

**ANÁLISIS DEL EFECTO ECONÓMICO CAUSADO POR LAS DECISIONES DE
ACCIONES POPULARES SOBRE EL PRESUPUESTO PÚBLICO DEL
MUNICIPIO DE PASTO 2000 - 2012**

**DARIO FERNANDO DELGADO BENAVIDES
DANIELA STHEFANIA SALCEDO ACOSTA**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE ECONOMÍA
SAN JUAN DE PASTO
2016**

**ANÁLISIS DEL EFECTO ECONÓMICO CAUSADO POR LAS DECISIONES DE
ACCIONES POPULARES SOBRE EL PRESUPUESTO PÚBLICO DEL
MUNICIPIO DE PASTO 2000 - 2012**

**DARIO FERNANDO DELGADO BENAVIDES
DANIELA STHEFANIA SALCEDO ACOSTA**

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al Título de
Economista**

**Asesor:
Esp. ANTONIO BASTIDAS UNIGARRO**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE ECONOMÍA
SAN JUAN DE PASTO
2016**

NOTA DE RESPONSABILIDAD

Las ideas y conclusiones aportadas en este Trabajo de Grado son Responsabilidad de los autores.

Artículo 1 del Acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1966, emanado por el Honorable Concejo Directivo de la Universidad de Nariño.

“La Universidad de Nariño no se hace responsable de las opiniones o resultados obtenidos en el presente trabajo y para su publicación priman las normas sobre el derecho de autor”.

Artículo 13, Acuerdo N. 005 de 2010 emanado del Honorable Consejo Académico.

Nota de Aceptación

Julián Sabogal
Jurado

Robert Wilson Ortiz
Jurado

Antonio Bastidas
Asesor

San Juan de Pasto, febrero de 2016

AGRADECIMIENTOS

Por medio de las siguientes líneas queremos expresar nuestros más sinceros agradecimientos a todos aquellos que contribuyeron en nuestra formación como profesionales, brindando hacia nosotros todo su apoyo y motivación para desarrollar nuestra Investigación.

Al Docente Antonio Bastidas, quien además de haber sido nuestro asesor y guía en el desarrollo de nuestro Proyecto, también fue un Profesor y un Profesional idóneo, quien a través de su cátedra supo darnos la educación apropiada en estos años de formación.

A los Docentes, Dr. Julián Sabogal y Robert Ortiz Por sus acertadas evaluaciones, las cuales encaminaron a la Investigación de la manera más adecuada.

Al Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas Dr. Jesús Martínez y al Director del Programa de Economía Mg. Marco Antonio Burgos, quienes correspondieron de manera atenta y cordial en todos los requerimientos y solicitudes para llevar a cabo esta Investigación.

A la Universidad de Nariño y a todos nuestros Profesores por la calidad académica brindada, el conocimiento y espacio ofrecido por medio de las diferentes clases para formarnos y convertirnos en profesionales de calidad.

A la Alcaldía Municipal de Pasto, en especial a la Oficina Jurídica y a la Secretaria de Hacienda que contribuyeron suministrando la información necesaria y precisa para desarrollar el presente Estudio.

Fernando y Daniela.

Dedicatoria.

*A Dios por concederme la fortaleza, la sabiduría y el valor para
perseverar y superarme en la vida.*

*A Milena (+) mi Hermana y Colega, quien fue mi ejemplo en vida y
ahora es el Ángel que cuida de mí y guía mi camino*

*A mis Padres por su esfuerzo, sacrificio y entrega para brindarme la
educación y todo lo necesario para formarme como persona.*

*A mi Mamá por darme la vida, por todo su apoyo constante y
desinteresado, por ser mi consejera y motor para sacar mi profesión
adelante.*

*A mi Papá por ser mi amparo incondicional en este proceso, de
quien aprendí que con esfuerzo, dedicación y disciplina se llega a la
meta en la que se encuentra una gratificante recompensa.*

A mis Hermanos, John y Mauricio,

A mis Sobrinos Sebastián, Valentina y Sara,

A mi Cuñada Andrea;

A ellos, por ser mi motivación en el día a día.

*A Daniela mi Compañera de Investigación, mi Amiga, a ella por su
amistad y apoyo en cada momento de esta experiencia y Laura por
su constante e incondicional apoyo.*

*A todos mis Familiares y Amigos que hicieron posible este logro,
contribuyendo de una u otra manera para hacer realidad este sueño.*

A todos ustedes este ¡Triunfo!

Darío Fernando Delgado Benavídes.

Dedicatoria.

Le agradezco a Dios por iluminar mi camino día a día, por darme la fortaleza para superar los momentos de debilidad, y brindarme la oportunidad de aprender y tener nuevas experiencias cada día.

A mi madre Gloria, por su amor, sus consejos, su compañía y su esfuerzo; por ser una guerrera incansable y por demostrarme que a pesar de las circunstancias los sueños sí se hacen realidad; por brindarme la posibilidad de educarme a pesar de la adversidad y no dejarme desfallecer.

A mis hermanos, y sobrinos por ser parte importante de mi vida y acompañarme en mi diario vivir.

A mis amigos y compañeros por apoyarme y por las experiencias compartidas en esta grandiosa etapa

A mi compañero de tesis y amigo Fernando por su amistad, por su paciencia y por cada momento compartido durante este proceso.

A todos aquellos que de una u otra manera estuvieron a mi lado y aportaron a mi crecimiento académico y personal.

Daniela SThefanía Salcedo Acosta.

RESUMEN

El presente documento está compuesto por cuatro capítulos que contienen el resultado de la Investigación realizada a través del reconocimiento y entendimiento de la temática central frente a la problemática del Estudio, teniendo en cuenta la evolución, significado y función de una Acción Popular, su comportamiento en Colombia y en el caso concreto y particular del Municipio de Pasto, se procedió a identificar la Estructura Fiscal del Municipio para conocer el estado económico en el que se encontraba el Ente Territorial, esto como pieza clave a contemplar e implementar en el desarrollo de la Investigación; tomando estos aspectos y aplicándolos a un Diagnóstico de las Acciones Populares propuestas y al Análisis de los diferentes fallos con incidencia económica que involucraron al Municipio en la protección de los Derechos Colectivos de Moralidad Administrativa, Patrimonio Público y Ambiente Sano, permitió establecer y analizar el Efecto Económico causado por las decisiones de Acciones Populares sobre el Presupuesto Público del Municipio de Pasto para el periodo 2000 – 2012.

Palabras Clave: Acción Popular, Presupuesto Público, Derechos Colectivos, Efecto Económico, Municipio de Pasto.

ABSTRACT

This document is made in four chapters and it has the result of the investigation made through the recognition and understanding of the center theme with the problem of the Study considering the evolution, meaning and function of the Popular Action, its behavior in Colombia and especially in the Pasto Municipality, it proceeded to identify the Fiscal Structure of the Municipality to meet the economic state in which the local territory, this as key to contemplate and implement in the development of the Investigation, taking this bearings and applying them in a Popular Action Diagnostic and the Analysis of the diferents faults with economic impact involving the municipality in the protected the Collectives Rights of Administrative Morality, Public Patrimony and Wholesome Enviroment it achieved to establish and analyze the Economic Effect caused for the Popular Action rullings on the Public Budget of the Pasto Municipality for the time 2000 – 2012.

