 1998.**

Artículo 2º. La Audiencia Pública se realizará el jueves 14 de marzo de 2024, a las 2:00 p.m., en el Salón de Sesiones “ROBERTO CAMACHO WEVERBERG”, de esta Célula Legislativa.

Artículo 3º. Las inscripciones para intervenir en la Audiencia Pública, podrán realizarlas hasta el miércoles 13 de marzo de 2024 a las 4:00 p.m., diligenciando el formulario correspondiente en el siguiente enlace: <https://forms.gle/5k81tBuhzaaJSjre6>

Artículo 4º. La Mesa Directiva de la Comisión ha designado en el **honorable Representante. Juan Daniel Peñuela Calvache**, Ponente Único del Proyecto de Ley, la dirección de la Audiencia Pública, quien de acuerdo con la lista de inscritos fijará el tiempo de intervención de cada participante.

Artículo 5º. La Secretaría de la Comisión efectuará las diligencias necesarias ante el área administrativa de la Cámara de Representantes, a efecto de que la convocatoria a la Audiencia sea de conocimiento general y en especial de la divulgación de esta Audiencia en el Canal del Congreso.

Artículo 6º. Esta Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

Comuníquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., (o) de marzo de 2024.

El Presidente,

Óscar Hernán Sánchez León.

El Vicepresidente,

Óscar Rodrigo Campo Hurtado.

La Secretaria,

Amparo Yaneth Calderón Perdomo.

Ha sido leído el siguiente punto del Orden del Día. No sin antes, Presidente, manifestarle a usted y a los intervinientes que hemos dado estricto cumplimiento al artículo 5º, se solicitó al Canal Institucional del Congreso que hiciera

la publicación de esta Audiencia, la convocatoria de la misma y se inscribieron dos personas para participar. No sin antes también manifestar que hemos invitado algunas personas que usted consideró en su calidad de Ponente Coordinador, treinta y cinco instituciones y personas naturales, que se consideran importantes en la construcción de este proyecto.

Con este informe, señor Presidente, puede usted dar inicio formal a esta Audiencia Pública.

Presidente:

Gracias, doctora Amparo. Bueno, nuevamente reiterar el saludo a todos y cada uno de los presentes y de la misma manera, a quienes hoy están conectados de manera virtual y que han sido invitados, o que se han inscrito para participar en esta Audiencia Pública del Proyecto de Ley 324 del año 2023 - Cámara, que tiene como propósito modificar la Ley 472 de 1998, en lo que se refiere a introducir nuevamente algunos incentivos en materia de acciones populares.

Este proyecto de ley es de la mayor importancia y desde luego que hemos querido generar esta audiencia pública con una convocatoria amplia, en unos minutos nos va a acompañar el doctor Néstor Osuna, Ministro de Justicia, quien nos confirmó su presencia, así como también agradecemos a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, también hará presencia, al doctor Álvaro Montenegro, Magistrado del Tribunal Administrativo de Nariño por acompañarnos, a representantes y académicos de distintas universidades, como es la Universidad Externado de Colombia, la Universidad Libre, la Universidad Javeriana, la Universidad del Rosario, se invitaron también a las Altas Cortes, se nos ha manifestado que harán presencia Magistrados Auxiliares de las Presidencias del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de observadores, bienvenidos. Representación también de la Agencia Jurídica del Estado, se invitó también a las Federaciones: Nacional de Departamentos, a la Federación Nacional de Municipios, Asocapitales y hubo inscripciones de parte de delegados de Fenalco y algunas personas de la ciudadanía.

Entonces esta convocatoria, pues amplia, precisamente tiene como propósito que la ciudadanía y voces muy autorizadas como son las de ustedes, desde la Academia, desde la Judicatura, desde el Servicio Público y desde otros campos que participen de este proyecto de ley y nos puedan poner en conocimiento las consideraciones que tengan a bien. Esta es una propuesta, pero es una propuesta que, desde luego, está en construcción, es una propuesta que se presenta como proyecto de ley, pero ninguna de las iniciativas aquí en el Congreso de Colombia que se radica como proyecto de ley sale como si nada hubiese pasado. Aquí en la Cámara y en el Senado es donde se da el debate, donde se reciben las diferentes visiones

y entre todos pues buscar la manera de construir la mejor fórmula posible, si se puede llamar de esa manera, para revitalizar una institución tan importante y gran logro de la Constitución del 91, como son las acciones populares.

Cuando nosotros hablamos de las acciones populares, estamos hablando de la defensa de los derechos humanos, de la defensa de lo público y uno de los principales logros de la Constitución del 91, fue sin duda la acción popular. Y haciendo una referencia desde el año 98 hasta hoy, uno podría decir que hay un antes y un después para las acciones populares y para la defensa de los derechos colectivos y principalmente, se rompe con la expedición de la Ley 1425 del año 2010, que eliminó los incentivos, sí, que desafortunadamente genera para muchos unos imaginarios que son negativos y que desafortunadamente lleva a veces a tomar decisiones que no fueron lo más afortunadas, respetuosamente para quienes estuvieron en el Congreso en el año 2010, en lo que tiene que ver con la defensa de los derechos y los intereses colectivos en el país.

La Ley 472 del 98 podríamos decir que consideró y tuvo muy presente las dificultades que tiene defender lo público, que no es nada pacífico y la desventaja tanto económica como jurídica, en la que se encuentra el actor popular respecto de quienes tienen que enfrentarse para pues defender un derecho y un interés colectivo y allí se establecieron pues muchas instituciones precisamente o muchas figuras precisamente para amparar esa posición de desventaja del actor popular. Entonces, la posibilidad de establecer un equilibrio de las partes, el impulso oficioso de la acción popular por parte del juez, la adecuación del trámite entre otras figuras, pero también la figura de los incentivos. sí, o el instrumento de los incentivos.

Y los incentivos pues fueron. Señor Ministro, muy buenas tardes, bienvenido, estamos arrancando, gracias, Ministro, bienvenido a esta Audiencia Pública. Y los incentivos, como todos los incentivos en las acciones populares como todos lo conocemos, pues fueron objeto de examen de constitucionalidad por parte de la Corte tanto cuando estuvieron vigentes como cuando no estuvieron vigentes, y en ambos casos la Corte expresó que los incentivos pues parten de la libre configuración que tiene el Legislador en el país para crearlos, para modificarlos, y también fue muy clara la Corte cuando estableció o cuando dijo que si bien es cierto al hablar de derechos colectivos estamos hablando del principio de solidaridad, pues esa solidaridad no se genera siempre de manera espontánea y que es completamente válido promocionarla, impulsarla, premiarla, reconocerla, y esa es una de las funciones que cumplen, sin duda, los incentivos, y mientras estuvieron vigentes fueron validados por parte de la Corte Constitucional, pero también por parte del Consejo de Estado, en las decisiones

que se tomaron al decidir varias acciones, varios procesos judiciales de acciones populares.

Esta figura de los incentivos, pues como lo decía, genera desafortunadamente algunos imaginarios negativos, esta mañana tuve la posibilidad de dialogar con el presidente de la Federación Nacional de Municipios, el doctor Gilberto Toro y su equipo, y obviamente hay un temor de parte de la Federación de Municipios, porque se mantienen en el argumento que se expuso en el año 2010, por ejemplo, en que las acciones populares golpeaban de una manera muy profunda con sus decisiones, los presupuestos municipales, sí, los presupuestos municipales y afectaban la gestión administrativa de los municipios, porque de pronto un juez popular ordenaba hacer una obra que el alcalde no la tenía dentro de su planeación o porque también tenían que pagar, pues el valor de los incentivos que se reconocían y allí nosotros les exponíamos que revisando unas cifras de la Defensoría del Pueblo cuando hizo su intervención en el examen de constitucionalidad de la Ley 472 del 98, pues hubo unas cifras muy claras, donde la Defensoría en su momento expuso que de las acciones populares que hasta ese momento se habían radicado, solamente en el 10% de las acciones populares falladas se reconocían incentivos y en el 90% de esas acciones populares, de esos fallos en los que se reconocían incentivos, pues siempre el incentivo era el mínimo, sí, era el mínimo.

Entonces, hay argumentos que sostienen que se afectan las finanzas públicas, hay otros argumentos que no. Entonces, este tipo de escenarios pues obviamente nos deben servir para tener claridad en si los argumentos que se estudiaron en el año 2010 fueron quizás los más rigurosos, los más técnicos, los más adecuados, o si por el contrario hubo mucho subjetivismo y ante todo lo que imperó fue el querer llevar a un desuso de la acción popular. Entonces, estamos en ese proceso de construcción de la propuesta, pero lo que sí se logra identificar con claridad es que con la eliminación de los incentivos automáticamente disminuyó el número de acciones populares que se radicaba.

En el año 2003, por ejemplo, dentro de las cifras que logramos obtener del Consejo Superior de la Judicatura, se radicaron setecientos diecinueve acciones populares y en el año 2010, que fue quizás el año donde más acciones populares se radicaron, porque todavía estaban vigentes los incentivos, fueron casi veintidós mil, entonces, durante todos esos años hubo una tendencia creciente. Pero cuando se eliminan los incentivos del año 2010 al año 2011, automáticamente hay una disminución casi del 27%, se pasa de veintidós mil acciones a más o menos quince mil, dieciséis mil acciones populares y si nosotros hacemos ese comparativo, el año donde más acciones populares se presentaron 2010 versus el 2022, por ejemplo, tenemos una disminución casi del 66% y una cifras que en algún momento, también en varios artículos muy destacados que recogían las cifras

y los datos del Consejo Superior de la Judicatura, nos decían que a 2014 hubo una disminución de acciones populares de más o menos el 77%.

Entonces, es claro que eliminar los incentivos automáticamente tiene un efecto y es que, los particulares accionen menos el mecanismo de la acción popular y de esa manera pues se tiene un efecto que es ir desprotegiendo los derechos e intereses colectivos. Correlativamente a esto, observamos que a menor interposición de acciones populares por los particulares, pues incrementa la carga para el sector público. Entonces, son más las acciones populares que presenta la Defensoría del Pueblo, son más las acciones populares que presenta la Procuraduría General de la Nación, pero dentro de una información que le solicitamos a catorce entidades del Gobierno nacional, nosotros observamos que, desde los Ministerios, por ejemplo, no se interponen acciones populares, no se interponen.

Entonces, hay una debilidad de parte de la institucionalidad en proteger los derechos e intereses colectivos y, sin duda, es muy importante el papel que puedan cumplir los particulares, sí, pero allí obviamente el incentivo es también muy importante y por esa razón, recogiendo quizás varios aportes de la doctrina de académicos muy destacados, pues queremos nuevamente abrir el debate y poder identificar si realmente la decisión que se tomó por parte del Legislador en el año 2010 fue una medida supremamente excesiva, porque hoy encontramos que el actor popular está en una condición supremamente desfavorable, porque ni siquiera tiene derecho a que se le reconozca el tiempo y el dinero empleado en el impulso del proceso judicial, porque no en todos casos se reconocen costas, por ejemplo.

Y por esa razón, pues hoy después de hacer una recopilación de información estadística en el Consejo Superior de la Judicatura, en la Defensoría del Pueblo, en la Procuraduría General de la Nación, de pedir información a varias entidades del Gobierno nacional, en revisar Sentencias de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, en conocer cuáles fueron las Gacetas en dónde están los argumentos que motivaron la Ley 472, pero también la Ley 1425, pues nos parece que es necesario abrir nuevamente este debate, sí, para terminar de construir esta propuesta con voces y conocimientos muy autorizados como es el que todos y cada uno de ustedes representan, y por esa razón hemos inicialmente presentado una propuesta de unos incentivos, tanto económicos como no económicos, que están obviamente puestos a la consideración de ustedes para que podamos nosotros conocer sus puntos de vista, a favor o en contra de esta iniciativa.

Entonces, darles la bienvenida a todos ustedes, generalmente en estas Audiencias Públicas por el número amplio de personas que nos acompañan pues se definen unos tiempos. Los tiempos que hemos determinado son inicialmente de cinco

minutos, con la posibilidad de prorrogar dos, para que se concluya en el evento en que sea necesario, entonces damos inicialmente la palabra al doctor Néstor Osuna, nuestro Ministro de Justicia, agradeciéndole de antemano pues su presencia.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Néstor Iván Osuna Patiño, Ministro de Justicia y del Derecho:

Gracias, Presidente. Muchas gracias a los miembros de la Cámara de Representantes y a las personas presentes en esta Audiencia por permitirme la oportunidad de expresar aquí alguna reflexión sobre las acciones populares y sobre este proyecto de ley de iniciativa del Representante Juan Daniel Peñuela, que nos tiene acá reunidos. La acción popular es probablemente uno de los mecanismos judiciales más potentes que existe en el arsenal de remedios judiciales, que tiene nuestro ordenamiento jurídico, porque apunta a la protección de derechos colectivos y de intereses colectivos, cosa que es como uno de los grandes desatendidos de nuestra historia institucional, porque no exige pretensiones subjetivas, esto puede parecer un tecnicismo para quienes no estén familiarizados con el derecho. Pero quiere decir que no implica que el demandante tenga que alegar un derecho propio ni una situación propia que deba ser protegida. Es decir, para poner un ejemplo, yo podría iniciar una acción popular por la situación de contaminación ambiental que haya en el Vichada, región del país con la que no tengo ninguna conexión personal, en la que no tengo finca que no he visitado, en la que no sé ni siquiera quiénes vivan o no vivan allí y no he necesitado una pretensión subjetiva. Pero, además, porque tiene muy pocas formalidades.

En ese sentido, es una acción judicial que está llamada a tener o que estaría llamada a tener enormes y muy transformadoras consecuencias para el panorama de nuestros derechos colectivos y, en general, de las libertades y garantías de los ciudadanos. En su versión original de la Ley 472, como lo acaba de mencionar el Representante Peñuela, se incluía la posibilidad de un incentivo económico para la persona demandante que logrará pues obtener una sentencia favorable, habida cuenta de que no hay pretensiones individuales, pues concederle un incentivo económico al demandante que lograba mediante su actuación, proteger derechos colectivos y eso se derogó en el año 2010. Las razones las ha mencionado el Representante Peñuela en este momento, pero tenían que ver principalmente con que se presentó a la opinión pública, la idea de que se había, de que esos estímulos económicos habían inspirado como el surgimiento de unos mercenarios de la acción popular, que trabajaban era realmente por el estímulo económico y que entonces se estarían interponiendo acciones judiciales, o se estaría congestionando indebidamente el poder judicial al interponer acciones populares que eran infundadas, pero era como una pesca milagrosa en

río revuelto a ver si en algún alagano pues va a haber un incentivo económico.

Y por eso, creo yo, se suprimieron esos incentivos y efectivamente las estadísticas demuestran, el Representante Peñuela las tiene, aquí también las tengo yo, como a partir del año 2012, el número de acciones populares desciende significativamente respecto de lo que se venía alegando en los años anteriores. Y entonces vale la pena hacer esa reflexión, desincentivar la utilización de un mecanismo procesal poderoso que sirve para proteger derechos colectivos, es una buena idea frente a una sociedad que ha sido, digamos, deficitaria en la protección de los derechos colectivos. La idea del estímulo económico al demandante realmente era perversa, a tal punto de acarrear simplemente la creación de mercenarios jurídicos, utilizo la palabra que en la prensa se utilizaba entonces. O más bien, la acción popular estaba teniendo una utilización creciente, sí, que reflejaba no tanto el estímulo de los demandantes, sino el grave déficit de protección de derechos colectivos que tenía nuestra sociedad.

Y en ese sentido, a mí me parece muy oportuno abrir de nuevo el debate sobre la necesidad, o la pertinencia más bien, de fortalecer la acción popular. ¿Con qué tipo de estímulos? Aquí se discutirá a lo largo del trámite de esta ley, ahí se habla de unos estímulos económicos, ciertamente, más módicos que los que estaban planteados en la Ley 472 del año 98, pero también otros estímulos que a lo mejor tienen más vocación de suerte que el simple estímulo dinerario o estímulos simbólicos, estímulos en días de asueto, en días de trabajo, estímulo en reconocimiento a la persona que interpone la demanda, y en ese sentido, me parece que es un proyecto de ley que hace justicia a esa necesidad de nuestra sociedad de tener un mejor arsenal específico para la protección de derechos colectivos.

Ahora, a la altura del año 2024, los derechos colectivos son aún más importantes que a la altura del año 98, cuando se aprobó la Ley 472, o a la altura del año 2010 cuando se suprimieron los estímulos económicos al demandante. Cada vez somos más conscientes de la importancia del medioambiente, de las energías limpias, de la seguridad alimentaria, de la moralidad administrativa, todo eso ha cobrado en los años recientes aún más importancia, luego tiene toda la lógica que un mecanismo idóneo, o por lo menos con vocación de ser idóneo para la protección de estos derechos, sea fortalecido y se reconozca que si la acción no requiere de, no solo no requiere, sino que no permite tener pretensiones individualizadas, pretensiones particulares, pues el que actúa en él, el que actúa como demandante, como promotor de la acción, pues reciba algún reconocimiento.

Que sea económico, que quién lo va a pagar, que si el impacto fiscal, todo eso habrá de estudiarse en los debates que comienzan con

esta audiencia. Pero la idea, sea con estímulos económicos, con otro tipo de estímulos. La idea, repito, de fortalecer la acción popular, me parece una muy buena noticia para el país, y por eso desde el Gobierno acompañaré estos debates con esa intención de mirar cómo, de nuevo, se produce una utilización más frecuente de la acción popular no con el ánimo de congestionar el poder judicial, sino con el ánimo de proteger más eficazmente los derechos colectivos en nuestro país. Simplemente diría eso, me parece más interesante escuchar, señor Representante, y entonces, en la medida de lo posible, permaneceré aquí un rato más de la tarde. Mil gracias.

Presidente:

Gracias, señor Ministro, por sus importantes reflexiones. De la Defensoría del Pueblo, ¿ya hay presencia? Todavía no. ¿Procuraduría? Entonces le damos la palabra al representante de la Procuraduría General de la Nación, doctor Juan Sebastián Vega, bienvenido, doctor.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Juan Sebastián Vega Rodríguez, Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales:

Buenas tardes para todos los presentes, para todas las personas que nos acompañan. Juan Sebastián Vega, Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales. Un saludo especial de la doctora Margarita Cabello, Procuradora General de la Nación, quien no nos pudo acompañar el día de hoy, pero envió una serie de comentarios a este proyecto de ley, que me permito compartir con ustedes. En primer lugar, frente al proyecto de ley, habrá que reconocer que se enmarca dentro de la libertad de configuración del Legislador ordenar el funcionamiento de las acciones populares, y en ese sentido, la Corte Constitucional ha reconocido que no existe una respuesta única sobre la pertinencia o la conveniencia o no de que existan incentivos. Desde una perspectiva constitucional es una decisión que le corresponde al legislador analizar y determinar si hay algún reconocimiento a los particulares o a las personas que incoan esta clase de instrumentos de protección.

Sin embargo, sí hay un elemento que, revisado el proyecto, cabría tener en cuenta y es el impacto fiscal de este proyecto de ley. En el proyecto se indica que esta iniciativa no requiere el concepto de impacto fiscal del Ministerio, desde la Procuraduría sugerimos que se solicite para tener todos los elementos de juicio necesarios para adoptar una decisión informada. En ese sentido, cuando uno analiza los antecedentes legislativos de por qué se prohibieron o se eliminaron los incentivos, se veía que había municipios que se quejaban y decían: la carga es muy grande. Esto puede ser realidad o no, pero para desvelar si es un mito o no lo es, sería importante contar con este instrumento deliberativo.

Claro lo anterior de que es una decisión del Legislativo, que no es inconstitucional, ni constitucional *per se* que existan estos incentivos, quisiera presentar cuatro observaciones o comentarios al respecto del proyecto. En primer lugar, los incentivos son una forma idónea, proporcional, para que las personas acudan y hagan efectivo esta clase de acciones constitucionales. Sin embargo, como todo derecho, pues está sujeto o tiene limitaciones y prohibiciones como la prohibición de abuso y, por tanto, la regulación debería contener algunos límites, algunas características para evitar que haya abusos. Aquí cuando hablamos de incentivos, cabría diferenciar dos situaciones, por un lado, los costos del proceso que puede incurrir la persona, y por otro, los incentivos propiamente dichos.