Key Words: Popular Action, Public Budget, Collectives Rights, Economic Effect, Pasto Municipality.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	15
1. GENERALIDADES DE LA INVESTIGACIÓN	16
1.1 TEMA.....	16
1.2 TITULO	16
1.3 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	16
1.3.1 Antecedentes	16
1.3.2 Situación Actual del Problema.	18
1.3.3 Formulación del Problema	19
1.3.3.1 Pregunta General.....	19
1.3.3.2 Preguntas Específicas	19
1.4 JUSTIFICACIÓN	19
1.5 OBJETIVOS.....	20
1.5.1 Objetivo General	20
1.5.2 Objetivos Específicos.....	20
1.6 MARCO REFERENCIAL.....	21
1.6.1 Marco Teórico.	21
1.6.2 Marco Contextual.....	26
1.6.3 Marco Legal.	27
1.6.4 Marco Conceptual.	29

1.7 METODOLOGÍA	30
1.7.1 Tipo de Estudio.....	30
1.7.2 Población y Muestra.	30
1.7.4 Técnicas de análisis e interpretación de la información.	32
2. LA ACCIOÒN POPULAR.....	34
2.1 LA ACCIÓN POPULAR EN COLOMBIA.....	34
2.1.1 Caracterización de Las Acciones Populares.	35
2.1.2 Derechos Colectivos que Protege.....	36
2.1.3 Actores Populares.....	37
2.2 LA ACCION POPULAR EN EL MUNDO.....	37
3. ESTRUCTURA FISCAL DEL MUNICIPIO DE PASTO 2000 – 2012	39
3.1 GENERALIDADES DEL MUNICIPIO.....	39
3.2 ESTRUCTURA FISCAL	40
3.2.1 Ingresos del Municipio de Pasto.	40
3.2.2 Gastos del Municipio de Pasto.....	42
3.2.3 Comparativo entre la Ejecución Presupuestal de Ingresos y Gastos del Municipio de Pasto.	44
4. ANÁLISIS DEL EFECTO ECONÓMICO CAUSADO POR LAS DECISIONES DE ACCIONES POPULARES SOBRE EL PRESUPUESTO PÚBLICO	47
4.1 DIAGNOSTICO DE LAS ACCIONES POPULAES PROPUESTAS EN CONTRA DEL MUNICIPIO DE PASTO.....	47
4.1.1 Descripción de los Procesos.	47

4.1.2 Clasificación de los Procesos por Derecho Colectivo.	49
4.1.3 Caracterización de los Fallos para el Municipio.	50
4.2 ANÁLISIS DEL EFECTO ECONÓMICO CAUSADO POR LAS DECISIONES JUDICIALES QUE HAN PROTEGIDO LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA.....	55
4.3 ANÁLISIS DEL EFECTO ECONÓMICO CAUSADO POR LAS DECISIONES JUDICIALES QUE HAN PROTEGIDO EL PATRIMONIO PÚBLICO	58
4.4 ANÁLISIS DEL EFECTO ECONÓMICO CAUSADO POR LAS DECISIONES JUDICIALES QUE HAN PROTEGIDO EL AMBIENTE SANO.....	60
CONCLUSIONES	65
RECOMENDACIONES.....	67
BIBLIOGRAFIA.....	69
NETGRAFIA	70

LISTA DE CUADROS

Pág.

Cuadro 1. Relación de todos los procesos que cursan en el Municipio de Pasto.....	31
Cuadro 2. Número de Acciones Populares Clasificadas por Derecho Colectivo útiles para la Investigación.....	32
Cuadro 3. Ejecución Presupuestal de Ingresos 2000 - 2012	41
Cuadro 4. Ejecución Presupuestal de Gastos 2000 – 2012.....	43
Cuadro 5. Ejecución Presupuestal de Ingresos vs Gastos 2000 – 2012	45
Cuadro 6. Relación de los procesos que se propusieron en contra del Municipio de Pasto.....	48
Cuadro 7. Relación de los procesos que cursan en el Municipio de Pasto.....	49
Cuadro 8. Relación de los procesos por Derecho Colectivo	50
Cuadro 9. Escala Porcentual del Efecto Económico.....	55
Cuadro 10. Efecto Económico causado sobre el Presupuesto Público por las decisiones judiciales que protegieron la Moralidad Administrativa	56
Cuadro 11. Efecto Económico causado sobre el Presupuesto Público por las decisiones judiciales que protegieron el Patrimonio Público.....	59
Cuadro 12. Efecto Económico causado sobre el Presupuesto Público por las decisiones judiciales que protegieron el Ambiente Sano	61
Cuadro 13. Efecto Económico causado sobre el Presupuesto Público 2000 - 2012	63

LISTA DE GRAFICOS

Pág.

Grafico 1. Comportamiento de la Ejecución Presupuestal de Ingresos del Municipio de Pasto 2000 - 2012.....	42
Grafico 2. Comportamiento de la Ejecución Presupuestal de Gastos del Municipio de Pasto 2000 - 2012.....	44
Grafico 3. Comparativo del comportamiento de la Ejecución Presupuestal Ingresos vs Ejecución Presupuestal de Gastos 2000 - 2012.....	46
Grafico 4. Caracterización de los Fallos para el Municipio	51
Grafico 5. Fallos por Procesos de Moralidad Administrativa.....	52
Grafico 6. Fallos por Procesos de Patrimonio Público	53
Grafico 7. Fallos por Procesos de Ambiente Sano	53

INTRODUCCIÓN

El presente Proyecto tiene como finalidad Analizar el Efecto Económico causado por las decisiones de Acciones Populares sobre el Presupuesto Público del Municipio de Pasto para el periodo 2000 – 2012.

Conocer en qué consiste una Acción Popular, resulta ser clave en gran medida para identificar el funcionamiento y beneficio que este instrumento aporta a una comunidad, al igual que su contribución dentro del desarrollo de la Investigación, ya que como objeto de estudio abordará temáticas de carácter Jurídico en el cual habrán conceptos que necesariamente serán requeridos para realizar el enlace adecuado con la Economía dándose un complemento que permita ejecutar así una correcta observación de la problemática.

A través de una evaluación dirigida hacia la información precisa de los procesos propuestos dentro del periodo que se contempla en el Estudio, se procedió a analizar aquellos que resultaron tener fallos de significancia social y económica que involucraron al Municipio de Pasto, con la finalidad de conocer y establecer que tan afectadas se vieron las Finanzas del Ente Territorial, ya que este procedió a realizar distintos gastos de Funcionamiento e Inversión para responder ante los fallos dictados.

Por lo anteriormente mencionado, a lo largo de los cuatro capítulos que componen y se exponen en el presente Estudio, se destacan los puntos más determinantes y necesarios para aplicar y realizar el respectivo análisis de las Acciones Populares que se presentaron en el Municipio de Pasto, especialmente de aquellas que protegieron los Derechos Colectivos de Moralidad Administrativa, Patrimonio Público y Ambiente Sano para así cumplir con la finalidad de la Investigación.

1. GENERALIDADES DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 TEMA

Efecto Económico de las decisiones por Acciones Populares sobre el Presupuesto Público.

1.2 TITULO

“ANÁLISIS DEL EFECTO ECONÓMICO CAUSADO POR LAS DECISIONES DE ACCIONES POPULARES SOBRE EL PRESUPUESTO PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE PASTO 2000 - 2012”

1.3 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

1.3.1 Antecedentes:

Origen General de las Acciones Populares: “Al hacer un estudio sobre la eficacia de las acciones populares y de grupo debemos remontarnos al origen y la evolución de estos mecanismos judiciales de protección de los derechos. En el derecho romano las acciones de grupo aparecen debido al enorme desarrollo que tuvo el imperio hacia los años 348 a 306 a.c. que para la época se encontraba conformado, en un gran número, por extranjeros que desconocían los derechos que poseían los ciudadanos romanos, por lo cual el pretor peregrino advirtió la necesidad de crear un mecanismo que solucionara los litigios originados en la trasgresión de los intereses públicos, manejados por vía de equidad para resguardar derechos de grupos de personas afectadas por una lesión de interés colectivo.”¹

Origen de las Acciones Populares en Colombia: “En Colombia, se reconoce por medio de la Cámara de Comercio, entidad privada, que las acciones populares poseen su base jurídica en la Constitución Política de Colombia y en la ley, la existencia de las A.P. es preconstitucional, derivado de la inclusión en el Código Civil de Andrés Bello luego de tomar el código civil chileno.”²

¹ AMBIENTE JURÍDICO. [en línea] [citado Abril 22 de 2015] Disponible en internet: http://www.umanizales.edu.co/publicaciones/campos/juridicas/ambiente_juridico/html/pdfs/edicion1.pdf p. 17

² Ibíd. p. 18.

El origen y evolución de las Acciones Populares se describen en rasgos generales iniciando con una serie de proyectos para la introducción de las Acciones Populares en pro de la defensa de los derechos colectivos por medio de reformas a la constitución de 1886 en la que luego se introduciría a la Constitución Política de 1991 como se describe a continuación.

“Todos los proyectos que abogaban por una reforma integral de la constitución de 1886 retrograda y cavernaria propugnaron por la introducción de la acción popular para proteger los derechos colectivos.”³

“El proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia presentado por el gobierno en febrero de 1991, propone la inclusión, dentro del derecho de petición, de las Acciones Populares: “La ley regulara el ejercicio de las Acciones Populares para la defensa de intereses colectivos.”⁴

En la exposición de motivos se destaca que: la reforma plantea la consagración de las Acciones Populares, lo cual constituiría una innovación. Estas acciones son un medio procesal que faculta a cualquier miembro de la sociedad para defender el conjunto de personas afectadas por unos hechos comunes, con lo cual, simultáneamente, protege su propio interés. La responsabilidad podría así exigirse en un solo proceso y la sentencia beneficiaria al demandante y a todos los demás miembros del grupo. Estas Acciones tienen como características esenciales: 1, Requieren de un grupo numeroso de personas; 2, Deben existir puntos de hecho de Derecho comunes a todos; 3, Las peticiones del demandante deben ser las mismas de todo el grupo; 4, Requieren de un representante adecuado de los intereses del grupo; 5, Pueden ser interpuestas a través de las Asociaciones como los grupos de Consumidores”⁵

Agrega el proyecto presidencial que:

Las Acciones Populares son de suma importancia, porque otorgan al proceso un alcance social, al extender sus efectos a todos los miembros de la comunidad que demuestren encontrarse en la misma situación de quien interpuso la Acción. Es además una manera de ampliar los canales de acceso a la justicia y de lograr una participación más activa de la comunidad. Con la incorporación de las Acciones Populares, se pretendería entonces defender y proteger los Intereses Colectivos. Estos pertenecen a una pluralidad de sujetos en la medida que la lesión se presenta con características idénticas

³ CAMARGO, Pedro Pablo. Las Acciones Populares y de Grupo. 3ra ed. Bogotá: LEYER Editores, 2002. Pp. 46 - 47.

⁴ COLOMBIA. Constitución Política. Bogotá: El Ministerio, 1991.

⁵ Ibíd.

para un grupo humano, sin que sea posible identificar al individuo, titular del Derecho.⁶

Para el 5 de Agosto de 1998 se instaura y expide la ley 472, esta ley es la encargada de regular las Acciones Populares en Colombia dando desarrollo al Artículo 88 de la Constitución Política de Colombia. Dicha ley solo entro a regir hasta el 6 de Agosto de 1999, ya que por siete años transcurridos luego de ser promulgada la Constitución de 1991, no hubo ley que reglamentara las Acciones Populares.

Los antecedentes mencionados tanto en el caso general como para el caso específico de Colombia son esenciales para la comprensión de la evolución del cómo, porque surgieron y el desarrollo tanto a nivel nacional como en el caso particular del Municipio de Pasto para ser aplicado, ya que identificando sus orígenes se podrá analizar y entender de manera más concreta la situación actual del problema, de tal forma que permita aclarar el panorama suministrando las suficientes herramientas a utilizar para determinar y analizar el efecto económico generado por estos medios procesales sobre el Presupuesto Público. En el caso concreto del Municipio de Pasto, se presentan Acciones Populares en gran cantidad en el periodo 2000 - 2012 a causa de que éstas eran remuneradas en beneficio del sujeto titular que realizaba dicha iniciativa en dado caso de que la decisión judicial fallara a su favor, es decir otorgar un incentivo económico que la ley consagró.

1.3.2 Situación Actual del Problema. “Luego de la expedición de la ley 472 de 1998, que consagraba un incentivo al actor popular, se empezaron a presentar en los despachos judiciales distintos tipos de acciones populares, buscando la protección de derechos colectivos, entre los principales se empezaron a presentar acciones con miras a la protección del espacio público, por el cobro de gravámenes de valorización en la plaza del carnaval, inadecuada construcción del estadio la “Pastusidad”, la necesidad de construcción de andenes en la ciudad, necesidades en la construcción de acueductos y alcantarillados en las distintas localidades del sector rural del ente territorial, reubicación de vendedores ambulantes, entre las principales, pero buscaban proteger la moralidad administrativa, el espacio público, el goce de un ambiente sano, el presupuesto público y el patrimonio público, que si bien en principio del año 2000 a 2002 no fueron más de seis (6) acciones, con el tiempo el número de éstas fue creciendo paulatinamente hasta llegar a cerca de 50 acciones entre los años 2010 a 2012, sin perjuicio de las que vienen en curso en años anteriores.”⁷

⁶ CAMARGO, Op. Cit., Pp. 46 - 47.

⁷ ALCALDÍA DE PASTO. [en línea] [citado Abril 22 de 2015] Disponible en internet: www.pasto.gov.co/

El término promedio para decidir una acción popular fue de tres (3) años, pero su cumplimiento, por tener que disponerse de presupuesto, acciones concertadas con las comunidades y construcción de obras pública, necesita varios años, toda vez que deben incluirse en los planes de desarrollo y afectar los presupuestos año tras año, todo lo cual ha traído consigo dificultades al Ente Territorial para atender adecuadamente las distintas decisiones por acciones populares por cuanto no se tenía previsto este tipo de derechos en el ámbito territorial y las decisiones judiciales en buena parte vinieron a ser coadministradores en la práctica, porque orientaron el presupuesto, establecieron obras públicas, no permitieron ejecutar otras.

1.3.3 Formulación del Problema:

1.3.3.1 Pregunta General:

- ✓ ¿Cuál es el efecto económico causado por las decisiones de Acciones Populares sobre el Presupuesto Público del Municipio de Pasto durante el periodo 2000 - 2012?

1.3.3.2 Preguntas Específicas:

- ¿Cuáles fueron las Acciones Populares que se propusieron en el Municipio de Pasto en el periodo 2000 – 2012?
- ¿Cuál es el efecto económico causado sobre el Presupuesto Público del Municipio de Pasto por las decisiones judiciales que han protegido la Moralidad Administrativa durante el periodo 2000 – 2012?
- ¿Cuál es el efecto económico causado sobre el Presupuesto Público del Municipio de Pasto por las decisiones judiciales que han protegido el Patrimonio Público durante el periodo 2000 – 2012?
- ¿Cuál es el efecto económico causado sobre el Presupuesto Público del Municipio de Pasto por las decisiones judiciales que han protegido el Medio Ambiente Sano durante el periodo 2000 – 2012?