Yo creo que frente a los costos del proceso que incurre la persona que acuda hay un grado, digamos, de justicia intrínseco allí, de que se le retribuye a la persona. Sin embargo, un incentivo más allá, cabría depender de muchos factores, por ejemplo, si este incentivo es material o no es necesariamente económico, allí el proyecto refiere por ejemplo una parte de reconocimiento público, que no necesariamente implicaría una erogación de eso por parte del Estado y, por ejemplo, si se va a decir va a ser pecuniario, podría tener limitaciones, la persona residente o no en el municipio, esto puede ser un límite de alguna manera razonable, sí la puede presentar en cualquier lugar como decía el señor Ministro, yo puedo gestionar de pronto derechos colectivos de una población en la que no resido. Sin embargo, para acceder a estos beneficios económicos, podría ser un criterio, no estamos diciendo que este sea el único a tener en cuenta.

También, por ejemplo, al fijar los topes cabría tener en cuenta se habla, por ejemplo, cuando se busca proteger la moralidad administrativa de una serie de salarios mínimos, allí podría ser más razonable un porcentaje, en atención a que si, por ejemplo, el daño que se le causa al erario no es tan grande, dar cincuenta salarios mínimos, puede ser más el dinero que no se perdió o que se buscaba proteger que el que se le reconozca a la persona. Igualmente, consideramos importante que, si se va a incentivar esta clase de acciones, no solo se oriente hacia personas naturales, sino también por ejemplo a ONG, veedurías, asociaciones profesionales de consumidores, porque de alguna manera también tienen un interés en estas materias. Igualmente, consideramos necesaria la pedagogía en las instituciones superiores, incluso que esta clase de acciones sean incentivadas desde los consultorios jurídicos de las facultades de derecho.

Finalmente, también hay un punto que sería importante tener en cuenta y es las acciones de grupo, que también están reguladas en este artículo 88 de la Constitución, se pueden promover para proteger intereses también colectivos,

indemnizaciones para un grupo grande de personas, de consumidores. Estas acciones de clase que son famosas, por ejemplo, en Estados Unidos, donde se le causa un, digamos, un esfero defectuoso, yo no voy a demandar por un esfero defectuoso, pero si a todos nos salió un esfero defectuoso, puede ser que alguien diga: yo voy a demandar la empresa de estos esferos, y allí también cabría pensar en un incentivo, también para fortalecer esa acción de grupo que en la gestión de los derechos colectivos, pues no ha sido tan digamos, no ha tenido una respuesta tan grande, como lo ha tenido otras acciones constitucionales. Yo creo que eso sería en términos generales, para resumir desde la Procuraduría, consideramos que es un muy debate que se debe dar, que no es una cuestión de constitucionalidad o no, sino de conveniencia, y que deben analizarse los diferentes factores a la hora de regular nuevamente esta acción constitucional. Muchas gracias.

Presidente:

Gracias, doctor Sebastián. Le damos la palabra al doctor Álvaro Montenegro, Magistrado del Tribunal Administrativo del Nariño, bienvenido.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Álvaro Montenegro Calvachy, Magistrado del Tribunal Administrativo del Nariño:

Muy buenas tardes para todas y todos. Me presento, soy Álvaro Montenegro Calvachy, Magistrado del Tribunal Administrativo de Nariño y mi presencia aquí en esta audiencia obedece a formular algunas opiniones o comentarios sobre el proyecto, sin que ello implique comprometer a la Rama Judicial, a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, a la cual pertenezco. Igualmente, mencionar que sobre el proyecto hay sectores o personas que están en contra y otros que, como el suscrito, lo apoyamos, y lo apoyamos por las siguientes razones: primero que todo, partimos del marco constitucional, en su artículo 1° se dice que hay que fortalecer en Colombia la solidaridad, y la solidaridad es un factor que nos ayuda en el país a propender por el bien, por ayudar siempre a las comunidades que más lo requieren. Ese principio de solidaridad viene conjuntamente con el deber que tenemos nosotros como ciudadanos de propiciar actos de solidaridad, como personas tenemos deberes que ratifican el tema de la solidaridad.

Bajo este marco, nosotros, voy a comentarles muy rápidamente, el por qué me llama la atención que se vuelvan a establecer los incentivos de diferente naturaleza, porque en una investigación que estamos haciendo en el Tribunal Administrativo, estamos haciendo referencia al grado de cumplimiento, ojo, señor Ministro, con lo que decimos, el grado de cumplimiento de las sentencias en acciones populares, y la verdad es que hemos encontrado hasta ahora resultados no alentadores, más bien un poco desventajosos

frente a lo que hacemos nosotros como justicia, expedimos los fallos y los fallos no se cumplen, no se cumplen por la Administración pública, por lo que implica una serie de aspectos económicos y administrativos. Pero también porque al juez o al magistrado, cumplir la ejecución de la sentencia, se le vuelve complicado en la práctica.

¿Qué hemos hecho entonces? Una práctica y con eso descendemos a los incentivos. Ante ese panorama que estamos observando en el Putumayo, en Nariño, en Cauca, Valle del Cauca, Cundinamarca y Bogotá, tanto de la Administración pública como de las autoridades judiciales, hemos implementado unas prácticas que nos ha dado resultado, ¿cuáles son las prácticas? Uno, expedimos el fallo que bien puede ser por sentencia en pacto de cumplimiento, o por sentencia ordinaria e inmediatamente nosotros ordenamos que se socialice la providencia conjuntamente con el actor popular y vaya a la comunidad a exponer por qué se protege. Segundo, inmediatamente después de esa audiencia, nosotros convocamos a otra, por las entidades demandadas, para exigirles que establezcan las estrategias para examinar cómo se logra el cumplimiento de las sentencias.

Entonces, hemos ido avanzando gradualmente en eso y hemos tenido unos resultados muy positivos hasta el momento, que nos permite trabajar estas hipótesis, honorables Representantes, uno, el papel del actor popular. Entonces, en el primer escenario, cuando se establece el comité auditor en el pacto de cumplimiento, ahí tiene que ir el actor popular de manera obligatoria, lo mismo en el comité de verificación, pero a raíz de la caída de la instauración de demandas en acciones populares, eso poco se ve reflejado. Entonces, se ha desincentivado la proposición de acciones populares, porque efectivamente no hay un incentivo para el actor popular, entonces, cuando las pocas que se presentan y luego que no se cumplen, con mayor razón hay un desazón del actor popular.

¿Entonces que hemos planteado? Primero, de que en el escenario ante la no presencia de reuniones permanentes del comité de verificación y del comité auditor, no se avanza en el cumplimiento de los fallos. Segundo, la participación de los actores populares en estos comités son muy pocas, muy pocas porque no está debidamente motivado para ello. Nosotros en Nariño, hemos sacado providencias como, por ejemplo, lo atinente a ordenar estudios científicos para que se haga el estudio de las amenazas del volcán Galeras para ajustar el POT, acabamos de proferir otra providencia de la protección del río Guáitara, en materia ambiental, lo mismo para construcción de unas viviendas en un municipio de...

Presidente:

Dos minuticos, doctor.

Continúa con el uso de la palabra el doctor Álvaro Montenegro, Magistrado del Tribunal Administrativo del Nariño:

Efectivamente, estamos de acuerdo con el proyecto y traemos en la recomendación lo siguiente: definimos el tema de incentivos, entiéndase por incentivo el derecho que tienen las personas naturales o jurídicas que instauran acciones populares para la protección de los derechos colectivos y cuyas pretensiones prosperan, mediante la expedición de una sentencia derivada de la suscripción de un pacto de cumplimiento de una decisión ordinaria, a percibir un estímulo de carácter social, académico, laboral y económico, que el Estado otorga por vía judicial.

Aquí la recomendación que formulamos, doctor Peñuela, es agrupar los estímulos que serían, uno, de carácter social, que es el reconocimiento público, el de socialización de la sentencia y del beneficio social. El otro estímulo es un académico que tiene que ver con formación académica para el actor popular y la prelación de ingresos para educación superior. El incentivo laboral es para compensar días, de tres días de descanso para el actor popular y de beneficio de puntajes, cuando se trate de ingresar a cargo por empleo de carrera administrativa y en los económicos, compartimos lo que plantea el proyecto, la protección a la moralidad administrativa y patrimonio público, protección a los demás derechos colectivos.

Pero, agregamos lo siguiente: la concesión de esos estímulos, el juez lo haga siempre con perspectiva de género, con perspectiva de género. ¿Por qué? Decimos, la autoridad judicial para la concesión de los incentivos deberá otorgarlos bajo la perspectiva de género en los términos concebidos por la ley, caso en el cual los de contenido económico se incrementarán en un 10% del valor a reconocer. ¿Qué estamos sugiriendo nosotros en estos debates? Es importante que analicemos los incentivos, pero que hagamos una evaluación integral de la Ley 472 de 1998, que requiere ponerle más dientes.

Presidente:

Vamos concluyendo. Gracias, doctor Álvaro Montenegro. Le damos la palabra a la doctora Beatriz Londoño, que se encuentra conectada virtualmente.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora Beatriz Londoño Toro, Académica:

Bueno, buenas tardes, muchas gracias por la invitación. Yo quiero participar en esta audiencia señalando, pues, en primer lugar, desde mi posición como académica, como investigadora, lo importante que han sido las acciones populares para el país y para nosotros. Y en este proceso que voy a presentar, pues pienso que este asunto me llena de esperanza, porque hace 14 años tenemos una situación de abandono y retroceso, en el ejercicio de las acciones populares, y pues pienso

que es importante que en el país el Congreso lidere la iniciativa del Proyecto de Ley 324 del 23 y vuelvan esa mirada para fortalecer el ejercicio de las acciones populares.

Para concentrarnos en el proceso que nos ocupa en este tema, pues me parece muy clave. Un momentico, voy a cambiar de mecanismo para presentar. Entonces, desde mi perspectiva yo tuve la fortuna de apoyar el Proyecto de Ley de Acciones Populares, la Ley 472, que fue luego Ley 7472 y también hacer trabajo docente en esta materia. Entonces, para concentrarme en el objeto de esta audiencia, mi presentación se centrará en dos temas: primero, las fortalezas que observo en el proyecto, y luego, algunas recomendaciones respetuosas. Como fortalezas, yo encuentro que el legislador, al hacer uso de la libre configuración legislativa, permitiría con este proyecto que se reconozcan nuevamente los incentivos y se regulen expresamente las costas procesales y otros reconocimientos, para quienes ejerzan las acciones populares en Colombia.

Esto en sí mismo es un gran avance jurídico y además ético, ya que los reconocimientos que realiza el proyecto fortalecen el rol del actor popular, su dedicación de tiempo, recursos y saberes a la defensa constitucional de los derechos colectivos, destacando de manera especial la defensa de la moralidad administrativa que ya mencionaba pues el honorable Representante, como en la Sentencia C-459 de 2004, donde señala ese valor de solidaridad y su importancia que puede ser inducida, promocionada, patrocinada, premiada por el Estado y es el objetivo de este proyecto.

En la regulación propuesta para el tema de costas procesales, en el Proyecto encuentro que complementa el Artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y se hacen unas precisiones muy importantes, garantizando pues que, en cualquier etapa, se permita esa protección del derecho o interés colectivo y las exigencias específicas que el proyecto señala. Me parece muy valiosa la idea de reconocimiento público y todo lo que señaló el doctor Montenegro, lo comparto plenamente, hay que dar otras posibilidades de incentivos y ese reconocimiento público, pues puede ser un elemento clave parece simple, pero la publicación, la posibilidad de que la gente conozca lo que se consiguió en una acción popular, permitiría contribuir en la eliminación de ese estigma perverso que se creó en torno a unas acciones de gran valor para los derechos humanos. De igual forma, es interesante el reconocimiento de días laborales compensatorios.

Finalmente, también reconozco el valor de la regulación propuesta en materia de incentivos económicos para las acciones y moralidad administrativa y defensa del patrimonio público, y sería un gran aporte en relación con la lucha contra la corrupción. Cuando nosotros examinamos este tema en diversos estudios, pues

concluimos que es muy valioso el que existan estos incentivos. Considero también que es un avance el reconocimiento de incentivo económico para los demás derechos colectivos. El proyecto de ley señala claramente estos incentivos entre cinco y cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes. En el tema del retroceso que existió en el 2014, es la gran preocupación, o sea, se puede desmontar un esquema constitucional de protección de derechos colectivos, o se puede fortalecer, y es razón para que el Congreso asuma un papel y el Gobierno también, un papel mucho más activo frente a este proyecto.

Mis recomendaciones, para unificar la regulación del tema de acciones populares en Colombia, en defensa de los intereses colectivos y fortalecer la Ley 472 como instrumento único regulatorio, según el artículo 88 de la Constitución, convendría que el Congreso adicionara el proyecto con un artículo final que establezca que las disposiciones de la presente ley se aplicarán al medio de control de protección de derechos e intereses colectivos establecidos en la Ley 1437 de 2011, artículo 144. En este momento, tenemos dos regímenes, un poco complejos para el actor popular convendría volver a la Ley 472 como único instrumento regulador. Esta recomendación favorecería el ejercicio de acciones populares en casos de corrupción y vulneración de derechos colectivos, lo cual sería un gran aporte para el país y permitiría que los jueces y tribunales administrativos reconozcan no solamente los incentivos, sino que también.

Presidente:

Doctora, dos minuticos más. Doctora, prendamos el micrófono, doctora Beatriz, doctora Beatriz, doctora Beatriz. ¿Me escucha, doctora?

Continúa con el uso de la palabra la doctora Beatriz Londoño Toro, Académica:

Sí, estoy escuchando, ya voy a terminar.

Presidente:

No, tranquila, retomemos en la parte donde usted hablaba de la Ley 472 como único instrumento regulador, ahí nos quedamos y para que vayamos concluyendo, por favor.

Continúa con el uso de la palabra la Doctora Beatriz Londoño Toro, Académica:

Sí, entonces, como único instrumento regulador y especialmente que las sugerencias, que las disposiciones de la presente ley, agregar una parte que diga que estas disposiciones se aplicarán al medio de control de derechos e intereses colectivos establecido en la Ley 1437. De igual forma, permitiría que entonces, pues, otra interpretación por el Contencioso Administrativo del tema de las costas procesales, que en el Artículo 188 del CPAC o de la Ley 1437 son equívocas.

Y reiterar la importancia de los apoyos ya establecidos en la Ley 472, amparo de pobreza, que debería llamarse: amparo para el acceso a

la justicia, esa es una de mis recomendaciones, una figura de gran importancia, porque allí la Defensoría del Pueblo asumiría el costo de las pruebas que se decreten a través de fondos para la defensa de derechos e intereses colectivos y reforzar el tema de la coadyuvancia de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría y los personeros municipales.

Finalmente, sugiero que en la página web de la Defensoría se amplíe el tema de la publicación de las acciones populares exitosas, y de igual manera se cree un sistema para hacer seguimiento al cumplimiento de estos fallos judiciales. Muchas gracias por la invitación y les deseo lo mejor en esta iniciativa.

Presidente:

Gracias, doctora Beatriz. Le damos la palabra al doctor Kenneth Burbano de la Universidad Libre.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Kenneth Burbano Villamarín, director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre de Colombia:

Buenas tardes para todas, para todos, un cordial saludo. Doctor Juan Daniel Peñuela Calvache, autor de la iniciativa y demás Representantes, señor Ministro y las personas que están presentes en esta audiencia y virtualmente. En mi calidad de director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, agradezco la invitación para participar en esta importante audiencia, un fraternal saludo desde nuestra casa de estudios. Haré inicialmente unas consideraciones generales y luego resaltaré algunas preocupaciones ciudadanas y recomendaciones sobre este proyecto; es importante decirle al país que la ciudadanía, y a la ciudadanía, que este proyecto de ley sobre el incentivo para el actor popular hace parte de ese marco amplio y estupendo de la protección de los derechos e intereses colectivos.

Sí nos estamos refiriendo al medioambiente, al equilibrio ecológico, al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, al espacio público, al patrimonio público, a la moralidad administrativa, a los servicios públicos, a la protección de los recursos naturales renovables y no renovables, a las especies animales y vegetales, a la salubridad y seguridad pública, a los derechos de los consumidores y usuarios, entre otros. A esos derechos de titularidad plural, a esos derechos de solidaridad, a esos derechos colectivos cuyos titulares somos todas las personas.

Se trata, entonces, nuevamente de regular el incentivo para que el actor popular obtenga un beneficio, obtenga una recompensa, obtenga un estímulo. Es decir, lo que inicialmente se planteó que había como una especie de empresas dedicadas al negocio de las acciones populares, tiene que ceder, porque el incentivo se paga no por

promover acciones populares, sino por ganarlas, y eso significa que efectivamente un juez de la República determinó que hay vulneración o amenaza a los derechos e intereses colectivos. Por tanto, para el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre es fundamental que se vuelvan a regular los incentivos en las acciones populares, en virtud de la ley, esa eliminación de los incentivos generó un desestímulo para promover las acciones populares y no está demostrado que efectivamente la congestión judicial haya bajado, pero sí se le pide altruismo a las personas. Es decir, cuando estamos frente a una situación de un Estado que tiene poder, de unos gobernantes que tienen poder, que hay recursos económicos, a los ciudadanos se les pide altruismo, se les pide abnegación y que posiblemente lo hagan porque eso de proteger los derechos e intereses colectivos es una cosa que nos corresponde a todos. No, así no debe ser, al ciudadano, a los ciudadanos, hay que estimularlos para que esos mecanismos constitucionales de protección de los derechos e intereses colectivos, se promuevan, se fortalezcan.

Por tanto, es necesario que se regulen esas acciones populares con el establecimiento del incentivo, muy bien. Me parece a mí y nos parece desde el Observatorio Constitucional de la Universidad Libre que hay una mirada, digamos, que es ahora sí un poco perversa, tenemos la idea entonces, por ejemplo, de modificar la acción de tutela porque hay tutelitis y significa entonces que hay que modificar la acción, porque con eso se nos congestionan los despachos judiciales. No, no hay tutelitis, hay excesiva vulneración de derechos fundamentales, especialmente por las autoridades, hay que modificar el *habeas corpus* porque es que se promueven muchos *habeas corpus* por privaciones ilegales de la libertad. No, no, no hay que modificar el *habeas corpus*, hay que evitar que se prive ilegalmente a las personas de la libertad y hay que modificar las acciones populares, porque había muchas acciones populares, no y eso congestiona el aparataje judicial y se había vuelto como un negocio. No, no es así, se promovían acciones populares y se siguen promoviendo, porque sencillamente se vulneran los derechos e intereses colectivos. Entonces, lo que hay que evitar es que los derechos e intereses colectivos no se vulneren.

Finalmente, diría yo que esos apostolados, esos sacrificios, los debemos dejar para quien quiera asumírselos, pero al legislador le corresponde fortalecer los mecanismos constitucionales de protección de los derechos humanos, para garantizar y estimular su ejercicio, necesitamos que quienes vulneran o amenazan esos derechos o intereses colectivos respondan, porque finalmente quien tiene que responder con el pago no solamente de los perjuicios y de los incentivos es quien vulnera o amenaza los derechos o intereses colectivos.

Presidente:

Dos minuticos.

Continúa con el uso de la palabra el doctor Kenneth Burbano Villamarín, Universidad Libre de Colombia:

Referencias de recomendaciones y observaciones. Bueno, en general al proyecto de ley contempla mecanismos como la publicación de la sentencia o el reconocimiento público para los actores populares, encontramos acertado porque son incentivos importantes para el trabajo de las personas que defienden los derechos colectivos. Una recomendación en lo que tiene que ver con los literales e y de los artículos 2° y 3°, que le otorgan el derecho al actor popular ganador a que se reconozca económicamente su esfuerzo, por haber logrado la protección de la moralidad administrativa. Ahí hay una expresión que dice: según la relevancia del caso, ese término es ambiguo, ese término es poco objetivo, nuestra opinión es que todos los casos que protejan moralidad administrativa son de hecho relevantes.

Sobre los literales F de los artículos 2° y 3°, deberían ajustarse, porque se habla acá siempre que exista de una debida justificación para ello, esa justificación, al igual que lo mencionaba anteriormente, consideramos que debe reconsiderarse. Como ya lo dijimos, la importancia y trascendencia de un caso para dar más o menos incentivos económicos son criterios subjetivos que dependerán de quién los mire.

Por último, el tiempo no nos da más, una pregunta: ¿se suman los incentivos? El texto del proyecto de ley no es claro, si en un caso victorioso de acciones populares los incentivos son acumulables, especialmente los incentivos de los literales e y f de los artículos 2° y 3°, eso hay que resolverlo. Bueno finalmente felicitamos por esta iniciativa, honorable Representante, hay que seguir fortaleciendo los mecanismos de protección constitucionales y hoy, como lo dijo el señor Ministro, estamos una dimensión necesaria de protección de derechos e intereses colectivos, que son los derechos que están en cabeza de todas las personas y que son los derechos ciertamente del futuro, de hoy y del mañana. Muchas gracias.