1.4 JUSTIFICACIÓN

Partiendo del hecho que las Acciones Populares tomaron gran relevancia durante el periodo contemplado para el Estudio, a causa de que fueron presentados en amplia medida, es necesario realizar el análisis ya que dichos medios procesales, mediante los fallos pudieron haber generado algún efecto sobre el Presupuesto Público.

El Estudio posibilitara a que la Administración Municipal se beneficie en la medida que conozca los factores de riesgo que puedan perjudicar el presupuesto y tomar medidas preventivas, correctivas y programar adecuadamente su presupuesto frente a contingencias futuras y por tanto se espera beneficios para la comunidad pastusa con una adecuada planeación que incluya la protección de Derechos Colectivos desde instancias de la preparación del Plan de Desarrollo y su consecuente programación de inversiones en el Presupuesto Municipal en cada vigencia.

Por otra parte el desarrollo de este proyecto también se justifica en su aporte académico, el cual beneficiará a estudiantes Universitarios en el sentido que les permitirá perfeccionar y adquirir mayores conocimientos en temáticas relacionadas con el sector público, la economía publica y el derecho económico, con el análisis de decisiones jurídicas y evaluación sobre el posible efecto que se pudo haber dado en el Presupuesto Público del Ente Territorial durante el periodo de Estudio, por lo tanto la investigación contiene la relación Economía - Derecho desde lo que corresponde a la Política Fiscal y la Legislación Económica, por tal razón se observa el cómo por medio de la ley se determinan medidas para el re-direccionamiento de recursos hacia al cumplimiento de las Acciones Populares y posiblemente involucrando al Presupuesto Público.

Otro aspecto no menos importante es la manera cómo la administración pública debe adecuarse a los nuevos lineamientos del Estado neo-regulador de la Economía, en donde su intervención debe proteger no solamente los derechos individuales, sino los derechos colectivos, económicos, llamados de segunda y tercera generación.

1.5 OBJETIVOS

1.5.1 Objetivo General:

- ✓ Analizar el efecto económico causado por las decisiones de Acciones Populares sobre el Presupuesto Público del Municipio de Pasto durante el periodo 2000 - 2012.

1.5.2 Objetivos Específicos:

- Establecer un diagnóstico de las Acciones Populares propuestas en el Municipio de Pasto en el periodo 2000 – 2012.

- Analizar el efecto económico causado sobre el Presupuesto Público del Municipio de Pasto por las decisiones judiciales que han protegido la Moralidad Administrativa durante el periodo 2000 – 2012.
- Analizar el efecto económico causado sobre el Presupuesto Público del Municipio de Pasto por las decisiones judiciales que han protegido el Patrimonio Público durante el periodo 2000 – 2012.
- Analizar el efecto económico causado sobre el Presupuesto Público del Municipio de Pasto por las decisiones judiciales que han protegido el Medio Ambiente Sano durante el periodo 2000 – 2012.

1.6 MARCO REFERENCIAL

1.6.1 Marco Teórico. El Marco Teórico del presente Estudio parte de la nueva relación ciudadano-Estado y en la forma que el Estado llamado ahora Estado Social de Derecho, involucra nuevas formas para garantizar los derechos de los ciudadanos, pasando de la protección de los derechos individuales a los derechos colectivos.

En este orden de ideas se abordan estos nuevos conceptos a raíz de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991.

La Constitución de 1991 fue el evento más democrático vivido por la sociedad colombiana en toda su historia contemporánea. Ello porque las anteriores constituciones fueron partidistas, impuestas después de una guerra civil donde los ganadores la imponían con una participación muy limitada del partido vencido. En esta ocasión, hubo una mediana participación electoral y el M-19 obtuvo una representación elevada. Por lo que se puede entender la Constitución de 1991 como un compromiso entre fuerzas con inclinaciones social-demócratas, otras liberales y conservadoras que combinaron los siguientes elementos:⁸

Un banco central independiente que significaba que el Estado renunciaba a extraer en forma despótica el impuesto inflacionario; implícitamente se reconocía la restricción presupuestal que anteriormente se financiaba con emisión monetaria excesiva, a discreción del ejecutivo.

Una mayor cobertura de los servicios de salud, educación y un financiamiento adecuado de las pensiones.

⁸ KALMANOVITZ, Salomón. Constitución y modelo económico. [en línea] [citado Abril 22 de 2015] Disponible en internet: http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/cmodelo.pdf p. 9.

El abandono del monopolio estatal sobre la prestación de servicios en comunicaciones, televisión, energía, gas, y otros. La posibilidad de privatizar los servicios públicos domiciliarios y la prohibición de que las autoridades que los administraban cobraran impuestos especiales con que subsidiar a los usuarios de menores ingresos.

Declaraciones genéricas sobre el gasto social como elemento fundamental del estado de derecho y el acceso a la vivienda digna y el libre acceso a otros bienes meritorios.

“Se hizo una definición muy detallada de la inversión pública que nunca podía disminuirse y de la distribución de los ingresos corrientes del gobierno nacional a las regiones y municipios que implicaban una descentralización de los ingresos y del gasto público desde arriba.”⁹

Una mayor protección por los derechos, al establecer garantías como la tutela y las acciones populares y de grupo, que hacen efectivos los derechos de primera, segunda y tercera generación.

Se parte del hecho que es en la constitución de 1991 donde se generan reformas que protegen los derechos económicos, sociales y culturales no solo desde la perspectiva del individuo si no desde las necesidades y derechos de la sociedad. Ello trajo consigo un aumento en el gasto público designado y orientado a cumplir con estas funciones entre las que se encuentra una mayor inversión pública en beneficio de la sociedad.

Por lo que el Estado posee una fortaleza económica necesaria para universalizar los bienes públicos, como la educación, la salud y construir una sólida infraestructura física.

La primera Corte ha interpretado la constitución de 1991 como dando lugar a un grado de intervención estatal muy alto, que le ha impuesto a los funcionarios elegidos una gran responsabilidad en cuanto a la protección de los derechos de los individuos así como de la sociedad.

El artículo 1 de la Constitución culmina con la definición de un Estado que busca “la prevalencia del interés general” y el artículo 2 afirma que un fin esencial de Estado es “promover la prosperidad general” lo cual coincide con la definición de eficiencia, se habla de eficiencia política cuando “el gobierno democrático le brinde a una creciente proporción de la población acceso al proceso de la toma de decisiones, elimina la capacidad caprichosa del soberano a confiscar riqueza de sus súbditos y desarrolla el cumplimiento obligatorio de los contratos por una tercera parte, en manos de un poder judicial independiente”. (North, 1993, 51)

⁹ Ibíd., Pp. 9 – 10.

Un gobierno, un legislador o una corte toman decisiones que incrementan la libertad y la equidad cuando “procuran el máximo beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad” (Rawls). Las otras dos condiciones postuladas por Rawls son que todos los miembros de la sociedad tengan libertades básicas iguales y que el Estado construya las bases de una equitativa igualdad de oportunidades.

Se podría afirmar también de una eficiencia en sentido económico, ya que el mejor uso de los recursos eleva el bienestar de una mayor parte de las personas. Por su parte una decisión ineficiente despilfarra recursos, entrega menos bienes públicos y puede favorecer a un grupo de personas pero disminuye el bienestar de las personas así excluidas del disfrute de los bienes públicos.

Una decisión redistributiva es la que beneficia a un grupo a costa de otro grupo que puede ser incluso mayoritario en la sociedad. Hugo Palacios Mejía relaciona este concepto de eficiencia económica y lo integra con el fin del Estado de la “prevalencia del interés general” y el de “promover la prosperidad general”.