Presidente:

Gracias, doctor Kenneth. Le damos la palabra a la doctora Tania María Luna Blanco, de la Pontificia Universidad Javeriana.

La Presidencia concede uso de la palabra a la doctora Tania María Luna Blanco, profesora de Derecho Constitucional, de la Pontificia Universidad Javeriana:

Para todas, queremos agradecerles esta invitación tan bonita, celebramos, Presidente, esta iniciativa tan interesante y además esta reunión que estamos teniendo. Nosotros creemos que no solo deben incentivarse acciones como la acción popular, sino en general como la acción

de cumplimiento, incluso la acción de nulidad por inconstitucionalidad, las personas que se atreven a cruzar el umbral de las acciones públicas pidiendo participar en la configuración de lo público deben ser incentivados. Y acá esto nos llevaría incluso a pensar en que la tutela es el único mecanismo, no, por uso y abuso que encuentran a veces los ciudadanos para poder dialogar con el Estado.

Desde ese lugar, queremos hacer énfasis en un punto: primero, queremos que se abandone la mitología en la materia, acabamos escuchar por ahí, no sabemos si esto es cierto o no, creemos que el proyecto de ley avanza en ofrecer estadísticas cifras y en demostrar cómo ha existido un desmonte de la acción popular en Colombia, precisamente señalando eso, en 2016 un estudio que publicó la revista *Universitas*, aunque centrado en medioambiente, revelaba cosas como esta, analizando más de doscientos cincuenta fallos de acciones populares, los actores populares que habían presentado demandas en acción popular entre 1998 y 2015, mostraban escenarios como estos.

Habían solicitado el incentivo en el 76% de los casos, pero el incentivo solo fue reconocido en el 49% de los casos, en pocas palabras solo en menos de la mitad de los casos se reconocía el incentivo, pero además demostró comportamientos positivos en los jueces, por ejemplo, cuando la parte demandada evidenciaba haber comenzado acciones para resolver la situación problemática, si demostraba actividad, pues no fallaba a favor el incentivo, o si el proceso culminaba con pacto de cumplimiento favorable y la entidad además se aventuraba a resolver de manera temprana la problemática, no se reconocía el incentivo.

De la misma manera, se descubrió que en casi todos los casos el 93% el juez otorgaba el mínimo del incentivo, esto es los diez salarios mínimos mensuales vigentes, pero además se evaluó que después de la caída de los incentivos en el 2010, los jueces solo reconocieron las costas en el 3% de los casos, es decir que el argumento de que las costas procesales es el lugar ahora que tienen los actores populares para reclamar posibilidades de reconocimiento pues no es cierto. Y además de eso, no podemos olvidar que en la mayoría de los casos estos actores populares acuden a los consultorios jurídicos, si recordamos entonces estos consultorios creados en el 71, son los que atienden la llamada justicia de pobres, el actor popular llega, mejor dicho atiende, cruza la ciudad dos, tres horas para poder presentar su acción, tiene que llevar fotografías, tiene que hacerse pruebas, tiene que recolectar firmas y el consultorio lo acompaña un poco a manera de asesoramiento para que lo presente solo, no es una firma de abogados, al final no va a tener reconocimiento en costas, pero toda su gestión se ve abandonada.

¿Qué queremos nosotros señalar con esto y qué vemos como bondades del proyecto? El

proyecto avanza en la creación de incentivos creando modalidades de tiempo y dinero, pero también reconocimientos públicos y días laborales compensatorios, como decía el doctor Montenegro, tenemos que pensar el derecho con creatividad, ¿qué hacemos por los actores populares y qué podemos hacer desde el derecho? El proyecto pone la carga en quien fuera vencido en juicio y apela la solidaridad, incluso hasta la solidaridad de los empleadores para el reconocimiento de los días laborados, también para el reconocimiento colectivo en caso de estos días compensatorios. Evalúa el impacto fiscal e incluso se hace llamado a los planes nacionales de desarrollo, para tener en cuenta nuevamente las cargas fiscales que puedan tenerse y, bueno, contempla incentivos diferenciados para temas de moralidad administrativa y para otros temas de otros derechos colectivos.

¿Qué creemos? Y acá vienen algunas observaciones, mucho se ha hablado de la solidaridad como eje central del incentivo popular, pero quisiéramos poner la mirada en que la naturaleza de ese incentivo económico puede encontrarse también en la participación ciudadana como derecho fundamental, si uno recuerda las actas de la Asamblea Nacional Constituyente, pues este es una posibilidad por lo menos desde las acciones constitucionales, para decirle al ciudadano no únicamente que las puertas están abiertas para vigilar la gestión pública, artículo 270 de la Carta Política, sino que debemos acompañarlo a atravesar esas puertas.

Mucho más en escenarios que nos involucran a todos y que exigen de nosotros desarrollar virtudes ciudadanas esenciales, para la transformación de conflictos desde un compromiso decidido con la paz, los derechos colectivos merecen impulso y protección, porque es que además desde ese lugar podemos también impactar la defensa de los derechos fundamentales, mejor dicho, un niño segregado y excluido porque no tiene escenarios de vías para poder llegar a su colegio a educarse, o a sus terapias médicas, puede beneficiarse de escenarios de acción popular impactando sus derechos colectivos, la vida de violencias que padecemos las mujeres en el ámbito individual encuentran también un correlato colectivo.

Presidente:

Dos minuticos.

Continúa con el uso de la palabra la doctora Tania María Luna Blanco, Profesora de Derecho Constitucional, de la Pontificia Universidad Javeriana:

Centrar nuestra mirada en el miedo, el doctor Burbano ya lo decía, a ser demandados y a perder, por el contrario, nuestra mirada debería estar en poner en vigencia la materialización de los postulados del Estado Social de Derecho, buscando la manera de que los ciudadanos se

involucren y dediquen su tiempo poniéndolo al servicio de los demás.

Entendemos la importancia de velar por la moralidad administrativa y la relevancia que le da a este proyecto, pero más allá de ese criterio de utilidad, pues no encontramos un fundamento que nos permita distinguir entre otros derechos e intereses colectivos dándoles un menor valor o rango, claro, la respuesta es económica, pero en ocasiones un ciudadano que se atreve develar un daño ambiental también podría estar ahorrándonos costos económicos y está impactándonos a todos como colectividad. Apostamos por criterios judiciales integradores y armónicos para el reconocimiento del incentivo económico, la solución a un problema de salubridad por un diseño defectuoso de un acueducto puede significar la recuperación de la dignidad de un colectivo.

Nosotros pensamos en un incentivo general, que el juez puede reconocer desde la sana crítica teniendo en cuenta criterios de complejidad procesal, duración del proceso, compromiso hasta el final del actor popular y salvaguarda de bienes públicos, entre otros, aquí vale pena preguntarnos por el mensaje social que estamos enviando, no podemos crear incentivos perversos, no queremos formar un ciudadano que busca dinero con un tipo de acción popular, sino incentivar a quienes ponen su vida al servicio de los demás. Creemos que los beneficios simbólicos deben ser los principales y subsidiariamente los económicos y ya lo tenemos en cuenta, los jueces nos demostraron en el pasado, hay estudios empíricos que han sido responsables en ejercicio de la sana crítica y hoy en día el criterio orientador también es la sostenibilidad fiscal, por lo que el primer garante de lo público por supuesto es el juez administrativo y tenemos que confiar.

Gracias por esta oportunidad, nosotros creemos que este es el escenario donde podemos poner en vigencia además de eso la Carta Política, para pensarnos que el lugar no es solo paliativo en materia de defensa y protección de los derechos fundamentales, sino que lo colectivo es esencial como nuestro compromiso con lo público.

Presidente:

Doctora Tania, muchas gracias. Le damos la palabra al doctor Daniel Monroy de la Universidad Externado.

La Presidencia concede uso de la palabra al doctor Daniel Monroy, profesor de la Universidad Externado de Colombia:

Muchísimas gracias a usted, Representante Peñuela, a todos los que están aquí en la sala, al señor Ministro Néstor Osuna. Digamos, la idea que quería poner ahorita es pues por lo menos aplaudimos que en efecto se hayan tenido en cuenta aquí los aportes que la academia desde hace varios años hemos enunciado sobre las acciones populares y los derechos colectivos, por supuesto, yo parto de la idea en la que varios

de los que estamos acá estamos reunidos y es la inconveniencia o la mala decisión que se tomó en el año 2010, cuando se eliminaron los incentivos económicos en la Ley 1425, bastante bien conocida por todos.

Quería señalar sobre esto, cuando uno está pensando en temas, no hay que dejar de lado de que finalmente las acciones populares es un instrumento que finalmente estaba para la protección y garantía de los derechos colectivos, y los derechos colectivos, ya lo mencionaba el señor Ministro en alguna de las intervenciones anteriores, tienen una particularidad que no tienen el resto de derechos y es que no tiene un doliente, es decir, no es como los derechos fundamentales o los derechos civiles y esto implica una problemática, que es la que yo creo que es el origen de por qué es que existen o deberían existir los incentivos económicos.

Y es que los derechos difusos, los derechos colectivos, son derechos que tienen al mismo tiempo son de todos y no son de nadie y en esos derechos que son de todos y que no son de nadie, pues aplica ese dicho que decían los abuelos que lo que es de todos pues volvámoslo fiesta, bien, y si uno se da cuenta de todas las estructuras de los derechos colectivos, los microdaños que mencionaba el representante de la Procuraduría, pues son derechos que como son de todos cualquiera que lo demande y logre la protección del derecho, pues finalmente la protección que haga el otro pues yo me termino beneficiando si no van a hacer nada, es lo que normalmente en economía se entiende como los bienes públicos, los bienes públicos no son provistos de manera individual por una persona, económicamente no hay incentivos para los mercados ni en la sociedad, para que yo me ponga de acuerdo con los demás para proveerles a los demás bienes públicos.

Ahora, normalmente en economía cómo es que se soluciona el problema de los bienes públicos y cabía uno alinear más o menos como la solución que tienen el tema de los derechos colectivos, que son finalmente bienes que son subsidiados por el Estado, el mejor ejemplo que en el cual coinciden incluso la lógica de los bienes públicos de economía y los derechos colectivos que está establecido en la 472 es el espacio público, nadie, ninguna persona individualmente provee espacio público si es que no le van a pagar por eso y lo que uno normalmente entiende como parques públicos hechos por privados, en realidad son parques públicos a los cuales privados cobran un peaje para que los demás se beneficien por él, entonces, al final del día la solución que se toma en la economía de hacer una provisión pública o subsidiada a través es la lógica que está detrás de los incentivos.

Ahora bien, digamos eso para fundamentar que dentro de la teoría económica en efecto hay bastantes buenos argumentos para mantener la filosofía de los incentivos tanto económicos

como los no económicos que se establecen en el proyecto, sin embargo, la lógica propia de los derechos colectivos independientemente de la lógica de incentivos que estamos mencionando, la propia lógica tiene a su vez los incentivos perversos asociados a la existencia misma y reconocimiento de derechos colectivos, y volvamos con el ejemplo del espacio público, simplemente como ejemplo, en el cual también cabría, por ejemplo, lo que mencionaba el representante de la Procuraduría, cuando lo que se están reclamando son microdaños en el caso del lapicero que a uno le sale dañado, yo no voy a reclamar si el daño me causó a mí cien pesos, pero digamos en colectivo pues sí tiene sentido hacerlo y es que una cuestión del espacio público es que como no está definido dónde acaba y dónde termina el espacio público y definido como el derecho colectivo, una temeridad o perversidad que había en su momento respecto del acceso al espacio público, es que por ejemplo en las rampas de acceso en los cruces de las calles, por cada rampa que no había pues presentaban una acción, entonces no era una acción en la que se juntarán las cuatro, que es como lo que indicaría la lógica del tema, sino que se presentaban cuatro acciones, por supuesto que esto.

Presidente:

Dos minutos, tranquilo, siga.

Continúa con el uso de la palabra el doctor Daniel Monroy, profesor de la Universidad Externado de Colombia:

Entonces, ¿qué es lo que quiero significar con esto? Por supuesto que, desde la academia, digamos desde la opinión mía que he estado estudiando el tema, por supuesto que reconocemos la buena oportunidad que tenemos para rescatar los incentivos económicos, sin embargo, esta debería ser una oportunidad para complementar esos incentivos económicos a favor de los actores populares, con unos contraincentivos hacia la temeridad y el mal uso que se hace o que se puede hacer de las acciones populares como lo que estoy diciendo. ¿Qué es lo que se hace en otras jurisdicciones? Simplemente para mantenerlo como un referente, que incluso alguno de estos casos se cita en la exposición de motivos, en Estados Unidos que el equivalente viene siendo la sigla ACTIONER en Estados Unidos, los actores populares financian la prueba como tal en muchos casos, en otras jurisdicciones como la de España, el actor popular tiene que presentar una fianza al momento en que la acción es admitida, ¿esto qué le permite?, por supuesto que esto no va a acabar la temeridad, pero por supuesto si la minimiza para hacer digamos y aprovechar esta oportunidad que tengo.

Tenía un último comentario en estos cuarenta y cinco segundos que me quedan, tenía más comentarios por supuesto sobre el tema, no me queda claro por qué si en esta filosofía de que en los derechos colectivos no hay como una jerarquía,

de que hay unos más importantes para otros, por qué si hay una diferencia entre la manera como se tasan los incentivos, cuando es moralidad administrativa y cuando es lo otro, cuando son los demás derechos. Por supuesto que cuando hay moralidad administrativa, por supuesto que está en juego el tema del patrimonio público y digamos que volver con la idea al porcentaje del dinero que estaba antes pues está muy bien, pero fuera de esa lógica, no entiendo por qué en uno se establece una forma de tarificarlo y para los demás derechos se establece otra tarifa, si es que en tanto derechos colectivos pues no veo que haya una forma de que haya que jerarquizar uno sobre otro.

Presidente:

Gracias, doctor Monroy. Damos la palabra a la doctora María Lucía Torres, de la Universidad del Rosario.

La Presidencia concede uso de la palabra a la doctora María Lucía Torres Villareal, directora del pregrado de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario:

Bueno, muy buenas tardes para todos y para todas y muchas gracias al honorable Representante por la invitación, la señora decana de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario no nos pudo acompañar y se excusa por no asistir, pero pues me ha delegado para estar presentes en este espacio, soy María Lucía Torres, soy directora del pregrado de Jurisprudencia y soy directora de la Clínica Jurídica del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario. Desde la facultad hemos venido realizando investigaciones alrededor de las acciones populares desde el año mismo de su promulgación, las cuales se encuentran evidenciadas en libros, artículos, capítulos, pero sobre todo hemos venido adelantando la interposición de acciones populares a través del ejercicio clínico de litigio estratégico, que realizamos en la clínica que tenemos desde hace más de veinticinco años, rescatando el valor constitucional de este mecanismo, por lo cual aplaudimos toda iniciativa que, como señaló el señor Ministro, tiende al fortalecimiento del mecanismo que he de decir, se ha debilitado a lo largo de los años, sin perjuicio de entregarle a la Secretaría de la Comisión un documento con los comentarios formales, vamos a hacer algunos comentarios generales para alimentar este debate al que amablemente nos han invitado.

Frente al reconocimiento del tiempo y el dinero empleado en el proceso judicial de acción popular, que es uno de los literales, el A, de la forma en que se describe su contenido, pues está haciendo alusión, como ya lo hemos mencionado, al concepto de costas que sigue la línea del artículo 361 del Código General del Proceso que se aplica a la acción popular, por remisión en virtud del artículo 38, en ese sentido, es importante diferenciar las costas como expensas y gastos realizados durante el proceso, debidamente soportados y verificados

por la autoridad judicial, de la figura del incentivo que era concebido originariamente como un reconocimiento económico al actor popular en virtud del esfuerzo a la dedicación y otros criterios verificables por el juez.

Pero más allá de ello, más allá de dividir el concepto de las dos cosas y no poner bajo el concepto de incentivo las dos figuras, es pertinente señalar que se presenta una tensión normativa, porque el Artículo 188 del CPACA prohíbe las costas en los procesos en los cuales se ventila la defensa del interés público o subjetivos, como señalaba el Ministro, no hace referencia expresa a las acciones populares, pero se refiere a las acciones en las que se ventila la defensa del interés público, lo cual incluye a las acciones populares y a otras como las acciones de cumplimiento.

En ese sentido, para que ese literal se vea materializado en la práctica, se debe entender que esta norma prevalecería sobre el CPACA, aplicando el principio de que la norma especial prima sobre la general, lo cual, en materia de acciones populares, ha sido obviado, porque los jueces administrativos aplican el CPACA sobre la Ley 472, a pesar de no ser ley especial y dejando de lado la naturaleza constitucional del mecanismo, no sucede lo mismo con la jurisdicción civil que respeta lo dispuesto en la Ley 472. Claramente pues otro panorama tendríamos si existiera una verdadera jurisdicción constitucional, que se ocupara de los procesos de acciones constitucionales, lo que evitaría estar aplicando la norma general en procesos de rango legal, cuando estamos frente a procesos de carácter constitucional. Quiere decir, honorable Representante, como usted lo señalaba, que la relevancia de la Ley 472 se ha visto afectada con disposiciones como las contenidas en el CPACA, que entre otras también modifica muchos temas de las acciones populares.

En cuanto al reconocimiento público, pues como lo señalaba el honorable Magistrado, el artículo 65 de la Ley de Acciones Populares ya trae pues lo referente al reconocimiento público, con la orden de publicar un extracto de la sentencia o del pacto probatorio, de la sentencia probatoria de pacto de cumplimiento al que se llegue en medios de amplia circulación, a lo cual faltaría adicionar lo referente al reconocimiento al actor popular. Sin embargo, yo creo que el problema radica en que las formas que tenemos previstas para dar a conocer la forma en que se falla un proceso de acción popular no son idóneas ni suficientes, porque estamos empleando los mismos mecanismos ordinarios de notificación de procesos y en muy pocas experiencias que hemos tenido desde la clínica, hemos contado con magistrados muy garantistas que de forma creativa y exhaustiva buscan la manera de que realmente a las comunidades les llegue la información sobre lo pactado o sobre lo fallado. En ese sentido, creo

que el reconocimiento público no se podría lograr si no se modifica el sistema de información.

En cuanto a los días laborales compensatorios, creemos que de la manera como está planteado se podría llegar a generar más suerte de desigualdad con otras personas que también defienden el interés público, por ejemplo, a través del ejercicio de actividades pro bono se estaría tratando al actor popular de una forma diferenciada, lo cual produciría una desventaja injustificada frente a otros que si bien por diferentes causas sociales lo hacen, también comparten una defensa por el interés público, es decir, puede ser interesante, pero pues tendría que pensarse muy bien para que no se torne en una figura perversa como ya lo hemos visto.

Y en cuanto a los incentivos, tanto el de la moralidad administrativa como el incentivo para el resto de los derechos, hasta el año 2010 los incentivos existieron en la Ley 472, en reiteradas sentencias más o menos entre el año 2002 y 2005 se avaló la figura de los incentivos desde.

Presidente:

Dos minutos.

Continúa con el uso de la palabra la doctora María Lucía Torres Villareal, directora del pregrado de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario:

Las que el Estado mismo debía actuar sin que el ciudadano constriñera para su acción. En el trámite de la Ley 1425 no hubo elementos contundentes en el debate legislativo que evidenciaran una relación de correspondencia medio fin con la eliminación de los incentivos, pues las referencias a la Comisión Judicial que representaba el trámite de las acciones populares, o algo de Cofiscal que se generaba para las entidades territoriales por el pago de los incentivos, aún se siguen viviendo hoy a escalas importantes, a pesar de ya no contar con los incentivos y de una notable disminución de las acciones populares. En su momento se sugirió que se emplearan mecanismos menos regresivos y que atendieran a la naturaleza de las acciones populares, como registrar las acciones populares en un registro único, poner un tope máximo de incentivos por actor, en fin, muchas otras cosas que protegieran la naturaleza jurídica de los derechos colectivos.