Uniendo las dos definiciones de eficiencia se tendría que una norma es eficiente cuando aumenta el bienestar de la mayoría, lo cual se logra en la medida en que esa mayoría intervenga en la toma de la decisión que le da cuerpo.

Es en la constitución de 1991 que se plantea un modelo económico que sea más incluyente con la comunidad y en el que se vele por el interés general y los derechos de la sociedad prevalece el interés de la sociedad para promover la prosperidad general.

En este orden de ideas, surge en el nuevo contrato social los derechos colectivos o de tercera generación que se protegen por medio de las acciones populares.

Las acciones populares radican en actuar a favor y defensa de los derechos colectivos, conocer a fondo cómo funcionan y mediante qué mecanismos se desarrollan; contribuirá a la correcta interpretación de los resultados del estudio sin embargo para profundizar en este aspecto es necesario aclarar ciertas concepciones que determinen la idea y eje central de la manera más concreta para interpretar el estudio de la manera correcta.

Ahora es necesario resaltar la concepción de estado en Colombia a raíz de la expedición de la constitución de 1991, donde se pasa de un estado de derecho a un estado social de derecho (art. 1 CN), es en esta transición donde se involucran con mayor fuerza los derechos colectivos.

El estado de derecho nace en el ámbito político jurídico alemán entre los siglos XVII y XIX y tiene un origen liberal el que resalta que el individuo debe actuar libremente por lo que se trata de poner un estado respetuoso de la ley y

las libertades del ciudadano. La idea básica de este concepto de estado de derecho consiste en que su tarea es el aseguramiento de la libertad y propiedad del ciudadano, su objeto es la promoción del bienestar del individuo se trata de un orden estatal justo que protege los derechos del hombre.¹⁰

El estado de derecho se caracteriza porque las autoridades se rigen, permanecen y están sometidas a un derecho vigente lo que se conoce como un estado de derecho formal, se basan en una propiedad privada sumada a la existencia de su función social, tiene una importante labor interventora del estado en todos los niveles fundamentalmente en el económico, da énfasis a la voluntad popular donde los gremios o agrupaciones de personas de una misma clase o profesión se rigen por una reglamentación especial para proteger sus derechos, prevalece el principio de legalidad y priman los derechos del individuo pero no se protegen los derechos de segunda y tercera generación o derechos colectivos.¹¹

Sin embargo el Estado de Derecho es insuficiente para hacer realidad el principio de igualdad ya que no se tiene en cuenta dentro del estado las relaciones sociales de poder convirtiendo así el derecho en una expresión de los más fuertes.

A razón de esto aparece el Estado Social De Derecho que plantea favorecer una igualdad social real e incorpora algunos derechos fundamentales junto a los clásicos derechos civiles y políticos.

“El estado social de derecho tiene como fin el bien de la comunidad en su conjunto, incorpora la dignidad humana (salud, educación, vivienda, alimentación, salario mínimo existencial, servicios públicos etc.) como derechos fundamentales.”¹²

Y además se incorporan los derechos de segunda y tercera generación los primeros hacen referencia a los derechos económicos sociales y culturales tienen como objetivo fundamental garantizar el bienestar económico, el acceso al trabajo, la educación y a la cultura, de tal forma que asegure el desarrollo de los seres humanos; y los últimos se refieren a los derechos de los pueblos, contemplan cuestiones de carácter supranacional como el derecho a la paz y a un medio ambiente sano.

“La inclusión de los derechos de tercera generación se sustenta en la idea de responder a los nuevos fenómenos que se generan en la sociedad como es el

¹⁰ ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y ESTADO DE DERECHO. [en línea] [citado Abril 22 de 2015] Disponible en internet: <http://es.slideshare.net/LauraMatilde/estado-social-de-derecho-y-estado-de-derecho>

¹¹ Ibíd.

¹² Ibíd.

daño ambiental, los perjuicios de los consumidores, los peligros a que se ven sometidas las comunidades en su integridad física y patrimonial, los daños que se causan a las mismas por el ejercicio abusivo de la libertad económica, sin consideración a conductas comerciales leales y justas.” (Proyecto de acto reformativo, 1991)

Este cambio se consagra en la constitución de 1991 como resultado de un nuevo pacto político y social en el que participan minorías étnicas y religiosas que antes no habían sido tenidas en cuenta.

El papel del Estado involucra ahora una dimensión social en el cual sus órganos e instituciones deben propender por los derechos del ser humano basados no solo en el interés particular si no también el interés colectivo o interés de la sociedad.

El interés colectivo se configura en este caso, como un interés que pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en busca de su protección por lo cual los integrantes de la comunidad toman un papel participativo en la defensa de los derechos de la sociedad por una motivación solidaria protegiéndolos y defendiéndolos de particulares así como de las instituciones del estado según sea el caso.

Para la protección de estos derechos constitucionales fundamentales y prevenir su violación se estatuyo la acción de tutela y para la defensa de los intereses colectivos se dispone de las acciones populares.

Expuesto lo anterior el Estudio hará énfasis en los Derechos Colectivos o también llamados de Tercera Generación:

“Este concepto es relativamente reciente, posterior a la segunda guerra mundial y en gran parte originado por esta misma. Los derechos de tercera generación también son conocidos como de los pueblos o de solidaridad, en virtud de su carácter de colectivos, es decir, que son de las personas, pero también de los grupos étnicos, laborales, sociales o de cualquier otra naturaleza a los cuales pertenezcan.”¹³

Estos derechos de tercera generación se caracterizan por que toman al pueblo como sujeto y no solamente al estado y de ello se beneficia la comunidad en general.

¹³ DERECHOS DE TERCERA GENERACION. [en línea] [citado Abril 22 de 2015] Disponible en internet: http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/derechos_de_tercera_generacion.pdf

En el Código Civil Colombiano, se regulan acciones populares que se agrupan en : a) Protección de bienes de uso público (entre otros, arts. 1005, 1006, 1007, 2358 y 2360), conducentes a preservar la seguridad de los transeúntes y el interés de la comunidad respecto de obras que amenacen causar un daño ; y b) Acción por daño contingente (art. 2359 y 2360), que puede derivarse de la comisión de un delito, la imprudencia o negligencia de una persona, que pongan en peligro a personas indeterminadas. De otro lado, existen acciones populares reguladas por leyes especiales : a) Defensa del consumidor (Decreto Ley 3466 de 1982 - Estatuto del Consumidor -) ; b) Espacio público y ambiente (La Ley 9ª de 1989 (art. 8º) - Reforma Urbana - , que remite a la acción popular establecida en el Código Civil (art. 1005) "... para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de las conductas que comprometieren el interés público o la seguridad de los usuarios" ; c) Competencia desleal : (Ley 45 de 1990) relativa a la intermediación financiera, normas que en materia de la actividad aseguradora, hacen el reenvío a las disposiciones de protección de las personas perjudicadas con esas prácticas contenidas en el Decreto Ley 3466 de 1982.

Mediante las acciones populares cualquier persona perteneciente a un grupo de la comunidad está legitimada para defender al grupo afectado por unos hechos o conductas comunes, con lo cual protege su propio interés.

1.6.2 Marco Contextual. La investigación tomará como contexto geográfico el Municipio de Pasto el cual se encuentra ubicado en el Departamento de Nariño al sur occidente de Colombia, la cabecera municipal y capital del departamento corresponde a la ciudad de San Juan de Pasto con una superficie ¹⁴ de 1.181 km², lo cual constituye el 3.58% de la extensión total del departamento, cuenta con 577.540 habitantes (Proyección 2013) hab. (DANE1) "La ciudad ha sido centro administrativo, cultural y religioso de la región desde la época de la colonia." ¹⁵

En el sector urbano quienes culturalmente se caracterizan por ser cálidos y amables con los turistas que visitan la ciudad, sumamente tradicionalista y hogareña, en esta se realiza el emblemático Carnaval de Negros y Blancos cada inicio de año representado por sus talentosos artesanos y artistas en los magnos desfiles, desde el 2009 en agosto de cada año se realiza el Encuentro Internacional de Culturas Andinas. En el 2011 y con el lema "Tiempo de florecer" el evento se celebra con la participación de países del área andina, en el ámbito económico sus principales actividades para su sustento son el comercio, los servicios y la pequeña industria, destacándose el procesamiento de alimentos y bebidas, las artesanías como talla en madera, barnices, muebles, cerámica y

¹⁴ ALCALDIA DE PASTO. Op. Cit., p. 3.

¹⁵ Ibíd.

además actividades informales que invaden el espacio público como los vendedores ambulantes y el servicio de transporte informal correspondiente a los “moto-trabajadores” o comúnmente conocidos como moto-taxistas.

Existen problemáticas que el Municipio de Pasto comprendido dentro de la investigación como la Administración Municipal o Ente Territorial, quien es la que debe enfrentarlas regularmente, dichas problemáticas van ligadas al desorden y falta de organización en las distintas comunidades de los diferentes sectores por procedencia de conflictos que se presentan con frecuencia, causados por la carencia de recursos y la correcta administración pública, estas problemáticas son de toda clase de ámbito: ambiental, cultural, social e incluso económico, etc. que afectan y vulneran los derechos colectivos de las comunidades, estas recurren a las acciones populares para solicitar la solución a las problemáticas que las perjudican, en el Municipio de Pasto desde el año 2000 hasta el año 2015 se han presentado 189 Acciones Populares en contra del Municipio (ver Cuadro 1.), las cuales a partir del 2013 fueron disminuyendo, los 171 procesos por Acciones Populares corresponden al periodo en el que se enmarca la investigación (ver Cuadro 7.), indica que en 13 años hubo una masiva presentación de Acciones Populares sobresaliendo los años 2009 y 2010 con la mayor cantidad en comparación a un marco de 3 años correspondiente al periodo 2013 - 2015 con una cantidad de 18 acciones populares con un promedio de 6 por cada año, la disminución en la presentación de Acciones Populares en contra del Municipio puede haber dado a raíz de que ya no serían cancelados los incentivos económicos que la ley consagraba a los Actores Populares.

1.6.3 Marco Legal. El Proyecto se enmarca en los siguientes Artículos de la Constitución Política de Colombia de 1991:

- Título I De los Principios Fundamentales, Capítulo III De los Derechos Colectivos y de Ambiente: Artículos 79.

El artículo 79 hace referencia al derecho que permite a la comunidad gozar de un medio ambiente sano y de proteger la integridad del ambiente público regulándolo en defensa del interés común.

- Título I De los Principios Fundamentales, Capítulo IV De la Protección y aplicación de los Derechos: Artículo 83.

El artículo 83 hace referencia al acto de buena fe por parte de los particulares y de las autoridades públicas en todas aquellas gestiones que deban realizar o de las que fueren responsables.

- Título I De los Principios Fundamentales, Capítulo IV De la Protección y Aplicación de los Derechos: Artículo 88

La Constitución Política de 1991 en su artículo 88 establece la regulación de las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos ello con el fin de que la comunidad pueda proteger y velar por sus intereses y que el estado pueda regular dichos procesos.

- Título XII Del Régimen Económico y la Hacienda Pública, Capítulo III Del Presupuesto: Artículo 352

El artículo 352 cobra importancia porque señala que será la ley del presupuesto orgánico quien controle y regule la aprobación, ejecución o modificación del presupuesto de la nación y de los territorios para que este se encuentre en coordinación con los planes de desarrollo.

Cada uno de los Artículos anteriormente expuestos son importantes y necesarios porque contienen específicamente lo referente a los puntos claves de objeto de estudio que se observan en la Formulación del Problema de la Investigación: Acciones Populares, Moralidad Administrativa, Patrimonio Público, Medio Ambiente Sano y Presupuesto Público, por lo tanto se deben tener presentes en cuanto al amplio aporte que brindan para el análisis desde el ámbito jurídico ya que permite conocer y aclarar las medidas dictadas para dar orden dentro de los términos indispensables a ser aplicados dentro del desarrollo del proyecto.

Teniendo en cuenta la reglamentación legal de la Acciones Populares y los derechos e intereses colectivos para el Proyecto se menciona la siguiente ley y decreto.

Ley 472 De 1998

“Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.”¹⁶

La presente Ley tiene como objeto regular las acciones populares y las acciones de grupo que se expresa en el Artículo 88 de la Constitución Política de Colombia. Las Acciones Populares están orientadas a avalar, defender y proteger los derechos e intereses colectivos que tengan en común, afecte e involucre a un grupo de personas.

¹⁶ COLOMBIA. Congreso de la Republica. Ley 472 de 1998. [en línea] [citado Abril 22 de 2015] Disponible en internet: http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3675_documento.pdf

Según Decreto 111 de 1996:

La composición del presupuesto consiste en la compilación de la Ley 38 de 1989 modificada y adicionada por la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 reunidas en el decreto 111 de 1996 que conforman el estatuto orgánico del Presupuesto. En Este Decreto se determina la normatividad correspondiente a la estructura del presupuesto la programación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto Nacional que dictamina los gastos e inversiones en Territorio Nacional para la Ejecución de Planes de Gobierno, al igual el Acuerdo 065 de 1996 que contiene el estatuto orgánico del Presupuesto del Municipio de Pasto¹⁷.

1.6.4 Marco Conceptual. Los siguientes términos forman parte de la Investigación, para una mejor explicación de ellos se hace necesario conocer su respectivo concepto para comprender de manera más precisa el Estudio.

Acción Popular (A.P.): Son los Medios Procesales para la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos que se ejercen para evitar un daño contingente, reducir el peligro, la amenaza y vulneración sobre los derechos colectivos o restablecer las cosas a su estado anterior si fuere posible.

Corrupción Administrativa: Es considerado como el abuso de poder por parte de un funcionario público para obtener un beneficio individual o particular, la injusta y pésima administración pública sin importar o tener en cuenta el beneficio general de una comunidad o población.

Derechos Colectivos: Son los Derechos que pertenecen a la sociedad en su conjunto que pretenden proteger los intereses comunes de un grupo o comunidad o conocidos también como Derechos de Tercera Generación.

Moralidad Administrativa: Se entiende como el derecho colectivo que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado acorde a la legislación vigente por la diligencia de un buen funcionario.

Municipio de Pasto: En el desarrollo del proyecto se tomará este término y se entenderá como la **Administración Municipal**, es decir la que administra el presupuesto del ente territorial.

Patrimonio Público: Corresponde a la totalidad de bienes inembargables, imprescriptibles e inalienables que integran el territorio Colombiano así como la totalidad de Bienes Derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario.