El reconocimiento de los incentivos es una forma de demostrar las carencias en el actuar de la administración y su pago es tremendamente menor al que se reportaría por otras acciones, en virtud de fallas en la prestación de servicio o reparación directa por responsabilidad del Estado, es decir, nunca se hizo ese tipo de análisis frente a lo que fiscalmente realmente representaría para el Estado, considerar que se han disminuido las acciones populares por la eliminación del incentivo, honorable Representante, es un análisis incompleto, porque el número de acciones populares interpuesto también se ha

disminuido mucho por la creación del requisito de procedibilidad, que no está en la Ley de Acciones Populares, que está en el CPACA y que por supuesto el actor popular, hablando del ciudadano de a pie, pues desconoce, porque no está establecido en la ley especial.

Finalmente, señalaría que el hecho de encargarle al juez bajo su arbitrio la valoración de los incentivos es muy pertinente, toda vez que el otorgamiento del incentivo no se da por el mero hecho de la interposición de la acción, sino que supone un análisis por parte de la autoridad judicial del desempeño del actor popular a lo largo de todo el proceso y lo que esto representa, por supuesto, está en la competencia del juez. Y tenemos otros comentarios, pero en respeto al tiempo los enviaremos a la Comisión.

Presidente:

Muchas gracias y le rogamos a todos quienes nos quieran hacer llegar sus comentarios, si los tienen, los pueden radicar aquí o nos los pueden enviar por correo electrónico. Le damos la palabra al señor Cristian Stapper de Fenalco, buenas tardes.

La Presidencia concede uso de la palabra al doctor Cristian Eduardo Stapper, vicepresidente nacional de Fenalco:

Un saludo especial y afectuoso, señor honorable Representante, y otro muy especial para los amigos y compañeros en la academia, a la que no representamos hoy, hoy representamos a veintiocho mil afiliados de Fenalco, mi nombre es Cristian Stapper y soy vicepresidente nacional de Fenalco. Y nosotros sí tenemos unas preocupaciones y preocupaciones importantes entre otras cosas, porque en el caso cuando usted está en el Estado, asumir ciertos costos en apariencia no implica un esfuerzo determinante y bien lo dirá el director encargado de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, es evidente que los incentivos generan mayor litigiosidad y también son un incentivo tristemente a actuaciones temerarias. Hecha esta afirmación, también es necesario anotar las causales consagradas en la norma constitucional, relativas a este tipo de acciones son absolutamente diferentes.

Y uno las puede clasificar en tres, si me permiten: las primeras, las relativas a los temas de moralidad que tiene unas características particulares; las otras, como bien lo anotaban desde la Universidad Externado de Colombia, las relativas al espacio público tienen una característica totalmente distinta en tanto que la definición de espacio público que está en el artículo 5°, 4° de la Ley 9ª del 89, amplía el concepto de espacio público anterior que era el de limitación a bienes fiscales a bienes privados también, creando una confusión que aún no ha sido resuelta y que ni siquiera se resolvió en la Ley 388 del 97 que trató de hacerlo, pero hay otra aún más grave y es que también están los asuntos relativos a la libre competencia que son los que nos tocan.

La libre competencia no es asunto meramente jurídico y no es un asunto al que esté, si me permite y con respeto de los magistrados, que sea del día a día del trabajo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en tanto que involucra asuntos de análisis económico del derecho y de derecho económico, es decir, el juez debe saber competencia desleal, debe saber prácticas restrictivas de la competencia, y solamente por citar un ejemplo sobre el tamaño del mercado, una discusión sobre el índice de Hirschman Herfindahl, hecho por un juez de la República en atención a una acción popular resulta no solamente complejo para el juez y comprometedor para la jurisdicción, sino que implica o supone y exige una regulación diferente de este tipo de acciones.

En segundo lugar, el impacto fiscal, mucho más allá de una referencia a un artículo, es evidente, y por tanto es necesario contar con el análisis de impacto fiscal desde el artículo 7° de la Ley 819 de 2008, el impacto fiscal es evidente porque hoy existen más de tres mil demandas contra la nación en acción popular y son indeterminadas las demandas contra entidades territoriales en acción popular, y ello implica contratar un abogado, seguir el proceso, pero además de ser condenados, que uno esperaría si estuviera de lado del Estado, que lo ideal es obtener una condena inferior para asumir con esos recursos otro tipo de necesidades, lo cierto es que sí requiere análisis de impacto fiscal.

Pero voy a decirle otra cosa que es muy importante, hay un artículo que es sorprendente, como casi toda o buena parte de la Ley 2195 de 2022, es un instrumento inicialmente creado para luchar contra la corrupción y tiene cuestiones tan discutibles como, por ejemplo, que cuando el Estado es condenado bajo criterios de desviación de poder, en cualquier tipo de pleito planteado en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, eso se entiende como culpa o dolo, ¿eso qué quiere decir?, que hay acción de repetición inmediata contra el servidor público, pero vuelvo a la misma ley, artículo 60, este artículo subroga el 34 y dice básicamente establece una sanción adicional por daño, por vulneración del derecho colectivo a la moralidad y establece una multa de hasta mil salarios mínimos legales vigentes, que irían a un fondo de reparación de víctimas de actos de corrupción, se podría pensar perfectamente que esa multa, que inicialmente se había planteado en un proyecto de ley como reparación, hoy es una multa bien podría asumirse como el incentivo en los casos de moralidad y otros asuntos.

Presidente:

Dos minutos.

Continúa con el uso de la palabra el doctor Cristian Eduardo Stapper, vicepresidente nacional de Fenalco:

La vinculación de particulares es menester también revisarla, bajo otros asuntos a los que nos referiremos por escrito. La revisión del interés para

efectos del abuso del derecho, cuando se alega por ejemplo la violación un derecho colectivo, pero se persigue un interés particular. La temeridad requiere elementos mucho más fuertes y pedimos en consecuencia que se limite el proyecto de ley a los asuntos relativos a la moralidad, a la violación del derecho colectivo a la moralidad, en el entendido de que el impacto fiscal sería alto, pero también el impacto sobre las actividades económicas y por supuesto también un estricto régimen frente a la temeridad.

En esos términos, Representante, el sector privado es quien asume las consecuencias de la Reforma Tributaria, el sector comercio asume las consecuencias de una ley, un impuesto a los tenderos, el sector privado está asumiendo una reformas a múltiples disposiciones incluyendo una reforma laboral, una reforma pensional, una reforma a la salud, una reforma catastral que va a surtir trámite en esta Comisión, y en esos términos, Representante, el hecho de juntar estos asuntos constituye para nosotros lo mismo que fue título de una película muy mala, que se llamaba *Todo al mismo tiempo y en el mismo lugar*. Le agradecemos mucho.

Presidente:

Gracias, le damos la palabra a la doctora Lina Enríquez, que está conectada virtualmente.

La Presidencia concede uso de la palabra a la doctora Lina Enríquez, abogada experta en acciones populares:

Doctor Juan Daniel, buenas tardes, especial y cordial saludo a todos los asistentes, agradecerle la posibilidad de participar en este espacio. Desde la ciudad de Pasto he querido intervenir en esta audiencia con dos puntos principales: frente a los incentivos, recordar que los actores populares también son de base, de base significa estos grupos poblacionales que tienen una especial protección, esos grupos étnicos, afros, minorías, víctimas, personas que por su situación de debilidad manifiestan son quienes viven la consecuencia de la vulneración de sus derechos colectivos y ellos son el motivo por el cual yo quisiera expresar, como un punto adicional al proyecto que ustedes han presentado y que usted ha presentado, es que estos incentivos deberían tener o deberían darse de una manera cualificada, teniendo en cuenta el actor popular que lo está presentando.

Esto significa que se tenga en cuenta la connotación con la cual el actor popular está presentando esta acción popular; dentro de mi trabajo y de la experiencia que tengo, he visto cómo ese actor popular viene de las Juntas Administradoras Locales, es edil, es una madre comunitaria. Entonces, frente a los incentivos que se presentan, puede haber la posibilidad de recrear un incentivo especial para estas personas, para estos grupos poblacionales y se tengan entonces unos incentivos con un enfoque diferencial, que ya

lo ha reconocido la Corte Constitucional, ese sería el primer punto.

Y el segundo punto es que la Defensoría del Pueblo tiene dentro de sus obligaciones, dentro de sus funciones, en el Artículo 80 de la Ley 472 del 98, Registro Público de Acciones Populares y de Grupo, la Defensoría del Pueblo tiene el deber de organizar el registro público y centralizarlo, para que se pueda tener esta información a nivel nacional tanto de las acciones populares y de grupo. En este sistema que maneja la Defensoría del Pueblo, puede implementarse un acápite especial, donde se tenga la información y esto lleve a tener una estadística, un posible tal vez ejercicio luego investigativo de cómo se han implementado y cómo se han dado estos incentivos. Además de que también esto lleva a tener un incentivo a ese actor popular de base a que una entidad como la Defensoría del Pueblo, le tenga en cuenta en las publicaciones que esta hace, frente a los fallos de primera, segunda instancia, cuando tienen también los incidentes de desacato.

Desde el departamento de Nariño, la ciudad de Pasto, hemos empezado a convocar a los ediles, a los líderes de las Juntas de Acción Comunal de ciertos grupos poblacionales para capacitarlos y que tengan ellos el conocimiento de cómo interponer una acción popular, es muy diferente el actor popular que presenta una acción popular desde Barranquilla por una situación que sucede en Guapi. Entonces, a eso es lo que yo quiero invitar a reflexionar en este debate, se debe tener en cuenta que muchos de los actores populares son personas que están viviendo y están enfrentando no solo el derecho colectivo vulnerado, sino que también tienen unas condiciones especiales que los hace obviamente diferentes en ese activismo de litigio que ellos están haciendo por su comunidad.

Y también hacer énfasis en que en el sistema público debe hacerse una actualización, para poder llevar, digamos, un estudio, más que todo también una vigilancia de estos incentivos, porque se está tratando de que estos sean pues de las entidades públicas del Estado, que en una cama negra pues deben ser conocidos, y frente al principio de publicidad, pues la comunidad debe saber y debe conocer. Igualmente, también desde la Defensoría del Pueblo existen los observatorios de Recursos de Acciones Judiciales, estos observatorios tienen como misión justamente el de promulgar y hacer efectivos los derechos colectivos, pero para eso se necesita motivar al actor popular de base, para que pueda acudir a estos mecanismos de defensa como son la tutela, la acción popular, la acción de grupo. Entonces, esa sería la apreciación, lo hago como líder y defensora de derechos colectivos de la población que sufre y tiene las consecuencias vivas y propias en la comunidad. Muchas gracias.

Presidente:

Doctora Lina, muchas gracias. Le damos la palabra al doctor John Jairo Camargo Motta, de la Agencia Jurídica para la Defensa del Estado.

La Presidencia concede uso de la palabra al doctor John Jairo Camargo Motta, director general encargado de la Agencia Jurídica para la Defensa del Estado:

Bueno, muy buenas tardes, honorable Presidente, honorables Representantes, todos los asistentes. Y bueno, yo creo que desde la competencia de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, creo que es muy importante ilustrar cuál es el panorama litigioso no solo de la nación, sino puntualmente en lo que concierne a las acciones populares. Hoy en día, la nación está demandada por más de trescientos sesenta mil procesos aproximadamente, cuyas pretensiones cuestan seiscientos billones de pesos, esto quiere decir que la respuesta institucional no solamente de las entidades que forman parte del sector central, sino también de la Rama Judicial es bastante importante, hoy en día vemos que hay una gran judicialización no solamente de lo que se debe resolver en sede administrativa, sino también de las políticas públicas.

Me parece muy importante acá también indicar que desde el año 2010 e independientemente de los incentivos, cada año se presentan entre cuatrocientas o quinientas acciones populares, del 2010 al 2024 se han presentado once mil ochocientas acciones populares aproximadamente, esto no necesariamente evidencia que la existencia del incentivo o no haya realmente sido efectiva para disminuir o aumentar la acción popular, simplemente les quiero plantear las cifras para que las tengamos en cuenta y para robustecer de esta manera este proyecto de ley tan importante, que claramente nosotros apoyamos. También es importante determinar que en el tema de las acciones populares pues claramente creo que aquí todos sabemos que no son cuantificables, la persona lo que busca es la protección de un derecho colectivo y no el resarcimiento de un derecho económico, sin embargo, por desconocimiento o por técnica hoy en día nuestro sistema registra acciones populares que superan los cuatro mil millones de pesos, cifra que no es cierta realmente, porque realmente evidenciar el costo de esas acciones populares no es tarea sencilla, porque dependerá básicamente de lo que el juez resuelva en su momento.

Creo que también es importante que para efectos de este proyecto de ley tengamos en cuenta cuáles son las entidades más involucradas de la administración pública. Y esto nos puede dar un poco de contexto y entre ellas encontramos: el Invías, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Policía Nacional, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Vivienda y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. ¿ESTO qué nos muestra?, pues esto nos muestra que los reclamos se relacionan implícitamente con la misionalidad de cada una de las entidades, que están siendo abordadas por este tipo de acciones y obviamente los derechos

colectivos que buscan protegerse, por entre otros el goce del espacio público, el acceso a los servicios públicos, la seguridad y la salubridad pública y el goce de un ambiente sano.

También es importante que entendamos que estamos en cualquier momento prestos a entregar esta información con el grado de detalle que se requiera, que también hay una concentración a nivel territorial, no todas las acciones se presentan en las mismas partes, no es una dinámica que se presente de manera homogénea en todo el país y entonces aquí también me parece importante indicarlo, que los departamentos donde más se presentan acciones populares son: el departamento de Santander, seguido de Cauca, luego Antioquia, Risaralda y por último Casanare, en esta se concentran las acciones populares.

Pero también no menos poco importante, es importante indicarles cuál es la tasa de éxito de este tipo de procesos. Estamos hablando que la tasa de la Nación en ese tipo de procesos es del 70%, me parece importante tener este panorama claro, porque si el incentivo pues obviamente busca incentivar este mecanismo constitucional tan importante, pues es como determinante mirar cuál es esa correlación del costo-beneficio de lo que yo estoy promoviendo y lo que se está obteniendo a través del mecanismo, esto es de nuestra competencia, sin embargo, revisaba el proyecto de ley pues de manera muy respetuosa, creo que hay otros asuntos que pueden.

Presidente:

Dos minutos.

Continúa con el uso de la palabra al doctor John Jairo Camargo Motta, director general encargado de la Agencia Jurídica para la Defensa del Estado:

Fortalecer el tema de proyecto de ley: primero, es importante que miremos cuál va a ser esa coordinación con el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, que es esa cuenta adscrita a la Defensoría del Pueblo, yo creo que hay que mirar cómo se va a coordinar esa acción institucional entre la Defensoría y las demás entidades públicas, llamadas al cumplimiento de esos fallos judiciales, eso es completamente determinante.

Hay otra iniciativa que me gustaría proponerles, es que también si yo, como ciudadano o como organización o como colectividad, interpongo una acción popular, pues yo no debería desaparecerme del mapa una vez interponga la acción, si yo soy el ciudadano preocupado, yo debería estar aún en el momento del cumplimiento de esa sentencia, por eso a mí me parece importante que en el tema de incentivos la persona que promueva esta acción pública, pues digamos que el pago del incentivo o siquiera de un porcentaje, Presidente, lo reciba cuando ya se haga efectiva el cumplimiento a la sentencia y que es casi se convierte como en una veeduría. Entonces, esto me parece como

importante, porque es que no deja solo, o sea, si yo estoy muy preocupado por el hecho colectivo, estoy preocupado de principio a fin.

También es muy importante como que establezcamos incentivos especiales para las entidades que contribuyan a la protección del medioambiente, en los contextos actuales es completamente vital, esto en materia de cambio climático y transición energética creo que coincide plenamente con el Plan Nacional de Desarrollo que marcó la ruta del actual Gobierno. Y bueno, tengo unas referencias que es muy importante que tienen que ver con que.

Presidente:

Perfecto, muy importantes todos sus aportes, doctor, muchas gracias. Damos la palabra a la doctora Soraya Pérez.

La Presidencia concede uso de la palabra a la doctora Soraya Pérez Portillo, profesora de la Universidad Externado de Colombia:

Muchísimas gracias a la Comisión Primera de la Cámara por formularme esta invitación. Mis consideraciones van en la vía de apoyar este proyecto de ley, cuyo trámite es el de una ley ordinaria, en cuanto es una iniciativa de interés general que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado en un tema que comporta la protección de los intereses colectivos, los cuales, la comunidad es su titular, esto es, no están en cabeza de particulares que acrediten la subjetividad de los derechos. Siendo así, emerge la figura del actor popular, que accede a la administración de justicia en procura de la defensa de esos derechos e intereses colectivos, lo cual legítima a toda persona natural o jurídica que interponga la acción popular. La Ley 1425 del 2010, que derogó el incentivo al actor popular, muy a pesar de su declaratoria de exequibilidad de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 del 98, mediante la Sentencia C-459 de 2004, que consagraba estos alicientes a la gestión que implica llevar ante los jueces de la República este tipo de acciones.

Las razones que tuvo el legislador en la derogatoria obedecieron más a subjetividades, en la medida que los incentivos no establecían cargas irrazonables y/o desproporcionadas a los actores, como tampoco conllevaba a generar barreras para el ejercicio de los derechos, como bien se hizo entender a la opinión pública, o también que la interposición de la acción popular buscaba el lucro de los accionantes, como ya se había anotado por la Corte Constitucional, que la solidaridad no estaba en contravía de los incentivos, esto es para el actor popular y reivindicación de los derechos colectivos para la sociedad, en la misma Sentencia C-459 del 2004. Como tampoco la consideración que el actuar como un deber ciudadano se contraponga al incentivo. E igualmente, se consideró por el legislador que el incremento en el ejercicio de las acciones populares fue motivada por el ánimo del incentivo económico, lo que terminó por

atiborrar a la administración de justicia, aspectos desarrollados por la exposición de motivos del presente proyecto de ley.

Las voces contra la derogatoria del incentivo económico contemplado en la Ley 472 del 98 vuelven a tener relevancia en aspectos como accesibilidad a la justicia y un retorno del ejercicio litigioso en la protección de los derechos colectivos, la justicialidad de los derechos colectivos implica cargas para el actor popular, quien resultó estigmatizado como mercader de la justicia, siendo que filantropía y solidaridad no son incompatibles con la recompensa, compensación o bien incentivo como se anuncia en Colombia. Se hace evidente, que luego de la derogatoria del incentivo, el porcentaje de acciones populares disminuyeron dramáticamente, lo que de contraparte puede colegirse, que hay sectores interesados en que no se litigue en el campo de los derechos colectivos contemplados en el artículo 88 constitucional y artículo 4° de la Ley 472 del 98, sectores motivados en confinar la utilización de las acciones populares.

De ahí la bondad del Proyecto de Ley 324 del 23, que es preciso en la exposición de motivos cuando al respecto anota: ahora nos enfrentamos a asumir los retos que esta legislación ha dejado en nuestro país, al brindarse un panorama en que la desprotección de los derechos colectivos es evidente al disminuir un 77% el número de acciones populares hasta el 2014 con la Ley 1425, no solo se eliminó una institución económica, sino que dejó a la deriva la protección de los derechos, lo cual se requiere una revitalización y va muy en la vía está revitalización al llamado que hace el señor Ministro Osuna.

Desde la academia, una voz como la doctora Beatriz Londoño, que me precedió, se ha planteado la necesidad de la revisión por parte del legislador, sobre la posibilidad de establecer nuevamente una regulación de los incentivos para las acciones populares, priorizando la garantía de los derechos como la moralidad administrativa y medioambiente. A su vez, se insta a revisar lo relacionado con las costas procesales y de agencias en derecho, aspectos que son recogidos por el actual proyecto de ley en lo referente al pago de costas, incluso en sede de pacto de cumplimiento. Con relación a la protección de la moralidad administrativa y patrimonio público, un reconocimiento económico a costa del demandado entre diez y ochenta salarios mínimos legales vigentes y también recibir al actor popular.

Presidente:

Dos minuticos.

Continúa con el uso de la palabra la doctora Soraya Pérez Portillo, profesora de la Universidad Externado de Colombia:

Entre los cinco y cincuenta salarios mínimos. La asignación del incentivo requiere la justificación de los gastos como son las facturas, informes contables

emitidos por un contador público debidamente reconocido y demás documentos que den fe siquiera sumaria de los gastos empleados, a fin de que el juez tenga elementos para fijar el monto final del incentivo. Son de carácter innovador otros incentivos bien traídos por el proyecto de ley, en estudio el reconocimiento o aclamación pública, el actor popular en su logro por la protección del derecho colectivo y la merecida compensación de tres días de descanso a las personas naturales, el reconocimiento público del actor popular en un diario de amplia circulación nacional, donde se detallen las partes y resueltas del proceso para la guarda y garantía de los derechos colectivos, publicación que será sufragada económicamente por parte del demandado vencido en juicio.