¹⁷ DECRETO 111 DE 1996. [en línea] [citado Abril 22 de 2015] Disponible en internet: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5306>

1.7 METODOLOGÍA

1.7.1 Tipo de Estudio. La investigación es de tipo Analítico - Descriptivo y Cuantitativo. Analítico porque permite Analizar la incidencia económica de fallos por las decisiones de Acciones Populares sobre el Presupuesto del Municipio de Pasto en el periodo 2000 - 2012, Descriptivo porque permite identificar la estructura del Presupuesto y el re-direccionamiento de los recursos de este por decisiones de Jueces hacia la aprobación de las Acciones Populares y Cuantitativo, porque los resultados a esperar u obtener son numéricos (en cantidad de dinero) en el que se revisara y detallara la asignación de los recursos en el periodo, frente al cumplimiento de las distintas Acciones Populares, es decir el costo que le implica al Municipio de Pasto asumir o cumplir con la decisión judicial y las consecuencias que para la programación presupuestal genera en el Ente Territorial.

1.7.2 Población y Muestra. De todas las acciones populares que se han presentado en el periodo de estudio, se identifican aquellas cuyos fallos hayan sido por protección a los derechos colectivos seleccionados en el estudio y frente a estas se toma las de alto impacto según sea el caso y los fallos dictados.

A continuación el Cuadro No. 1 muestra la cantidad de Acciones Populares presentadas en cada año a partir del 2001 hasta el 2015 los cuales corresponden a la relación de todos los procesos que cursan en el Municipio de Pasto.

Cuadro 1. Relación de todos los procesos que cursan en el Municipio de Pasto

Año	No. ACCIONES P.
2001	3
2002	3
2003	17
2004	15
2005	10
2006	14
2007	16
2008	17
2009	30
2010	36
2011	6
2012	4
2013	5
2014	10
2015	3
TOTAL	189

Fuente: Oficina Jurídica de la Alcaldía Municipal de Pasto.

El Universo de Estudio de las Acciones Populares presentadas en contra del Municipio de Pasto en el periodo 2000 – 2012 corresponde a **171** medios procesales.

La muestra se debe seleccionar y definir bajo criterio, lo que significa que no es un método aleatorio, sino dirigido, teniendo en cuenta que se pueda observar el efecto de la decisión que se ha tomado en el presupuesto del Municipio.

En el Siguiete Cuadro No. 2 se clasifica las Acciones Populares por Derechos Colectivos en 3 periodos para determinar la Población.

Cuadro 2. Número de Acciones Populares Clasificadas por Derecho Colectivo útiles para la Investigación

NÚMERO DE ACCIONES POPULARES CLASIFICADAS POR DERECHO COLECTIVO.				
Periodo	Moralidad A/tiva.	Patrimonio Público.	Ambiente Sano.	TOTAL
2001 - 2003	2	0	2	4
2004 - 2007	8	1	30	39
2008 - 2012	19	4	39	62
TOTAL	29	5	71	105

Fuente: Oficina Jurídica de la Alcaldía Municipal de Pasto.

La clasificación de acciones populares presentadas en el periodo 2000 - 2012 indica que el derecho colectivo con mayor cantidad de A.P. es el de Medio Ambiente Sano seguido por Moralidad Administrativa y por último el Patrimonio Público, con 71, 29 y 5 Acciones Populares correspondientemente arrojando el tamaño de la población **N = 105** medios procesales de los 171 totales del universo del periodo de estudio, de dicha población se seleccionará alrededor del 20% para analizar y determinar el efecto, es decir que el tamaño de la muestra estará en un rango de 15 a 21 procesos que por decisiones de Acciones Populares protegieron los derechos colectivos del objeto de estudio.

1.7.3 Diseño de Procedimientos y Métodos:

Fuentes de Información: Para esta investigación se utilizó principalmente fuentes de información primaria y secundaria de tal manera que permitieron realizar un diagnóstico preciso que posteriormente llevo a cumplir a cabalidad con los objetivos General y Específicos de la investigación.

1.7.4 Técnicas de análisis e interpretación de la información. La información primaria fue organizada y clasificada para determinar la temática vital para la investigación, se realizó un análisis minucioso y detallado de los datos proporcionados por la población objetivo y esto se complementó con la información secundaria obtenida a través de bibliografías y net gráficas.

Información Primaria: Consistente en los fallos obtenidos directamente de los despachos judiciales y la oficina de Archivo General del Tribunal por acciones populares, la información existente en los archivos de la Alcaldía de Pasto, de carácter financiero o presupuestal.

Información Secundaria: Corresponde a los fallos que han sido publicados en textos, revistas o internet sobre acciones populares, la obtenida de estudios, documentos sobre informes presupuestales de la Alcaldía de Pasto, resoluciones que se hayan publicado y que hagan referencia al cumplimiento de las acciones populares afectando manejo presupuestal.

2. LA ACCIÓN POPULAR

Este capítulo procede a detallar los aspectos que definen y establecen una Acción Popular, el conocer e identificar en que consiste, su esencia y principal funcionamiento contribuirá a entender de manera clara su utilidad en el Estado al igual que aborda conceptos precisos que benefician a la adquisición de un concreto conocimiento de esta temática y su aporte a la al desarrollo e integridad de la comunidad.

2.1 LA ACCIÓN POPULAR EN COLOMBIA

Es un mecanismo constitucional que cumple la función de salvaguardar derechos colectivos definido por un Estado Social de Derecho como se anuncia en la Constitución Política de Colombia, cuya finalidad es la garantía de los Derechos Humanos basado en una sana convivencia como lo manifiesta el Artículo 2 de la misma.

Artículo 2: “Son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, defender la Independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden Justo”¹⁸

Es impórtate que el Estado cumpla a cabalidad con su deber social garantizando el bienestar y mejore la calidad de vida de cada ciudadano.

El aseguramiento y pleno cumplimiento de los deberes sociales por parte del Estado se encuentran instituidas las respectivas autoridades de la Republica en el cual existen distintos medios para exigir cuando se encuentren amenazados por la omisión de estas autoridades o de particulares. Tratándose de amenazas daños o desconocimientos de derechos que afectan a una colectividad, surge la acción popular como aquel instrumento legal que puede ser utilizado por cualquier persona natural o jurídica que se identifique a comparta intereses grupales o comunales.¹⁹

¹⁸ COLOMBIA. Constitución política de Colombia. Op. Cit., p. 3.

¹⁹ DELGADO MARTINEZ, Sara Lucia. La Acción Popular Mecanismo Jurídico que Protege y Garantiza Derechos Colectivos. Pasto: 2006. Pp. 17 – 18. Trabajo de Grado. [para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo] Universidad de Nariño, Centro de Investigaciones y Estudios Socio Jurídicos.

2.1.1 Caracterización de Las Acciones Populares. “Las Acciones Populares “proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.”²⁰

“Por la existencia y variedad de Derechos Colectivos y su relación con las distintas áreas del Derecho enlazadas con las distintas repercusiones o consecuencias que se desencadenen según sea el caso se puede afirmar y resaltar que “la Acción Popular es una acción compleja, multidisciplinaria de interés social en la que se destaca la aplicación del Derecho Administrativo.”²¹

Por lo tanto una Acción Popular se puede instaurar ante los diferentes organismos según sea el caso y en contra de quien se proceda:

Si se adelanta contra entidades públicas o personas privadas que cumplen funciones públicas conoce la jurisdicción contencioso administrativa, concretamente en primera instancia los jueces administrativos y en segunda el Tribunal Administrativo del respectivo Departamento, hasta tanto no se creen los juzgados administrativos tendrán la competencia en primera instancia los Tribunales Administrativos y en segunda el Consejo de Estado. Si se adelanta contra particulares conoce la jurisdicción ordinaria, específicamente los jueces civiles del circuito (artículo 15 y 16). Excepcionalmente puede presentarse ante el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal, quien lo remitirá inmediatamente al Juez Civil de Circuito competente.²²

Cabe aclarar que una Acción Popular se puede interponer en contra del Estado o un Municipio, quienes son los encargados de dar respuesta y subsanar el derecho colectivo una vez se haya dictado fallo desfavorable para estos entes territoriales ante un Derecho Colectivo vulnerado.