Aspectos importantes, las expectativas del incentivo por la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado finalmente quedó resuelta la cuestión que suscitó la Ley 1425 del 10, en cuanto que se consideró el incentivo económico como mera expectativa, lo que dejó sin piso la tesis del derecho adquirido, de manera que se hizo improcedente el reconocimiento del incentivo, incluso para los procesos promovidos con anterioridad a la presente ley, con lo cual, frente a los derechos, lo señalado conlleva a plantear los efectos de la ley en el tiempo, de manera que los incentivos meras expectativas acorde al pronunciamiento del Consejo de Estado en fallo que unificó jurisprudencia, es de entender que hay expectativas que se consolidaron cuando las acciones populares reivindicaron derechos colectivos a través de fallos que lograron su protección, se entendería entonces la operatividad de los efectos retroactivos del incentivo del actor popular, al entrar en vigencia una ley que lo rescate, siempre y cuando el fallo no esté en firme por supuesto.

El incentivo para la Junta de Acción Comunal, y en esto me uno con el requerimiento de la doctora que nos acompañó desde Pasto, el Proyecto 324 del 23 también podría tener en cuenta entidades cuya base de actuación es la solidaridad, como son las Juntas de Acción Comunal, que hoy cuentan con siete millones cuatrocientos trece mil quinientos diecinueve afiliados, como lo informan los datos actuales, entidades que al interponer este mecanismo procesal constitucional en la defensa de los derechos colectivos de su área de influencia, el incentivo económico redundaría en la mejor prestación de los servicios comunales, las Juntas de Acción Comunal son organizaciones cívicas, sociales, comunitarias de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza sólida.

Presidente:

Gracias, doctora Soraya. Le damos la palabra a la doctora Deisy Yulieth García, de Asocapitales.

La Presidencia concede uso de la palabra a la doctora Deisy Yulieth García, directora ejecutiva de Asocapitales:

Buenas tardes a todos los presentes, en representación de la Asociación Colombiana de

Ciudades Capitales, en primer lugar, queremos destacar la iniciativa por buscar la protección de los derechos colectivos, sin embargo y teniendo en cuenta la experiencia desde las entidades territoriales, quisiéramos dejar unos asuntos que consideramos importantes para tener en cuenta en el debate. Entonces, en primer lugar, nosotros encontramos que el proyecto de ley tiene unos incentivos económicos y no económicos; particularmente sobre los incentivos económicos, consideramos que podría ser inconveniente tanto para las entidades territoriales, pero no solamente para las entidades territoriales, sino para la misma ciudadanía.

Sobre estos incentivos económicos, lo que consideramos es que podría generar congestión judicial y sobrecarga de acciones populares que implican mayores gastos de representación, ¿Qué implican esos mayores gastos de representación? O que se tengan que destinar más recursos para la contratación de más abogados, en defensa de los intereses de las entidades territoriales, o que a su vez los abogados que actualmente llevan procesos dentro del sector público y en particular dentro de las ciudades capitales, conllevaran una sobrecarga laboral teniendo en cuenta el aumento y la congestión judicial que habría sobre esta interposición de acciones populares.

¿Qué significa esa sobrecarga o a que llevaría esa sobrecarga? A que injustificadamente se pudiera dar una inadecuada defensa, que llevaría un fallo en contra de las entidades territoriales de manera injustificada y que, debido al aumento de gastos de representación, las entidades territoriales tuvieran que destinar más recursos a esos gastos de representación, quitándoles recursos a las otras acciones en defensa de los derechos colectivos que podrían hacer respecto a sus ciudadanos.

En consecuencia, pues tendríamos más fallos en contra de las entidades territoriales de manera injustificada, tendríamos también un aumento en los gastos de representación que necesariamente implicaría que este proyecto de ley tuviera un análisis de impacto fiscal y, adicionalmente, podrían confundirse este tipo de acciones populares con esos incentivos económicos con otro tipo de acciones, que lo que buscan es el resarcimiento económico por un perjuicio. Finalmente, yo creo que, para no ahondar en los comentarios que ya hizo el doctor John Camargo y el doctor que vino en representación de Fenalco, con los cuales estamos de acuerdo, creo que hay un dato importante que deberíamos dar y es que de acuerdo con un estudio que hicimos desde la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, encontramos que las acciones populares instauradas en contra de las ciudades capitales llevan en total o en promedio, o tardan en promedio cinco años para resolverse.

¿Qué pasa? Que si se aumentan o si se da una congestión judicial por el aumento de las demandas de acciones populares, podría incrementarse ese número de años en el que se

resuelven esas acciones populares, lo cual no solamente sería perjudicial para el sector público, que además tendría que gastar recursos en la representación de esas demandas quitándoles los recursos a otras acciones dentro de las ciudades capitales que podrían beneficiar a los ciudadanos, sino que también podría perjudicar a los mismos accionantes que tendrían que esperar aún más años para que se le dé la resolución a estas acciones populares. Muchísimas gracias.

Presidente:

Gracias, doctora. Demos la palabra al señor Edwin Ferley Ochoa León, ¿se encuentra? ¿Alguna de las personas que está aquí se inscribió y falta por intervenir? ¿Todas las entidades participantes ya intervinieron? Entonces, perfecto, bueno, entonces de esta manera pues damos por finalizada la audiencia pública no sin antes agradecerles a todos y cada uno de ustedes por sus comentarios, por hacernos conocer sus puntos de vista, a las entidades que ustedes representaron de la academia, de la Procuraduría, de Asocapitales, bueno, y las distintas entidades que hoy nos acompañaron, de verdad, agradecerles enormemente.

Pedirles a ustedes que de ser posible los contenidos, los comentarios que hicieron si nos los pueden hacer llegar a nuestro correo electrónico, les agradeceremos muchísimo, porque eso desde luego nos permitirá poder enriquecer la propuesta que, como les decía, está en construcción y para nosotros es de gran ayuda que ustedes nos contribuyan con su conocimiento y su experiencia, para definirla mucho mejor, esta propuesta que tiene como único propósito eso, es ver cómo mejoramos los instrumentos para defender lo público, lo colectivo aquí en el país. Entonces, agradecerles muchísimo a todos ustedes, que tengan una buena tarde.

Secretaria:

Ha dado por terminada la audiencia pública, usted, señor Presidente, siendo las 4:14 de la tarde, manifestarle igualmente a usted y a todos los participantes que en esta audiencia pública se ha dado estricto cumplimiento a la ley en su artículo 230 y así mismo será transcrita y publicada en la **Gaceta del Congreso** como un insumo más para el trámite legislativo tanto en la Comisión como en la Plenaria. Muy buenas tardes para todos.

Anexos: Treinta y nueve (39) folios.

 <p>Bogotá D.C, 14 de diciembre de 2023</p> <p>Honorable Representante OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente Cámara de Representante Ciudad</p> <p><i>Audiencia # 31</i></p> <p>Asunto: Proposición de Audiencia Pública en la ciudad Bogotá sobre el Proyecto de Ley No. 324 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se crean y regulan los incentivos de las acciones populares de la Ley 472 de 1998".</p> <p>Respetado presidente,</p> <p>En mi condición de Representante a la Cámara de Nariño y miembro de la Comisión Primera Constitucional Permanente, a la cual fue asignado del Proyecto de Ley No. 324 de 2023C y con fundamento en lo establecido en el artículo 264, numeral 3, de la Ley 5 de 1992, respetuosamente solicito poner a consideración de los Honorables miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente, la presente proposición de audiencia pública para que se celebre en la ciudad de Bogotá y con el fin de escuchar a las diferentes organizaciones, entidades y ciudadanía respecto del proyecto de ley referido en el asunto, para el día y la hora que la comisión lo considere.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>JUAN DANIEL PENUELA CÁLVACHE Representante a la Cámara Departamento de Nariño</p>   <p><i>Porate Unico</i></p> <p>Pasto: Edificio Net 31 Calle 19 no. 31C-12 Of. 401 Teléfono: 317669407</p> <p>Bogotá: Edificio nuevo del Congreso Cra 7 no. 8-68 Of. 315B - 316B Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348</p> 	 <p>Bogotá, D.C., 07 de marzo de 2024</p> <p>Doctora AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO Secretaria Comisión Primera Constitucional Carrera 7 N°8-68, oficina 238 B Correo:comisión.primeracomara.gov.co Ciudad</p> <p>Respetada doctora Calderón:</p> <p>He recibido su amable invitación para que participe en la Audiencia Pública sobre el Proyecto de Ley No. 324 de 2023 Cámara "Por medio del cual se crean y regulan los incentivos de las acciones populares de que trata la Ley 472 de 1998", que se llevará a cabo el próximo jueves 14 de marzo de 2024, a las 2:00 p.m., en el salón de sesiones "ROBERTO CAMACHO WEVERBERG" de esa Célula Legislativa.</p> <p>Lamentablemente, no podré asistir, pues justamente para esa fecha estaré en comisión de servicios fuera de la ciudad, representando a esta Corporación, por lo que le solicito se sirva aceptar mi excusa.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>GERSON CHAVERRA CASTRO Presidente</p> <p>Palacio de Justicia, Calle 12 No.7-65 -Ext.1301/02 Bogotá, D.C. - Colombia</p>
---	---

 **Milton Chaves García**
Presidente
Consejo de Estado

Bogotá, D. C., 12 de marzo de 2024

CE-Presidencia-OFH-INT-2024-925

Doctora
AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
Secretaría de la Comisión Primera Constitucional
Cámara de Representantes
Correo electrónico: debatescomisionprimera@camara.gov.co; comision.primera@camara.gov.co

Ref.: Radicación CE-EXT-2024-669

Respetada doctora Calderón Perdomo:

De manera atenta, acuso recibo de la comunicación del 6 de marzo de 2024, en la que extiende la cordial invitación para participar en la audiencia pública que se realizará sobre el Proyecto de Ley No. 324 de 2023 Cámara *«por medio del cual se crean y regulan los incentivos de las acciones populares de que trata la Ley 472 de 1998»*.

Lamentablemente, compromisos institucionales previamente adquiridos me impiden participar de tan importante audiencia.

No obstante, le informo que, en delegación y en calidad de observadores, asistirán los doctores Leonardo Antonio Castañeda Celis, identificado con cédula de ciudadanía número 11.222.259, y José Leonardo Guio Espitia, identificado con cédula de ciudadanía número 7.176.910, servidores de la Presidencia del Consejo de Estado.

Cordialmente,

Firmado electrónicamente
MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente del Consejo de Estado

ARMED
C.C.: Leonardo Antonio Castañeda Celis y José Leonardo Guio Espitia, correos electrónicos: lcastanedac@consejodeestado.gov.co y jguio@consejodeestado.gov.co

 **«Deseamos acortarlo. «Deseamos acortarlo» con el movimiento «Deseamos acortarlo»**
Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
presidencia@consejodeestado.gov.co
www.consejodeestado.gov.co

11/3/24, 14:05 Correo de CAMARA DE REPRESENTANTES - Solicitud de apoyo - Invitación audiencia pública Proyecto de ley 324 de 2023- E-202...

 **Debates Comisión Primera <debatescomisionprimera@camara.gov.co>**

Solicitud de apoyo - Invitación audiencia pública Proyecto de ley 324 de 2023- E-2024-167755

11 de marzo de 2024, 12:26 p.m.

Viceprocuraduría General de la Nación <viceprocuraduria@procuraduria.gov.co>
Para: "comisionprimera@camara.gov.co" <comisionprimera@camara.gov.co>, Debates Comisión Primera <debatescomisionprimera@camara.gov.co>
C.C.: Secretaria Privada <secretariaprivada@procuraduria.gov.co>, Andres Ferney Higuera Africano <ahiguera@procuraduria.gov.co>, Leidy Marcela Alfaro Saenz <lalfaro@procuraduria.gov.co>, Maria Isabel Areyanes Loaiza <mareyanes@procuraduria.gov.co>, Margarita Maria Otero Mendoza <motero@procuraduria.gov.co>, Juan Sebastian Vega Rodriguez <jvega@procuraduria.gov.co>, Zulma Regina Acuña Pérez <zacuna@procuraduria.gov.co>

Doctora
AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
Secretaria Comisión Primera Constitucional Permanente

Asunto: Participación PGN Audiencia Pública "Proyecto de Ley 324 de 2023"

Por compromisos previamente adquiridos, la señora Procuradora General de la Nación, doctora Margarita Cabello Blanco, no podrá asistir audiencia pública realizada en cumplimiento "Proyecto de Ley 324 de 2023" por medio de la cual se crean y regulan los incentivos de las acciones populares de que trata la Ley 472 de 1998, prevista para llevarse a cabo el próximo 14 de marzo de 2024, a partir de las 2:00 pm, en el salón de sesiones "ROBERTO CAMACHO WEVERBERG".

No obstante, dada la importancia del tema, en representación de la Procuraduría General de la Nación participarán:

Dr. Juan Sebastián Vega Rodríguez
Procurador Auxiliar Asuntos Constitucionales
C.C. 1.019.042.653
Correo de contacto: jvega@procuraduria.gov.co

Dra. Zulma Regina Acuña Pérez
Asesora de la Procurador Auxiliar Asuntos Constitucionales
C.C. 40.023.955
Correo de contacto: zacuna@procuraduria.gov.co

Agradecemos remitir cualquier información adicional ÚNICAMENTE a los siguientes correos institucionales: mareyanes@procuraduria.gov.co con copia a secretariaprivada@procuraduria.gov.co y viceprocuraduria@procuraduria.gov.co

cordialmente

Despacho del Viceprocurador General de la Nación

 E-2024-167755 (2).pdf
385K

<https://mail.google.com/mail/u/1/?ik=00c4ed523c&view=pt&search=all&permmsgid=msg-f:179325161266881343&siml=msg-f:17932516126688134...> 1/1

7/3/24, 19:24 Correo de CAMARA DE REPRESENTANTES - REMISIÓN INVITACIÓN AUDIENCIA PÚBLICA

 **Debates Comisión Primera <debatescomisionprimera@camara.gov.co>**

REMISIÓN INVITACIÓN AUDIENCIA PÚBLICA

Adriana Patricia Lopez Ricaurte <adolopez@defensoria.gov.co> 7 de marzo de 2024, 2:06 p.m.
Para: Debates Comisión Primera <debatescomisionprimera@camara.gov.co>

Cordial Saludo, agradezco la invitación a tema tan importante, lastimosamente para esa fecha con anterioridad se había adquirido un compromiso institucional.

Atentamente,

ADRIANA LOPEZ RICAURTE
DEFENSORA REGIONAL NARIÑO

 #NoShenTusDerechos
Defensoría del Pueblo

De: Debates Comisión Primera <debatescomisionprimera@camara.gov.co>
Enviado: miércoles, 6 de marzo de 2024 5:40 p. m.
Para: Adriana Patricia Lopez Ricaurte <adolopez@defensoria.gov.co>
Asunto: REMISIÓN INVITACIÓN AUDIENCIA PÚBLICA

No suele recibir correos electrónicos de debatescomisionprimera@camara.gov.co. Por qué esto es importante

[Texto citado oculto]

NOTA DE CONFIDENCIALIDAD: Este documento es propiedad de la Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia, y puede contener información privilegiada, confidencial o sensible. Por tanto, usar esta información y sus anexos para propósitos ajenos al ejercicio propio de las funciones de la Cámara de Representantes, divulgarla a personas a las cuales no se encuentra destinado este correo o reproducirla total o parcialmente, se encuentra prohibido por la legislación vigente. La Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia, no asumirá responsabilidad ni su institucionalidad se verá comprometida si la información, opiniones o criterios contenidos en este correo que no están directamente relacionados con los mandatos constitucionales que le fueron asignados. Las opiniones que contenga este mensaje son exclusivas de su autor. El acceso al contenido de este correo electrónico por cualquier otra persona diferente al destinatario no está autorizado por la Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia. El que ilícitamente sustraiga, oculte, extravié, destruya, intercepte, controle o impida esta comunicación, antes de llegar a su destinatario, estará sujeto a las sanciones penales correspondientes. Los servidores públicos que reciben este mensaje están obligados a asegurar y mantener la confidencialidad de la información en él contenida y en general, a cumplir con los deberes de custodia, cuidado, manejo y demás previstos en el estatuto disciplinario. Si por error recibe este mensaje, le solicitamos enviarlo de vuelta a la Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia a la dirección del emisor y borrarlo de sus archivos electrónicos o destruirlo. El receptor deberá verificar posibles virus informáticos que tenga el correo o cualquier anexo a él, razón por la cual la Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia no aceptará responsabilidad alguna por daños causados por cualquier virus transmitido en este correo.

<https://mail.google.com/mail/u/1/?ik=00c4ed523c&view=pt&search=all&permmsgid=msg-f:1792895517419016118&siml=msg-f:1792895517419016119> 1/1

13/3/24, 17:43 Correo de CAMARA DE REPRESENTANTES - REMISIÓN INVITACIÓN AUDIENCIA PÚBLICA PROYECTO LEY No.324

 **Debates Comisión Primera <debatescomisionprimera@camara.gov.co>**

REMISIÓN INVITACIÓN AUDIENCIA PÚBLICA PROYECTO LEY No.324

Asistente Dirección CEJ <asistente@cej.org.co> 13 de marzo de 2024, 1:53 p.m.
Para: debatescomisionprimera@camara.gov.co

Buenas tardes:

En nombre de nuestro Director Ejecutivo de la Corporación Excelencia en la Justicia - Doctor Hernando Herrera Mercado, agradece inmensamente la invitación a la audiencia pública sobre el Proyecto de Ley No.324 Cámara "Por medio del cual se crean y regulan los incentivos de las acciones populares de que trata la Ley 472 de 1998" a realizarse el próximo 14 de marzo de 2024, a las 2:00 p.m. en el salón de sesiones "Roberto Camacho Weverberg, pero por compromisos adquiridos con anterioridad, los cuales tratamos de coordinar, pero no fue posible, no podemos acompañarlos en esta oportunidad y esperamos hacerlo en una próxima ocasión.

Les deseamos muchos éxitos en su audiencia pública.

Cordialmente,

 **Maria Cristina Díaz**
Asistente de dirección
(+57) 312 457 4579
asistente@cej.org.co
www.cej.org.co

<https://mail.google.com/mail/u/1/?ik=00c4ed523c&view=pt&search=all&permmsgid=msg-f:1793438317415793941&siml=msg-f:17934383174157939...> 1/1



RESOLUCIÓN No. 34
(marzo 6 de 2024)

"POR LA CUAL SE CONVOCA A AUDIENCIA PÚBLICA"

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes

CONSIDERANDO:

- a) Que la Ley 5ª de 1992, en su Artículo 230 establece el procedimiento para convocar Audiencias Públicas sobre cualquier Proyecto de Acto Legislativo o de Ley.
- b) Que mediante Proposición No. 31 aprobada en la Sesión de Comisión del viernes 16 de febrero de 2024, suscrita por el H.R. JUAN DANIEL PEÑUELA, Ponente Único, del Proyecto de Ley No. 324 de 2023 Cámara "Por medio del cual se crean y regulan los incentivos de las acciones populares de que trata la Ley 472 de 1998", ha solicitado la realización de Audiencia Pública.
- c) Que la Mesa Directiva de la Comisión considera que es fundamental en el trámite de estas iniciativas, conocer la opinión de la ciudadanía en general sobre el Proyecto de Ley antes citado.
- d) Que el Artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, faculta a la Mesa Directiva, para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.
- e) Que la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, en relación con las Audiencias Públicas ha manifestado: "(...) las Audiencias Públicas de participación ciudadana decretadas por los Presidentes de las Cámaras o sus Comisiones Permanentes, dado que el propósito de éstas no es el de que los Congresistas deliberen ni decidan sobre algún asunto, sino el de permitir a los particulares interesados expresar sus posiciones y puntos de vista sobre los Proyectos de Ley o Acto Legislativo que se estén examinando en la cédula legislativa correspondiente; no son, así, Sesiones del Congreso o de sus Cámaras, sino Audiencias programadas para permitir la intervención de los ciudadanos interesados".



RESUELVE:

Artículo 1º. Convocar a Audiencia Pública para que las personas naturales o jurídicas interesadas, presenten opiniones u observaciones sobre el Proyecto de Ley No. 324 de 2023 Cámara "Por medio del cual se crean y regulan los incentivos de las acciones populares de que trata la Ley 472 de 1998".

Artículo 2º. La Audiencia Pública se realizará el jueves 14 de marzo de 2024, a las 2:00 p.m., en el salón de sesiones "ROBERTO CAMACHO WEVERBERG", de esta Cédula Legislativa.

Artículo 3º. Las inscripciones para intervenir en la Audiencia Pública, podrán realizarse hasta el miércoles 13 de marzo de 2024 a las 4:00 p.m., diligenciando el formulario correspondiente en el siguiente enlace: <https://forms.gle/5k81BuhzaaJSire6>

Artículo 4º. La Mesa Directiva de la Comisión ha designado en el H.R. JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE, Ponente Único del Proyecto de Ley, la dirección de la Audiencia Pública, quien de acuerdo con la lista de inscritos fijará el tiempo de intervención de cada participante.

Artículo 5º. La Secretaría de la Comisión, efectuará las diligencias necesarias ante el área administrativa de la Cámara de Representantes, a efecto de que la convocatoria a la Audiencia sea de conocimiento general y en especial de la divulgación de esta Audiencia en el Canal del Congreso.

Artículo 6º. Esta Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.



COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Dada en Bogotá D.C., el sexto (6) día del mes de marzo del año dos mil veinticuatro (2024).

Presidente,
OSCAR HERNAN SANCHEZ LEON

Vicepresidente,
OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO

Secretaria,
AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO

Bogotá, 13 de marzo de 2024

Señora
AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO
SECRETARÍA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL
CAMARA DE REPRESENTANTES
CONGRESO DE LA REPUBLICA
Bogotá.

REFERENCIA. Intervención en la audiencia pública sobre el proyecto de ley ³²⁴324 de 2023 de la Cámara de Representantes, "Por medio del cual se crean y regulan los incentivos de las Acciones Populares de que trata la ley 472 de 1998".

Honorables Representantes, miembros de la Comisión Primera Constitucional.

En primer lugar, expreso mi agradecimiento por la invitación que me cursó los miembros de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes para participar en la Audiencia Pública, referente al proyecto de ley 323 de 2023 de la Cámara de Representantes, "Por medio del cual se crean y regulan los incentivos de las Acciones Populares de que trata la ley 472 de 1998".

Mis consideraciones van en la vía de apoyar este proyecto de ley, cuyo trámite es el de una ley ordinaria, por cuanto es una iniciativa de interés general que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado, en un tema que comporta la protección de los intereses colectivos, los cuales, la comunidad es su titular, esto es, no están en cabeza de particulares que acrediten la subjetividad de los derechos. Siendo así, emerge la figura del actor popular que accede a la administración de justicia, en procura de la defensa de esos derechos e intereses colectivos, lo cual legitima a toda persona natural o jurídica que interponga la acción popular.

La ley 1425 de 2010, que derogó el incentivo al actor popular muy a pesar de su declaratoria de exequibilidad de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, mediante la sentencia C-459 de 2004 que consagraba estos alicientes a la gestión que implica llevar ante los jueces de la república este tipo de acciones. Las razones que tuvo el legislador en la derogatoria, obedecieron más a subjetividades, en la medida que los incentivos no establecían cargas irrazonables y/o desproporcionadas a los actores; como tampoco conllevaban a generar barreras para el ejercicio de los derechos, como bien se hizo entender a la opinión pública; como también que, la interposición de la acción popular buscaba el lucro del accionantes, cuando ya se había anotado por la Corte Constitucional que la solidaridad no estaba en contravía de los incentivos, esto es, beneficio para el actor popular y reivindicación de los derechos colectivos, para la sociedad. Sentencia C-459 de 2004. Como tampoco, la consideración que, el actuar como un deber ciudadano se contraponga al incentivo. E igualmente se consideró por el legislador que, el incremento en el ejercicio de las acciones populares fue motivado por el ánimo del incentivo económico, lo que, terminó por atiborrar a la administración de justicia, aspectos desarrollados por en la exposición de motivos del presente proyecto de ley.

cumplimiento; con relación a la protección de la moralidad administrativa y patrimonio público un reconocimiento económico a costa del demandado entre, 10 y 80 SMLMV; también recibirá el actor popular un reconocimiento económico, cuando se logre proteger con la demanda de acción popular, otro derecho colectivo, que oscila entre 5 y 50 SMLLV.

La asignación del incentivo requiere la justificación de los gastos, como son las facturas, informes contables emitidos por un contador público debidamente reconocido, y demás documentos que den fe siquiera sumaría de los gastos empleados, a fin que, el juez tenga elementos para fijar el monto final del incentivo, con base en la sana crítica.

Son de carácter innovador los otros incentivos, bien traídos por el proyecto de ley en estudio: el reconocimiento o aclamación pública al actor popular en su logro por la protección del derecho colectivo; y, la merecida compensación de tres días de descanso a personas naturales. El reconocimiento público del actor popular en un diario de amplia circulación nacional donde se detallen las partes y resultados del proceso para la guarda y garantía de los derechos colectivos, publicación que será sufragada económicamente por parte del demandado vencido en juicio.

- Las expectativas del incentivo

Con la sentencia de Unificación del Consejo de Estado,² finalmente quedó resuelta la cuestión que suscitó la Ley 1425 de 2010 en cuanto que, se consideró el incentivo económico como una mera expectativa, lo que dejó sin piso la tesis de derecho adquirido,

² CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Bogotá, D. C. Septiembre tres (3) de dos mil trece (2013). Proceso: (AP)170013331001200901566 01. Actor. Javier E. Arias I. Demandando: Municipio de Chinchiná. Referencia. Acción Popular. Revisión de sentencia.

4

Las voces contra la derogatoria del incentivo económico contemplado en la Ley 472 de 1998, vuelven a tener relevancia en aspectos como: accesibilidad a la justicia y un retorno del ejercicio litigioso en la protección de los derechos colectivos:

- La justiciabilidad de los derechos colectivos implica cargas para el actor popular, quien resultó estigmatizado como mercader de la justicia, siendo que, filantropía y solidaridad no son incompatibles con la recompensa, compensación, o bien, incentivo como se enuncia en Colombia.
- Se hace evidente que, luego de la derogatoria del incentivo el porcentaje de acciones populares disminuyeron dramáticamente, lo que, de contraparte, puede colegirse que, hay sectores interesados que no se litigue en el campo de los derechos colectivos, contemplados en el artículo 88 constitucional y en el artículo 4 de la ley 472 de 1998, sectores motivados en confinar la utilización de las acciones populares. De ahí la bondad del proyecto de ley 323 de 2023, que es preciso en la exposición de motivos cuando al respecto, anota: *"Ahora nos enfrentamos a asumir los retos que esta legislación ha dejado en nuestro país al brindarse un panorama en que la desprotección de los derechos colectivos es evidente al disminuir en un 77% el número de acciones populares hasta 2014. Con la Ley 1425 no sólo se eliminó una institución económica, sino que se dejó a la deriva la protección de derechos por lo cual se requiere una 'revitalización'."*

Desde la academia, en voz de Beatriz Londoño, se ha planteado necesidad de la revisión por parte del legislador sobre *"la posibilidad de establecer nuevamente una regulación de los incentivos para las acciones populares priorizando la garantía de los derechos como la moralidad administrativa y el medio ambiente."*³ A su vez, se insta a revisar lo relacionado con las costas procesales y agencias en derecho. Aspectos que son recogidos en el actual proyecto de ley, en lo referente al pago de costas, incluso en sede de pacto de

³ LONDOÑO TORO, Beatriz. "Hacia un balance académico de la figura de los incentivos en acciones populares en Colombia". En. La Acción Popular. Análisis evolutivo de algunas temáticas de los 20 años de vigencia de la Ley 472 de 1998. Soraya Pérez Portillo, Iván Otero Suárez y Sergio González Rey. Editores. Universidad Externado de Colombia. Bogotá 2019 Pág. 42

3

de manera que, se hizo improcedente el reconocimiento del incentivo, incluso para los procesos promovidos con anterioridad a la publicación de esta ley.

Lo señalado conlleva a plantear los efectos de ley en el tiempo, de manera que, siendo los incentivos, meras expectativas, acorde al pronunciamiento del Consejo de Estado en fallo que unificó la jurisprudencia, es de entender que, hay expectativas que se consolidaron cuando las diferentes acciones populares reivindicaron derechos colectivos, a través de fallos que lograron su protección, se entendería entonces, la operatividad de los efectos retroactivos del incentivo al actor popular, al entrar en vigencia una ley que los rescite.

- El incentivo para la Juntas de Acción Comunal. (JAC)

El proyecto 323 de 2023, también podría tener en cuenta a entidades cuya base de actuación es la solidaridad, como son las Juntas de Acción Comunal (JAC) que cuentan con 7'413.519 ciudadanos que se encuentran afiliados.³ Entidades que, al interponer este mecanismo procesal constitucional, en la defensa de los derechos colectivos de su área de influencia, el incentivo económico redundaría en la mejor prestación de los servicios comunales. Las JAC, son organizaciones cívicas, sociales y comunitarias de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa (art. 8 de la Ley 743 de 2002).

En conclusión, el proyecto de ley 323 de 2023 "POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN Y REGULAN LOS INCENTIVOS DE LAS ACCIONES POPULARES DE QUE TRATA LA LEY 472 DE 1998" y cuyo

³ hrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://comunal.mininterior.gov.co/documentos/BoTon%20Oferta%20Institucional/Cartilla%20OAC%20(1)1)%20(1).pdf Consultado el 13/03/2024

5

objeto es crear y regular los incentivos contemplados en la ley en mención es necesario en la protección de los derechos colectivos, en su judicialización y en el bienestar colectivo.

Atentamente

Soraya Pérez Portillo
C.C. 51.722.748
Docente investigadora
Departamento de Derecho Constitucional
Universidad Externado de Colombia

6

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY 324 DE 2023 SOBRE INCENTIVOS EN ACCIONES POPULARES

Presento un cordial saludo a los Honorables Representantes que integran la Comisión Primera de la Cámara, al Honorable Representante Dr. Juan Daniel Peñuela Calvache, Autor de la iniciativa del Proyecto de Ley 324 de 2023, quien gentilmente me remitió invitación para intervenir en esta Audiencia Pública y a todos los asistentes.

Me dirijo a ustedes como Académica, Doctora en Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid, Profesora Emérita e Investigadora en la Universidad del Rosario.

Las acciones populares son uno de los más importantes logros de la Constitución Colombiana de 1991, reconocidas internacionalmente como una herramienta democrática de acceso a la justicia para defender todos los derechos e intereses colectivos. Tuve la fortuna de apoyar la construcción de la ley 472 de 1998 cuando fui Defensora Delegada para Derechos Colectivos en la Defensoría del Pueblo y luego en mi trabajo docente e investigativo en la Universidad del Rosario, durante 20 años, formé muchas generaciones de estudiantes en el tema de acciones constitucionales, la defensa del interés público y los derechos humanos, integrando allí la primera clínica jurídica del país (GAP) en defensa de derechos colectivos.

El asunto que nos convoca me llena de esperanza porque luego de 14 años de abandono y retroceso en el ejercicio de las acciones populares, el Congreso y quienes lideran la iniciativa del proyecto de ley 324 de 2023 vuelven su mirada para fortalecer el ejercicio de una de las acciones constitucionales más necesarias en tiempos de crisis de derechos colectivos.

Para concentrarnos en el objeto de la Audiencia mi presentación priorizará dos temas, primero reconocer las fortalezas y aciertos de este proyecto de ley y luego algunas recomendaciones respetuosas.

1. FORTALEZAS DEL PROYECTO.

- a. El legislador al hacer uso de la libre configuración legislativa, permitiría con este proyecto, que se reconozcan nuevamente los incentivos y se regulen expresamente las costas procesales y otros reconocimientos para quienes ejerzan las acciones populares en Colombia.

Esto en sí mismo es un gran avance no sólo jurídico sino ético, ya que los reconocimientos que realiza el proyecto fortalecen el rol del actor popular,

su dedicación de tiempo, recursos y saberes a la defensa constitucional de los derechos colectivos, destacando de manera especial la defensa de la moralidad administrativa.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-459 de 2004 señala el valor de la Solidaridad que es el eje de esta propuesta y dice algo plenamente aplicable en estos tiempos: "la solidaridad no siempre surge por generación espontánea, puede ser inducida, promocionada, patrocinada, premiada y estimulada por el Estado en orden a la materialización y preservación de determinados bienes jurídicos de especial connotación social".

- b. En la regulación propuesta para el tema de las costas procesales en su artículo 2 literal a), que se denomina "Reconocimiento del tiempo y dinero empleado en el proceso judicial de acción popular", se complementa el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, se hacen precisiones importantes al indicar que las costas deben decretarse i) en cualquier etapa en que finalice el proceso garantizando el derecho o derechos colectivos; ii) Requieren soportes como facturas, documentos o informes contables emitidos por un contador público sobre los gastos empleados que se relacionan con el proceso; iii) El juez los valora y decreta en la providencia respectiva.
- c. Me parece muy valiosa la idea del reconocimiento público de los actores populares en un diario de amplia circulación nacional, cuando logren la protección de los derechos, pienso que serviría para contribuir en la eliminación del estigma perverso que se creó en torno a unas acciones de gran valor para los derechos humanos. De igual forma es interesante la idea de reconocer días laborales compensatorios a los actores populares cuando logren su objetivo (art 2 literales a y b)
- d. Reconozco el gran valor de la regulación propuesta en materia de Incentivos económicos para las acciones en materia de moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público (art 2 literal c). Este incentivo sería el mayor aporte a la lucha contra la corrupción. Se señala un rango para este incentivo que va entre 10 y 80 salarios mínimos mensuales vigentes y será el juez competente quien lo asigne según la relevancia del caso.
- e. Considero igualmente como un avance, el reconocimiento del Incentivo económico para los demás derechos colectivos. El proyecto de ley establece que "En los demás casos donde se protejan otros derechos colectivos, el juez competente, bajo su arbitrio judicial, podrá reconocer

incentivos económicos al actor popular triunfante en un proceso de acción popular, entre 5 y 50 SMLMV, siempre que exista una debida justificación para ello por la importancia y trascendencia del caso".

El Consejo Superior de la Judicatura señaló en un estudio del año 2014 que luego de la expedición de la ley 1425 de 2010 que eliminó los incentivos, se generó una reducción del 77% en el ejercicio de acción populares en el país. Es indudable que si se aprueba el proyecto de ley que nos ocupa, se dará inicio a una nueva etapa en el ejercicio de las acciones populares y logros judiciales con sentencias estructurales que puedan incidir en una real garantía de los derechos colectivos en Colombia

RECOMENDACIONES:

- 1. Para unificar la regulación del tema de las acciones populares en Colombia en defensa de derechos e intereses colectivos y fortalecer la Ley 472 de 1998 como único instrumento regulatorio según el artículo 88 de la Constitución, convendría que el Congreso adicionara al proyecto de ley un artículo final que establezca que: "las disposiciones de la presente ley se aplicarán al medio de control de derechos e intereses colectivos establecido en la Ley 1437 de 2011 artículo 144". Esta recomendación favorecería el ejercicio de acciones populares en casos de corrupción y vulneración de derechos colectivos por entidades públicas, lo cual sería un gran aporte para el país y permitiría que los jueces y tribunales administrativos reconozcan los incentivos y condenen en costas a los demandados. En la actualidad la Ley 1437 de 2011 (CPACA) tiene una disposición absurda que literalmente impide la condena en costas para procesos en que se ventile un interés público y es el artículo 188 que dice:
"Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil".
- 2. Es importante reiterar la existencia de apoyos ya establecidos en la ley 472 de 1998, que poco utilizan los jueces y en los que la Defensoría del Pueblo debería tener mayor actividad, por ejemplo:
 - a. El amparo de pobreza, que debería llamarse amparo para el acceso a la justicia en derechos colectivos (art 19 Ley 472 de 1998). Esta figura tiene una gran importancia ya que cuando se decreta, el costo de los pruebas

que se decretan, se asume por el Fondo para la defensa de derechos e intereses colectivos que maneja la Defensoría y se reembolsan al final a dicha entidad por el demandado cuando sea condenado. De esta forma el actor no tiene la carga de asumir los altos costos de las pruebas.

b. La coadyuvancia de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría, los personeros municipales y como algo nuevo, que sería muy útil establecer, el acompañamiento de los consultorios jurídicos y clínicas jurídicas de interés público de las Facultades de Derecho en estas Acciones Constitucionales.

3. Finalmente, en relación con el reconocimiento público, sugiero incluir la obligación de publicar en la página Web de la Defensoría del Pueblo las decisiones favorables que garantizan derechos colectivos en el país, destacando a los actores populares y coadyuvantes, así como mostrando de manera pedagógica las órdenes judiciales que se dieron. Esto permitiría hacer un sistema de seguimiento para el cumplimiento de las mismas, que debería igualmente liderar la Defensoría del Pueblo a través del registro público de acciones populares y de grupo establecido a su cargo en la ley 472 de 1998.

Muchas gracias por su atención y nuevamente felicitaciones por la iniciativa,

Beatriz S. Londoño

Beatriz Londoño Toro

Profesora Emérita Universidad del Rosario

13/3/24, 12:12

Correo de CAMARA DE REPRESENTANTES - Proyecto de Ley 324 de 2023.



Debates Comisión Primera <debatescomisionprimera@camara.gov.co>

Proyecto de Ley 324 de 2023.

Carlos Leonel Buitrago Chavez <cbuitrac@cendoj.ramajudicial.gov.co>

13 de marzo de 2024, 11:21 a.m.

Para: "debatescomisionprimera@camara.gov.co" <debatescomisionprimera@camara.gov.co>

Buenos días, sobre la creación y regulación de los incentivos para las acciones populares, de manera puntual considero lo siguiente:

1. Están previstos en la Ley y deben regularse.
2. Antes de que fueran abolidos recuerdo, como juez administrativo de Zipaquirá, que existían una cantidad exagerada de acciones populares que nos congestionaron y muchos lo celebraron como un alivio a la carga laboral de los jueces, lo cual era cierto.
3. Después, las acciones populares casi que dejaron de presentarse.

Estimo que fue equivocada esa decisión aunque nos descongestionó y se le salió al paso a una serie de personas que se dedicaban a presentar acciones populares "formato" sin averiguar los casos concretos, que luego abandonaban a la actividad oficiosa del juez y reaparecían para pedir el incentivo. Con todo, también se desestimó la presentación de acciones populares en casos donde era la clara la violación de derechos colectivos.

De modo, que los incentivos deben mantenerse para que se presenten y se impulsen las acciones populares, pero debe buscarse la manera para que quienes las presenten lo hagan con responsabilidad y además se mantengan pendientes y activos en el trámite de las mismas.

Por ello, el incentivo debe estar condicionado a la prosperidad de la acción popular y a que el actor participe de manera activa en la actuación procesal.

Cordialmente,
Carlos Leonel Buitrago Chávez
Magistrado

Tribunal Administrativo del Cauca
AVISO DE CONFIDENCIALIDAD: Este correo electrónico contiene información de la Rama Judicial de Colombia. Si no es el destinatario de este correo y lo recibió por error comuníquelo de inmediato, respondiendo al remitente y eliminando cualquier copia que pueda tener del mismo. Si no es el destinatario, no podrá usar su contenido, de hacerlo podría tener consecuencias legales como las contenidas en la Ley 1273 del 5 de enero de 2009 y todas las que le apliquen. Si es el destinatario, le corresponde mantener reserva en general sobre la información de este mensaje, sus documentos y/o archivos adjuntos, a no ser que exista una autorización explícita. Antes de imprimir este correo, considere si es realmente necesario hacerlo, recuerde que puede guardarlo como un archivo digital.

https://mail.google.com/mail/u/1/?ik=00c4ed523c&view=pt&search=all&permmsgid=msg-f:179342870724420855&siml=msg-f:179342870724420855... 1/1

Bogotá D.C., 14 de marzo de 2024

Doctora
Amparo Yaneth Calderón Perdomo
Secretaría – Comisión Primera Constitucional
La ciudad,

Estimada doctora Calderón,

Muchas gracias por su generosa invitación a asistir al debate concerniente al proyecto de ley No. 324 sobre los incentivos en las acciones populares. Aunque desafortunadamente me queda imposible asistir por compromisos previos, el debate que está dándose en el congreso de la república sobre el particular es de mi mayor interés.

Desde la perspectiva académica, se vislumbra favorablemente la reinstauración de incentivos para fomentar la presentación de acciones populares, en virtud de su potencial para fortalecer este instrumento de control de derechos colectivos. Si bien se reconoce el desafío temporal y el desgaste inherente que supone iniciar un proceso de esta índole, se aboga por la creación de una fiscalización ciudadana efectiva, dotada de poderes suficientes para salvaguardar los derechos que nos incumben a todos.

Advierto que los incentivos no solamente deben ser pecuarios y que deben tener límites y ser proporcionados, sin exceder en ningún caso de 30 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Debe indicarse la necesidad de fortalecer la jurisdicción, dejándole esa acción al Consejo Superior de la Judicatura u otra entidad idónea, y que la entrada en vigencia de la ley dependa de ello o alguna medida similar.

Estaré muy atento al desarrollo de trámite legislativo, por supuesto, poniéndome a su disposición para cualquier aporte que llegue a ser requerido.

Cordialmente,

Iván Darío Gómez Lee
IVÁN DARIÓ GÓMEZ LEE

Director de Maestría en Alta Gerencia de Recursos Públicos
Universidad Externado de Colombian
Director fundación ILEE



Bogotá D.C., 22 de marzo de 2024.

Señor Doctor
JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE
Representante a la Cámara Departamento de Nariño
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Congreso de la República de Colombia
Carrera 7 No. 8-68, Bogotá D.C.
debatescomisionprimera@camara.gov.co

Referencia: Audiencia Pública del Proyecto sobre el Proyecto de Ley No. 324 de 2023 Cámara "Por medio del cual se crean y regulan los incentivos de las acciones populares de que trata la Ley 472 de 1998".

Muchas gracias por la invitación para participar en la audiencia.

Los suscritos ciudadanos **JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARÍN**, director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá; **OSCAR ANDRÉS LÓPEZ CORTÉS**, profesor titular de la Universidad Libre de Bogotá y miembro del Observatorio; y **JAVIER ENRIQUE SANTANDER DIAZ**, coordinador del Observatorio; presentamos nuestras opiniones y comentarios al proyecto de ley de la referencia.

I. Introducción

El Proyecto de Ley No. 324 de 2023 Cámara reabre una discusión en el ámbito de las acciones populares: el reconocimiento del incentivo económico. Para el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre es fundamental volver a regular los incentivos en las acciones populares en virtud de una ley.

La eliminación de los incentivos previstos en la Ley 472 de 1998 se basó, principalmente, en dos argumentos. El primero sostenía que con los incentivos se contribuiría a reducir la congestión judicial. Y, el segundo argumento, señalaba que al no existir incentivos económicos quienes interpusieran acciones populares lo harían motivados, únicamente, por el bien común, porque defender los intereses colectivos es lo correcto y porque no es su finalidad el ánimo de obtener un beneficio individual mediante una acción diseñada para aquello. Con ambos argumentos se decidió, hace 14 años, derogar los incentivos económicos



a las acciones populares. Sin embargo, bajo la cláusula general de competencia legislativa, este punto es puesto nuevamente a debate.

Tras la reforma legislativa de 2010 y luego del aval de la Corte Constitucional con dos fallos¹, para este Observatorio resulta evidente que ninguno de los dos argumentos dados en ese entonces tiene sustento constitucional, ni en la evidencia empírica, ni en la argumentación abstracta. Veamos cada uno de ellos.

Desde la aprobación de la Ley 1425 de 2010 el número de acciones populares interpuestas ante el aparato judicial ha disminuido considerablemente. Sería necio negar que, en apariencia, se alcanzó el primero de los objetivos buscados con la eliminación de los incentivos en estas acciones. Sin embargo, una mirada más detenida revela que esto no es cierto. El objetivo de la medida era contribuir a la descongestión judicial, pero como muestran las estadísticas recogidas en la exposición de motivos, la disminución de las acciones populares registrada en los años siguientes a la aprobación de la Ley 1425 representa un porcentaje marginal en materia de descongestión judicial. La menor cantidad de acciones populares presentadas durante los últimos trece años no ha tenido un impacto en la descongestión judicial. Por el contrario, la reducción en la presentación de las acciones populares ha generado un marchitamiento de la acción, y a esta altura, resultan quizás incalculable los costos que como sociedad hemos asumido por la falta de ejercicio de este mecanismo de defensa de derechos colectivos. Luego el primer argumento que condujo a retirar los incentivos en 2010 no soporta hoy el más mínimo análisis empírico.

El segundo argumento se refiere al comportamiento humano. En un mundo que no es ideal, como en el que habitamos, la creación de incentivos individuales para que las personas hagan lo correcto en beneficio del interés colectivo, es mucho más realista y eficaz que esperar que las personas hagan lo correcto cuando eso no genera incentivo individual alguno, o lo que es peor, cuando defender el interés público puede significar sacrificios personales, como el gasto de tiempo que requiere la estructuración de una acción popular, su interposición ante el aparato judicial, la asistencia a las audiencias, la consecución y práctica de las pruebas y la interposición de recursos. Eso no quiere decir que la ley siempre deba establecer incentivos individuales para que las personas defiendan los intereses colectivos, ni que dichos incentivos deban ser necesariamente económicos, pero sí sería deseable que la ley estableciera mecanismos adecuados de compensación para que las personas encuentren garantías suficientes para defender los derechos e intereses colectivos, sin que tengan que realizar sacrificios individuales que a la larga pueden desincentivar por completo esta defensa. Lo anterior debido a que, incluso el más altruista, encontrará un límite a su capacidad y recursos

¹ Ver los fallos C-630 de 2011 y C-730 de 2011. Ver especialmente el salvamento de voto del magistrado Vargas Silva al fallo C-630.



personales para salir en defensa de derechos e intereses de titularidad plural, pues por solidarias que sean sus motivaciones, habitamos un mundo de recursos finitos, y eso no excluye la capacidad económica de aquellos individuos que obran en beneficio del colectivo.

Para el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre el haber retirado el incentivo, como lo hizo el Congreso con la ley 1425 de 2010, no garantizó ni la descongestión judicial, dada el bajo porcentaje que desde su creación han representado las acciones populares dentro del universo de procesos que conoce la jurisdicción; ni tampoco garantizó con esa medida que los ciudadanos y abogados oportunistas dejen de interponer acciones populares con el único fin en corroer las finanzas públicas. Es cierto que pueden existir abusos derivados del reconocimiento de los incentivos, como ha ocurrido también en campos como las recompensas por información relevante dentro de procesos penales, sin que hasta la fecha el legislador haya prohibido contemplar estos mecanismos para que los entes de investigación obtengan información.

Eliminar los incentivos ha representado un costo más elevado que los supuestos beneficios que buscaba generar. Es cierto que resulta necesario contemplar una regulación que impida que se cometan abusos en la interposición de acciones populares, como también, que no se genere una sobrecarga al aparato judicial. Es necesario contemplar un mecanismo que permita, por ejemplo, imponer sanciones drásticas a quienes usen temerariamente la acción popular. Esto daría al poder judicial una herramienta idónea para frenar los apetitos individuales que se esconden tras los intereses colectivos. Otro mecanismo que podría contemplarse para graduar el incentivo es el hecho de que se demande de manera recurrente sobre un mismo asunto o temática, dado el menor esfuerzo que eso implicaría para quienes litigan en defensa del derecho colectivo; sería adecuado que en estos casos que los demandantes frecuentes recibieran un menor reconocimiento económico.

Como conclusión preliminar, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre apoya que se vuelvan a regular, en virtud de una ley, los incentivos en las acciones populares. Para ello, pasaremos a exponer en concreto nuestras preocupaciones ciudadanas y daremos algunas recomendaciones para que sean tenidas en cuenta por el Honorable Congreso de la República.



II. Preocupaciones ciudadanas y recomendaciones

En general, este proyecto de ley contempla mecanismos, como la publicación de la sentencia o el reconocimiento público para los actores populares, que encontramos acertados porque son incentivos importantes para el trabajo de las personas que defienden los derechos colectivos como aquellas ONG's que trabajan en el campo de litigio estratégico que se ha desarrollado durante las últimas décadas. Pasaremos a exponer nuestras preocupaciones y recomendaciones.

- Recomendación respecto a los literales e) de los artículos 2 y 3

Los literales e) de los artículos 2 y 3 le otorgan el derecho al actor popular ganador a que se le reconozca económicamente su esfuerzo por haber logrado la protección de la moralidad administrativa. Para concederlo, el juez puede tazar el incentivo entre 10 y 80 SMLMV teniendo en cuenta dos criterios: primero, la relevancia del caso en concreto y, segundo, el valor del patrimonio público que logre protegerse. Creemos que el criterio de "relevancia del caso" es ambiguo y poco objetivo.

En nuestra opinión, todos los casos que protejan la moralidad administrativa son, de hecho, casos relevantes. Por ejemplo, son igualmente relevantes tanto la acción popular que protegió la moralidad administrativa en el municipio de Pasto ante la construcción injustificada de un mega estadio de fútbol², así como es de importante la moralidad administrativa de la nación al suspender los procesos de concesión de espacios del espectro radioeléctrico a canales de operación privada³. Restarle valor económico al incentivo de la acción popular a partir de un criterio sospechoso como lo es "la relevancia" de la causa, haría ver que hay casusas más valiosas por las que los jueces "pueden pagar más" por oposición a otras que "no pagan tanto". Por lo tanto, este Observatorio considera que el criterio de "relevancia del caso" debe eliminarse y preferirse otro tipo de criterios más objetivos.

- Los literales f de los artículos 2 y 3 deberían ajustarse

Los literales f de los artículos 2 y 3 establecen un incentivo económico para los demás derechos colectivos que sean protegidos mediante acciones populares. Ese incentivo se

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Barúquez, 17 de junio de 2001. Radicación número: AP-166.
³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, subsección b. Consejera Ponente: Stella Conto Díaz del Castillo. Bogotá, D.C., 27 de marzo de 2014. Radicación número: 25000-23-15-000-2010-02404-01(AP).



concederá "(...) siempre que exista una debida justificación para ello por la importancia y trascendencia del caso para la comunidad en general". Esta justificación, al igual que en el punto anterior, creemos que quede reconsiderarse.

Como ya lo dijimos, la importancia y trascendencia de un caso para dar más o menos incentivos económicos son criterios subjetivos que varían según quien los mire. El punto a tener en cuenta no es el derecho colectivo protegido ni tampoco si su protección es de interés a una "comunidad en general":

- En cuanto al derecho colectivo protegido: Proteger el patrimonio material e inmaterial de la nación, usar y disfrutar el espacio público, la seguridad y salubridad pública, el uso correcto de los espacios públicos, el ambiente sano; la libre y sana competencia económica y en general todos los derechos colectivos, nominados o innominados, son de igual importancia que la moral administrativa.
- En cuanto al mayor o menor interés comunitario: El proyecto de ley no especifica que ha de entenderse que un caso sea trascendental para la comunidad en general. Volvamos a los ejemplos. En opinión de este colectivo tanto el caso de la Sra. Cuervo⁴ en contra el Departamento de Casanare y el municipio de Yopal, cuyo objeto es la protección de los derechos colectivos de acceso a los servicios públicos es igual de trascendental e importante para los yopaleños que el caso del Sr. Rengifo buscando la protección de la cultura nacional solicitando que se tomen medidas en el caso del Galeón San José⁵. En ese sentido, el criterio de "(...) importancia y trascendencia del caso para la comunidad en general" resulta un criterio voluble pues puede atender a factores como: la demografía de la causa, el estado de opinión, la relevancia jurídica, el número de personas que reciban el impacto de la decisión, el momento histórico de la nación, etc., etc.

Por esas razones solicitamos al Honorable Congreso de la República ajuste los literales f de los artículos 2 y 3 del proyecto de ley 324. El ajuste puede consistir en acudir a criterios más objetivos y cuantificables para la concesión del incentivo económico para los demás derechos colectivos.

- ¿Se suman los incentivos?

⁴ Personería Municipal de Yopal. "Acción popular contra el departamento de Casanare y el municipio de Yopal". Disponible en: <http://www.personeriamunicipalyopal.gov.co/noticias/accion-popular-contra-el-departamento-de-casanare-y-yopal>, consultado el 13 de marzo de 2024.
⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: William Hernández Gómez. Bogotá, D.C., 13 de febrero de 2018. Radicación Número: 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU).



El texto del proyecto de ley no es claro en si en un caso victorioso de acciones populares los incentivos son acumulables, especialmente los incentivos e) y f) de los artículos segundo y tercero. Veamos:

- Recordemos el caso del río Bogotá⁶ en donde el Consejo de Estado protegió más de 17 derechos colectivos y ninguno de ellos fue la moralidad administrativa. Si en ese fallo el Consejo hubiese aplicado la regla prevista en este proyecto de ley ¿el juez debió pagar el incentivo por cada uno de los 17 derechos colectivos protegidos? o ¿el Consejo debería totalizar el incentivo de la acción por todos los derechos que fueron protegidos?; y,
- Si en un fallo un juez decide amparar tanto a la moralidad administrativa, así como otros derechos colectivos: ¿el juez estimula al actor popular pagando una totalidad del incentivo por todos los derechos que fueron protegidos o solo se paga el incentivo más alto que es el de la moralidad, o se paga un incentivo por cada derecho protegido incluido el de moralidad?

- Las costas procesales son diferentes al incentivo

Las costas están reguladas en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, disposición que originalmente señala que se aplicarán en esta materia las normas del derogado Código de Procedimiento Civil. Actualmente el ordenamiento aplicable es el Código General del Proceso Ley 1564 de 2012, especialmente los artículos 365 numeral 1 y 364 numeral 4.

Ante la pregunta sobre la composición de las costas, el artículo 361 del Código General del Proceso, señala que estas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho. Las expensas son los gastos necesarios, aquellos en que se incurre para tramitar el proceso, como los honorarios de peritos, publicaciones, gastos de desplazamiento y traslado de testigos, entre otros; las agencias en derecho, son los valores que corresponden a una retribución o compensación respecto al tiempo, al esfuerzo empleado, por la parte victoriosa en la acción interpuesta.

Dos aspectos que deben quedar suficientemente claros en este proyecto de ley y que ayudaría a regular y fortalecer no solo los incentivos sino la integralidad de la Ley 472 de 1998:
- El reconocimiento de las costas, que es diferente a su gradualidad, debe ser objetivo, se otorga a quien venció en la acción popular, sin miramientos de su mayor o menor actividad.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Marco Antonio Veilla Moreno Bogotá, D.C. 28 de marzo de 2014. Radicación Número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).



- Revisar con mayor especificidad que las disposiciones del Código General del Proceso no ofrezcan contradicción o dualidad entre costas y los incentivos descritos este proyecto de ley; lo que también se extiende al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como se verá enseguida.

- Integrar los diferentes regímenes normativos

Las acciones populares en Colombia tienen actualmente regulación en varios ordenamientos legales. Tenemos el marco original, la Ley Estatutaria 472 de 1998. El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, artículos 139, 144, 152 núm.14, 155 núm.10,161 núm. 4, 232, 272, 273, 274. Como se vio anteriormente está el Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012. A futuro se adicionaría lo dispuesto en el presente proyecto de ley.

El artículo 44 de la Ley 472 de 1998, dispone que “En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones”. Los normas de remisión son pertinentes y útiles especialmente para la actualización y armonización de la normatividad jurídica. No obstante, consideramos que es necesario y conveniente hacer una integración normativa en la Ley 472 de 1998 sobre incentivos, costas y condenas, pues esta Ley se creo para regular en forma concreta las acciones populares, mecanismo consuetudinal cuya naturaleza, principios y finalidad es diferente a los procesos judiciales regulados por los códigos de procedimiento.

Así por ejemplo, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que: “ Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”. Si revisamos las observaciones en el acápite de costas procesales e incentivos, respecto al Código General del Proceso, ahora con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, consideramos que se pueden presentar problemas de interpretación:

Ley 478 de 1998	Ley 1437 de 2011	Proyecto de Ley No. 324 de 2023
ARTICULO 38. COSTAS. El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al	ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. <u>Salvo en los procesos en que se ventile un interés público</u> , la sentencia dispondrá	No lo regula



demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.	sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.
---	---

- Algunos aspectos sobre la redacción del texto del proyecto de ley

El inciso segundo del artículo 39, original, de la Ley 472 de 1998, decía lo siguiente: “...Cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos”. A su turno, el artículo 70 de la Ley 472 de 1998, sobre creación y los recursos económicos del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, en el literal “f) dispone que “Los incentivos en caso de acciones Populares interpuestas por entidades públicas” se destinarán al Fondo. Si bien es cierto esta norma se refiere en forma concreta a entidades públicas, el proyecto de ley para mayor claridad y articulación normativa, puede desarrollarse de manera concreta lo concerniente a este actor popular.

Cuando en el proyecto de ley se use las expresiones derechos colectivos hay que complementarlas con los intereses colectivos: “derechos e intereses colectivos”.

Las expresiones “a costas del demandado” puede ofrecer confusión. Así pues, cuando se dice en el artículo 2 a) del proyecto: “Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, el actor de una acción popular tiene derecho a que se le paguen, a costas del demandado vencido en cualquier etapa del proceso judicial...”. Si el artículo 38 se refiere a las costas y luego se dice “a costas del demandado” puede percibirse como si se estuviese regulando lo mismo. Es mejor acudir a otras palabras.

III. Conclusión

Es legítimo que la ley prevea un incentivo económico para quien defienda exitosamente un derecho colectivo. Todos los ciudadanos, no solamente los altruistas, tienen el derecho de



defender el interés colectivo a cambio de un interés económico. Es aceptable y constitucional que la ley establezca incentivos para que las personas logren el cambio materializando un mundo mejor, creíble, posible y útil para la sociedad. Las recompensas económicas individuales para los actores populares son fundamentales como también lo es que desde el Congreso y la academia se fomente una cultura de acción ciudadana para proteger lo público, por convicción, sin que riña con los estímulos económicos y otro tipo de reconocimientos dispuestos en la ley.

De los señores Magistrados, atentamente,

KENNETH BURBANO VILLAMARIN
 Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
 Facultad de Derecho de la Universidad Libre
 jkbv@hotmail.com - jorgek.burbanov@unilibre.edu.co
 observaciudadanoderecho@unilibre.edu.co
 C.C. 79.356.668 - Calle 8 No. 5-80, segundo Piso, Bogotá D.C. - Cel. 3153465150

OSCAR ANDRÉS LÓPEZ CORTÉS
 Docente miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
 Facultad de Derecho Universidad Libre Seccional Bogotá
 Cedula: 79884981 Celular: 3008811258 Correo: oscar.lopezc@unilibre.edu.co

JAVIER ENRIQUE SANTANDER DIAZ
 Coordinador del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
 Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.
 C.C. 1014255131 - Tel. 3104861528 - Correo: santander.javier@hotmail.com - javiere.santanderd@unilibre.edu.co

<p>Señore(a)s Comisión Primera Cámara de Representantes E. S. D.</p> <p>Ref.: participación en Audiencia Pública sobre el Proyecto de Ley No. 324 de 2023 Cámara "Por medio del cual se crean y regulan los incentivos de las acciones populares de que trata la Ley 472 de 1998".</p> <p>Radicación: D0015481 de 2023</p> <p>TANIA MARÍA CAMILA LUNA BLANCO y TOMÁS OSPINA CUELLO, mayores de edad y ciudadanos en ejercicio, con domicilio y residencia en Bogotá D.C. e identificados como aparece al pie de nuestras respectivas firmas, actuando como profesora y estudiante de la Clinica de Acciones y Litigio de Interés Público (CALIP) de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana¹, nos permitimos participar en la Audiencia Pública sobre el Proyecto de Ley No. 324 de 2023 Cámara "Por medio del cual se crean y regulan los incentivos de las acciones populares de que trata la Ley 472 de 1998", remitiendo previamente escrito sobre la intervención.</p> <p>Nuestra intervención estará organizada en dos apartados principales. (i) El primero de ellos, comparte con la Comisión Primera nuestra visión general sobre la importancia de los derechos colectivos y de cómo y por qué se eliminó en Colombia el incentivo económico para los actores populares; (ii) El segundo, formula algunas consideraciones sobre el Proyecto de Ley que se estudia, con un llamado a pensar en la creatividad que puede y debe propiciar el derecho, diversificando y devolviendo vida a las acciones constitucionales en Colombia.</p> <p>I. Los derechos colectivos, las acciones populares y la eliminación del incentivo sin respaldo empírico</p> <p>Las acciones populares llegan al derecho colombiano con la Constitución Política de 1991 (art.88) y fueron reguladas siete años después por el legislador en 1998 con la Ley 472. Su lógica es similar a las llamadas acciones de clase, que, dentro del universo norteamericano, son un espacio para que grupos de individuos afectados por la ocurrencia de un daño, llámese ambiental o de servicios públicos, exijan reparaciones puntuales.</p> <p><small>¹ Los argumentos presentados son el resultado de un ejercicio académico al interior del Consultorio Jurídico, buscan entregar elementos de juicio que puedan aportar al debate y no comprometen la responsabilidad institucional de la Pontificia Universidad Javeriana.</small></p>	<p style="text-align: right;">2</p> <p>En el contexto del Estado Social de Derecho colombiano, las acciones populares cobran una lógica distinta a la de las acciones de clase y superan el componente resarcitorio exclusivamente económico para traducirse en espacios de interés público orientados a la defensa de los derechos e intereses colectivos, tales como: el goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, la existencia del equilibrio ecológico, el goce del espacio público, la defensa del patrimonio público y del patrimonio cultural de la nación, la seguridad y la salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios, el derecho a la prevención de desastres, los derechos de los consumidores y usuarios, entre otros. Asuntos que nos involucran a todos y a todas, máxime en un país que debe dar pasos decididos hacia la construcción de paz.</p> <p>La titularidad de la acción popular es en extremo amplia para cumplir con sus objetivos: pueden interponerlas todas las personas, naturales o jurídicas; las organizaciones son gubernamentales, las organizaciones populares, cívicas o de índole similar; las entidades públicas con funciones de control, intervención o vigilancia y el Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, los personeros), los alcaldes y demás servidores públicos que tengan en su catálogo funcional una misionalidad relacionada con los derechos que busca proteger la acción.</p> <p>La acción popular es uno de los instrumentos más importantes en el abanico de acciones constitucionales creadas por el Constituyente colombiano. Su diseño constitucional y legal, que involucra a los jueces administrativos y permite la creación de un Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos es un espacio de posibilidad para el derecho colombiano. La ley había creado incentivos económicos para los actores populares (un instrumento diferente a las costas procesales) que se atrevieran a representar a su colectividad y a nuestra comunidad política iniciando una acción popular. El actor popular puede traducirse en un héroe cotidiano que defiende la materialización de los derechos colectivos y la vigencia de la Constitución Política de 1991 en el día de los sujetos que habitan este país.</p> <p>Con el número creciente de acciones populares empezó a desdibujarse el papel del actor popular, cuestionándose sus motivaciones sin fundamento o base empírica para probarlo. Ningún estudio cualitativo o cuantitativo fue aportado a la construcción de la Ley 1425 de 2010 que eliminó el incentivo económico para el actor popular. En el imaginario social de los colombianos se extendió la imagen del picapleitos o del abogado en bicicleta dispuesto a desplumar al fisco en Colombia y a las entidades locales y nacionales a través de la acción popular.</p> <p>La Corte Constitucional que había avalado la constitucionalidad y reconoció la importancia del incentivo popular en la sentencia C-459 de 2004, señalando la necesidad de impulsar un actuar ético en los ciudadanos que no desconoce el que puedan ser retribuidos por atreverse a dedicar una parte de su vida a la participación ciudadana desde el ejercicio popular del derecho.</p>
<p>La Corte señaló en ese momento sobre el particular:</p> <p><i>"En esta dimensión el principio de la solidaridad se despliega como un deber que pesa en cabeza del Estado y de todos los habitantes del país. Yendo en el primer caso de lo público hacia lo privado, a tiempo que en el segundo del núcleo familiar hacia el ámbito social, en una suerte de concatenaciones dialécticas que deben tener siempre a la persona como razón y fin último. El deber de solidaridad en cabeza del Estado Social de Derecho es inherente a su existencia y cualificación en la esfera de cumplimiento de sus fines esenciales, al paso que en cabeza de los particulares el deber de solidaridad es exigible en los términos de ley (...)</i></p> <p><i>Teniendo la solidaridad tanto móviles para su ocurrencia, no es de esperar que ella siempre despunte por generación espontánea, dado que, si bien la espontaneidad para dar de sí a quien lo necesita es una importante fuente de solidaridad, es de reconocer que ésta puede ser válidamente inducida, promocionada, patrocinada, premiada y estimulada por el Estado en orden a la materialización y preservación de determinados bienes jurídicos de especial connotación social. Lo cual encuentra arraigo constitucional en el hecho de que nuestra Carta Política no prohija un modelo ético único, pues, según se vio, la pluralidad de pensamiento y el respeto a la diferencia campean cual coordinadas rectoras de las instituciones del Estado y de las relaciones entre los particulares y las autoridades públicas (...)</i></p> <p><i>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. Lo cual encuentra arraigo constitucional en el hecho de que nuestra Carta Política no prohija un modelo ético único, pues, según se vio, la pluralidad de pensamiento y el respeto a la diferencia campean cual coordinadas rectoras de las instituciones del Estado y de las relaciones entre los particulares y las autoridades públicas. Es decir, respetando el pensamiento que cada cual pueda tener sobre la forma de hacer efectivo su deber de solidaridad, el Congreso prevé un estímulo que resulta válido frente a la efectiva defensa de los derechos e intereses colectivos. De suerte tal que, a tiempo que el demandante reporta un beneficio para sí, la sociedad misma se siente retribuida con la efectiva reivindicación de sus derechos e intereses colectivos".</i></p> <p>Sin embargo la Ley 1425 de 2010 se abrió paso, sin que se cuestionara el porqué los jueces administrativos reconocían el incentivo, el número de incentivos reconocidos y las transformaciones que las acciones populares estaban generando en la cotidianidad de los ciudadanos. Esos mismos ciudadanos que hoy usan y abusan de la tutela, considerándola la</p>	<p style="text-align: right;">4</p> <p>única acción que puede dar respuesta inmediata a sus intereses, importando poco su concepción de mecanismo extraordinario y defendiendo procesalmente su interposición al defender la relación estrecha entre derechos colectivos y derechos fundamentales.</p> <p>Cuando el incentivo popular fue derogado, la Corte Constitucional abandonó su precedente previo y explicó de qué manera el incentivo pertenece al ámbito de libertad de configuración del legislador; como no es esencial para la acción popular, porque la condena en costas sigue siendo una posibilidad; porqué el incentivo era una motivación para el ejercicio de la acción más no un apoyo económico para los gastos del proceso; y por qué no se tradujo en una medida regresiva para los derechos económicos, sociales y culturales, ni se traduce en afectación al derecho fundamental de acceso a la justicia (Corte Constitucional, Sentencia C-630 de 2011).</p> <p>Pero los datos importan, porque el imaginario de los oportunistas de las acciones populares capturó nuestra visión e impactó la decisión de eliminar el incentivo económico para los actores populares durante el año 2010.</p> <p>En Colombia existen muy pocos estudios empíricos que estudien el comportamiento de abogados, peritos y jueces al interior de las acciones constitucionales. Las estadísticas se enfocan muchas veces en número de entrada y salida de procesos. Aquí la academia es muy importante y hacemos un llamado para que recupere cada vez más su papel dialogante con el órgano legislativo en Colombia, los hacedores de política pública y, en general, con todas las instituciones estatales que requieren del tiempo que puede dedicarse al estudio de un tema y que para ellos escasea.</p> <p>En materia de acciones populares y en el año 2016, se publicó un artículo académico titulado Medio ambiente y acciones populares en Colombia: Un estudio empírico (Revista Universitas, Pontificia Universidad Javeriana). Las autoras y el autor (Páez, Vallejo y Lamprea) presentaron los resultados de un estudio empírico que sistematizó las acciones populares falladas por el Consejo de Estado colombiano durante un periodo de 17 años (1998-2015). Emplearon metodologías mixtas (análisis cuantitativo y cualitativo), sistematizando más de 250 fallos de acciones populares decididas por el Consejo de Estado, comparando el periodo de vigencia del incentivo económico, con otro igual en el que se suprime.</p> <p>Aunque su estudio se reduce a la temática ambiental, nos ayuda a ver con detenimiento las tendencias más importantes del litigio de acciones populares en Colombia: tipos de demandantes y demandados; tipo de recursos medioambientales protegidos; tasas de éxito de los demandantes; regiones y ciudades más litigiosas; efectos generales del incentivo económico en el tipo de litigio, entre otras variables. Los resultados de este estudio también muestran que el incentivo económico para las acciones populares no</p>

5

estaba favoreciendo los intereses de litigantes temerarios y que puede tener, como en efecto lo tuvo, consecuencias desestimulantes sobre el litigio de interés público.

El estudio revela hallazgos muy importantes que exigen mayor socialización en Colombia:

- Los actores populares solicitaron el incentivo como una de las pretensiones de la demanda en el 76% de los casos, pero, el Consejo de Estado lo concedió en menos de la mitad de los casos (49%).
- Mientras los actores populares solicitaron el incentivo con frecuencia, el Consejo de Estado lo concedió tan solo en menos de la mitad de los casos.
- El análisis cualitativo de los fallos muestra que el Consejo de Estado concedió el incentivo cuando el accionante había probado un daño al medio ambiente atribuible al demandado, pero lo descartó si:
 - o i) La parte demandada evidenciaba haber comenzado acciones para resolver la situación problemática, en ocasiones incluso después de haber sido notificada de la acción popular en su contra;
 - o ii) Cuando el proceso culminaba con un pacto de cumplimiento favorable al demandante en lugar de una sentencia condenatoria.
- Lo anterior significa que el actor no obtenía la compensación económica solicitada en la demanda. En ciertas situaciones, la sola amenaza de daño al medio ambiente no resultaba suficiente para que los demandantes obtuvieran un fallo favorable y el correspondiente reconocimiento del incentivo. En lugar de decidir a favor de los demandantes y concederles el incentivo, los jueces optaban por simplemente instar a las entidades públicas a tomar medidas preventivas.
- En algunos casos, los demandantes lograban demostrar un daño ambiental atribuible a una entidad pública demandada, pero esta última no disponía de los recursos presupuestarios necesarios para implementar las medidas protectoras requeridas. En tales instancias, el Consejo de Estado determinaba la violación del derecho colectivo y otorgaba el incentivo económico.
- Al examinar los montos en los cuales se concedía el incentivo, se descubrió que en casi todos los casos (93%), el juez otorgaba el mínimo estipulado por la ley, es decir, 10 salarios mínimos mensuales. Este panorama contrasta con la descripción ofrecida en ese tiempo por el gobierno nacional y por algunos críticos, quienes afirmaban que el incentivo económico había distorsionado las acciones populares y las había convertido en mecanismos para que algunos individuos audaces obtuvieran ganancias a expensas de dineros públicos.
- Cuando evaluaron si las costas procesales habían sustituido al incentivo económico para la sufragación de gastos procesales, descubrieron que solo en el 3% de los casos el juez otorgó costas a los demandantes en acciones populares, lo que indica que los

7

- Contempla un incentivo económico entre 10-80SMMLV para casos donde efectivamente se logre proteger la moralidad administrativa, atendiendo a criterios de relevancia y valor del patrimonio público a protegerse; y, entre 5 y 50% para otro tipo de derechos colectivos, teniendo en cuenta la trascendencia e importancia del caso.

Frente a la propuesta, que debemos señalar, avanza en sustento y que incluye en la exposición de motivos datos que dan cuenta de la caída en el número de acciones populares y de la ausencia de fundamentos que llevó a la supresión del incentivo económico, formulamos algunas consideraciones:

1. La naturaleza del incentivo económico puede encontrarse en la participación ciudadana como derecho fundamental. No podemos decirle al ciudadano que todas las puertas están abiertas para vigilar la gestión pública (art. 270 C. Pol.) sino lo incentivamos a atravesarlas. Máxime en escenarios que nos involucran a todos y que además desarrollan virtudes ciudadanas esenciales para la transformación de los conflictos desde un compromiso decidido con la paz, entendida como derecho y como deber (art. 22 C.Pol.)².
2. Los derechos colectivos merecen impulso y protección. Quizá su garantía y reconocimiento puede llevar a nuestra Constitución a un lugar en el que su cumplimiento se traduzca en mejores condiciones para materializar cada vez en mayor medida nuestros derechos fundamentales, abandonando por fin, los estados de cosas inconstitucionales. Nuestros derechos colectivos afectan la garantía de nuestros derechos fundamentales. Un niño segregado y excluido porque no tiene una ciudad en la cual pueda transitar está también viendo afectada su posibilidad de llegar a estudiar o de tomar un transporte público para acceder a sus terapias médicas. La vigencia de la Convención de Naciones Unidas demanda la puesta en vigencia de nuestros derechos colectivos. La vida de violencias que padecen las mujeres en su ámbito individual encuentra un correlato colectivo en el espacio público y en la seguridad.
3. No deberíamos concentrar nuestra mirada en el miedo a ser demandados y a perder sino, por el contrario, en poner en vigencia la materialización de los postulados de nuestro Estado Social de Derecho. Si hay comportamientos temerarios, el derecho contempla mecanismos para sancionar dicha temeridad, sin que sea necesario desincentivar el litigio popular que se traduce en oportunidades

² (...) independientemente de lo que acontece respecto de la democracia representativa, las posibilidades de participación no se agotan en el derecho al sufragio, sino que sus formas pueden realizarse por medio otros métodos que permitan el accionamiento de la ciudadanía a las decisiones que en general afectan su vida. Estas formas pueden variar por diversos factores atendiendo, por ejemplo, a las circunstancias particulares del grupo social o de las materias involucradas en cada asunto. En todo caso, sin importar el mecanismo de participación que sea determinado por la ley, ésta deberá garantizar que quienes se encuentren involucrados estén informados de las actuaciones de las administraciones públicas o de las autoridades en general, y/o contar con herramientas o espacios para manifestarse o expresar sus puntos de vista. Ello necesariamente se integra con el carácter pluralista e inclusivo del Estado colombiano, según el cual resulta imperativo involucrar a todos los grupos, inclusive los minoritarios, en los asuntos que los afectan". Corte Constitucional, Sentencia C-065 de 2021.

6

demandantes no recibieron compensación o beneficio económico a través de este medio.

- Por lo tanto, no es sorprendente que la eliminación de los incentivos económicos en 2010 y la escasa probabilidad de que el Consejo de Estado otorgue costas hayan tenido un impacto negativo en el litigio de interés público en el ámbito de las acciones populares ambientales.
- En entrevistas con funcionarios administrativos, judiciales y órganos de control, el estudio observó una percepción común de que el uso de las acciones populares ha disminuido desde la eliminación del incentivo. Órganos de control como la Procuraduría y la Defensoría han asumido que ahora una de sus responsabilidades es suplir lo que los ciudadanos no pueden hacer como demandantes en acciones populares y existe muy poco que podamos ofrecer a la ciudadanía para intervenir en la defensa de los derechos e intereses colectivos.
- Aunque el estudio evidencia demandantes recurrentes no encontró escenarios significativos de temeridad. En otras palabras, les asistió la razón en la mayoría de escenarios alcanzando además a través de la acción: "salas de necropsia en municipios, mejoramiento de las condiciones de salubridad en mataderos municipales, acceso de personas con movilidad reducida a puentes peatonales, y vallas publicitarias contaminantes, entre otros".

II. El proyecto de Ley bajo estudio

Hoy nos convoca este proyecto de Ley que revive el incentivo económico para los actores populares. Creemos valioso que el Congreso de la República se piense con cuidado el diseño constitucional que subyace a las acciones populares y a cualquier tipo de acción en Colombia. Más allá de reconocer o suprimir un incentivo, creemos que es vital que el Proyecto se piense este tema desligándose del ámbito económico y buscando la manera de reconocer la labor de los actores populares en Colombia a los que no tenemos que pedirles heroicidad sino compromiso que podemos reconocer desde el Estado y apreciar de maneras diversas.

El Proyecto es importante porque:

- Avanza en la creación de incentivos creando modalidades de tiempo y dinero, pero también, reconocimientos públicos y días laborales compensatorios.
- El proyecto pone la carga en quien fuera vencido en juicio y apela a la solidaridad y al reconocimiento colectivo en el caso de los días compensatorios.
- Evalúa el impacto fiscal que pueden tener las entidades públicas y el cuidado sobre los recursos de conformidad con el artículo 338 de la Ley 2294 de 2023 y demás Planes Nacionales de Desarrollo que se expidan en adelante.

8

de justicia para todos y que recaea mientras se construye, en un actor popular que tiene un carga procesal y humana que va más allá de las costas procesales. Muchos actores populares acuden a consultorios jurídicos que no les cobran un peso por acompañarlos, pero, ponen todo su esfuerzo en visitarlos, viajando muchas veces hasta tres horas para llegar, sacando fotocopias, recolectando firmas, imprimiendo fotos, asistiendo una y otra vez a diligencias administrativas y judiciales que difícilmente se pueden conciliar con una jornada laboral. El actor popular entrega mucho por una causa colectiva y corresponde al juez dentro de su síntesis cuidar también de los derechos e intereses colectivos para evitar cualquier maniobra fraudulenta, dilatoria o de desgaste. Sobre todo, si se tiene en cuenta que las *derechos colectivos "excluyen motivaciones meramente subjetivas o particulares"*³.

4. Entendemos la importancia de velar por la moralidad administrativa y la relevancia que se le da en este proyecto, pero, más allá de ese criterio de utilidad no encontramos un fundamento que nos permita dar menor reconocimiento e incentivo a la defensa de otros derechos e intereses colectivos. ¿Por qué la moralidad administrativa podría traernos mayores beneficios?

La respuesta es económica, pero deja de lado que, la defensa de derechos colectivos implica no sólo una recuperación de emolumentos económicos sino también del sentido de lo colectivo al interior de una comunidad política. De hecho, es difícil trazar la línea, por ejemplo, un daño ambiental que se consume puede originar responsabilidad económica de diversas entidades estatales y encarnar responsabilidades asociadas a la moralidad administrativa, pero también puede devolvernos humanidad y resignificar nuestra relación con la naturaleza y el mundo que nos rodea.

5. Apostamos por criterios judiciales integradores y armónicos para el reconocimiento del incentivo económico en materia de todos los derechos e intereses colectivos. La solución a un problema de salubridad por el diseño defectuoso de un acueducto puede significar la recuperación de la dignidad de un colectivo. Valdría la pena pensar en un incentivo general que el juez pueda reconocer desde la sana crítica teniendo en cuenta criterios de complejidad procesal, duración del proceso, compromiso del actor popular y salvaguarda de bienes públicos, entre otros. Aquí vale la pena preguntarnos por el mensaje social que estamos enviando y debemos cuidarnos de no enviar incentivos perversos. No queremos formar un ciudadano que busca dinero con un tipo de acción popular, queremos un ciudadano que entrega un tiempo de su vida para ponerlo al servicio de las necesidades de los otros. Cuando esto sucede la ganancia colectiva es gigantesca e incuantificable. El potencial redistributivo de la acción popular puede ser enorme, y no solo por el dinero que nos permita recuperar o proteger, sino

³ Corte Constitucional, Sentencia T-341 de 2016.

9

principalmente por la conquista de significados y transformaciones sociales que aparece.

- 6. Sería vital que el juez incentive siempre de manera simbólica al actor popular que logre con su iniciativa la materialización de los intereses y derechos colectivos. Este debería ser siempre el lugar inicial del incentivo y subsidiariamente, bajo criterios evaluados desde la sana crítica y como se dijo, acompañarlo de incentivos económicos.
- 7. El juez de las acciones populares debe adoptar una mirada integradora de la Ley y sistemática del ordenamiento jurídico de cara a velar por las obligaciones de respeto y garantía de los derechos, pero, siendo cuidadoso de observar caso a caso el criterio constitucional de la sostenibilidad fiscal, que, aun cuando no pueda frenar el reconocimiento de los derechos (y no debe hacerlo) se vuelve vital para que podamos seguir reconociéndolos. El juez, a quien deberíamos pensar en dotar de apoyo y acompañamiento técnico para este tipo de acciones que muchas veces encierran saberes especializados, debe ser el principal ejemplo y garante de los derechos colectivos porque en su foro también se construye lo público y se materializa la paz.

Agradecemos el espacio abierto y esperamos haber contribuido al debate y a la construcción de lo público. De ser necesario, cualquier requerimiento puede ser formulado a los correos electrónicos lumatm@javeriana.edu.co tomas_ospina@javeriana.edu.co celular. 3185145022.

De la Honorable Comisión Primera,

Atentamente,



Tania María Camila Luna Blanco
C.C.1032370712 de Bogotá D.C.
Profesora Pontificia Universidad Javeriana



Tomás Ospina Cuello
C.C.1000149611 de Bogotá D.C.
Estudiante Pontificia Universidad Javeriana

JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE
PRESIDENTE



AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
SECRETARIA