Las acciones populares pueden ejercitarse contra el Estado o contra los particulares, según sea quien viole o amenace los derechos o intereses colectivos. En este sentido la Ley 472 señala en su artículo 14 que “la acción popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación y omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o, interés colectivo”. E incluso se puede demandar sin que estén determinados los responsables, previendo esta situación la ley agrega:

²⁰ CAMARGO, Op. Cit., p. 78.

²¹ DELGADO MARTINEZ, Op. Cit., p. 18.

²² ¿ANTE QUIEN SE PUEDE INSTAURAR UNA ACCIÓN POPULAR? [en línea] [citado Abril 22 de 2015] Disponible en internet: http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/ante_quien_populares.html

"En caso de existir vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos ²³

2.1.2 Derechos Colectivos que Protege. Los Derechos Colectivos son aquellos que defienden no solamente a un individuo en particular sino a un grupo o comunidad social, mediante estos se pretende proteger la integridad e intereses de dicho grupo, cuando estos derechos son vulnerados deben ser restaurados mediante mecanismos de defensa especializados en ello como lo son las Acciones Populares encargadas de la protección y restauración de los derechos colectivos

Entre los Derechos Colectivos que una Acción Popular defiende se encuentran:

1) El goce de un ambiente sano, 2) La moralidad administrativa, 3) La existencia del equilibrio ecológico y aprovechamiento racional de los recursos naturales, la conservación de las especies animales y vegetales, 4) El goce del espacio público, 5) La defensa del patrimonio cultural, 6) La seguridad y salubridad pública, 7) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, 8) La libre competencia económica, 9) El acceso a los servicios públicos de manera eficiente y oportuna, 10) La prohibición de fabricación, importación posesión y uso de armas biológicas al igual que el acceso a territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos, 11) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, 12) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; y por último 13) Los derechos de los consumidores y usuarios. ²⁴

La Ley 472 de 1998 es la que da desarrollo al Artículo 88 de la Constitución Política de Colombia que ampara las Acciones Populares para la protección de los Derechos Colectivos,

²³ ¿CONTRA QUIENES SE PUEDE EJERCITAR UNA ACCIÓN POPULAR? [en línea] [citado Abril 22 de 2015] Disponible en internet: http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/ejercitar_populares.html

²⁴ CAMARGO, Op. Cit., Pp. 26-27.

2.1.3 Actores Populares. “La acción popular es una acción pública, lo que significa que puede interponerla cualquier persona. La Ley 472 (artículo 12) dispone que son titulares de esta acción, esto es, están legitimados para usarla.”²⁵

- Toda persona natural o jurídica
- Las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones populares, cívicas o similares.
- Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia
- El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los personeros distritales y municipales en lo relacionado con su competencia
- Los alcaldes y los servidores públicos que deseen promover la protección y defensa de los derechos e interés colectivos

“Para ejercitar una acción popular no se requiere actuar a través de abogado (artículo 13), cuando se interponga sin la intermediación de abogado la Defensoría del Pueblo podrá intervenir en el respectivo proceso.”²⁶

La Acción Popular permite a toda persona natural o jurídica que pretenda interponer e iniciar dicho proceso, introducirse a la verdadera relevancia de este instrumento la que en esencia consiste en acceder a la justicia para proteger los derechos o intereses colectivos, conocer los principios claves de este instrumento contribuirá a poderlo aplicar de la mejor manera, sin embargo no basta únicamente con tenerlo dentro de la ley que ampara su ejecución ya que se debe aprender a utilizarlo y ser aplicado acorde con los principios constitucionales que ordenaron su creación.

2.2 LA ACCION POPULAR EN EL MUNDO

Colombia no ha sido el único país que ha incorporado dentro del Estado y la ley a las Acciones Populares, han sido numerosos países los que han tomado la decisión de establecerlas en sus Estados para la defensa de los Derechos Colectivos como el medio ambiente, el espacio público o derechos de usuarios y consumidores, como se mencionan a continuación.

- Alemania: Existe la Acción Pública grupal para proteger diferente interés públicos sin el requisito de la asociación de los presuntos beneficiarios”

²⁵ ¿QUIENES PUEDEN INTERPONER UNA ACCIÓN POPULAR?. [en línea] [citado Abril 22 de 2015] Disponible en internet: http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/interponer_populares.html

²⁶ Ibíd.

- Brasil: Existe la Acción Civil de responsabilidad por daños causados al Medio Ambiente, al consumidor y a los bienes y derechos de valor artístico, estético, histórico y de paisaje”
- Canadá: Las Legislaciones provinciales autorizan las acciones de clase al servicio de personas con el mismo interés.”
- España: Cualquier persona puede impugnar los actos y planes de ordenación urbana cuando vulneren el interés público o de terceros.”
- Estados Unidos: mediante las acciones de clase (class actions) las personas pueden defender sectores específicos de la población, y mediante las acciones ciudadanas (citizen actions) se pueden defender los intereses que son comunes a una colectividad o grupo.”
- Francia: Prevé la Acción Publica en defensa del medio ambiente y la acción de los consumidores asociados contra las cláusulas de los contratos privados por adhesión.”
- Italia: Cualquier persona perjudicada puede interponer, en su propio interés o en representación de un grupo,, una acción contra actos u omisiones que lesionen los intereses de la comunidad.”
- Argentina: La acción de amparo contempla contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen el ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor así como a los derechos de incidencia colectiva general.”²⁷

Según lo anterior es notable que en varios países del mundo se recurren a este tipo de Acciones para defender y proteger los diferentes Derechos Colectivos ante las vulneraciones que se presenten, en muchos se las identifica con otro nombre sin embargo todas tienen y cumplen el mismo fin, garantizar la restauración de estos para el mejoramiento de las condiciones sociales de dicha comunidad.

²⁷ CAMARGO, Op. Cit., Pp. 44 – 45.

3. ESTRUCTURA FISCAL DEL MUNICIPIO DE PASTO 2000 – 2012

Este capítulo analizara como Ente Territorial al Municipio de Pasto en aspectos generales como son Sociales, Económicos y Culturales así como las formas de organización y administración económica que se presentaron en la ciudad durante el periodo de estudio, para ello se tendrá en cuenta la Estructura Fiscal del Municipio haciendo referencia con ello a la administración de los recursos es decir a la Ejecución Presupuestal de Ingresos y Gastos del Municipio ya que realizando una observación sobre estos, llevara, guiara y contribuirá a un mejor proceso del Estudio en cuanto a las cantidades de dinero que se operaban en aquel entonces siendo este un referente para determinar la finalidad de la Investigación.

3.1 GENERALIDADES DEL MUNICIPIO

San Juan de Pasto es la capital de un departamento de enorme potencial en biodiversidad, de ubicación geopolítica privilegiada, gran riqueza natural, multiétnica y pluricultural.

El nombre del Municipio y de la ciudad se origina en el nombre del pueblo indígena Pastos, Pas = gente y to = tierra o gente de la tierra, que habitaba el Valle de Atriz a la llegada de los conquistadores Españoles.

Se debe diferenciar que Pasto es el Municipio con su cabecera y 17 corregimientos, mientras que San Juan de Pasto es la cabecera.

Pasto es conocida como la “Ciudad Sorpresa” pues todo aquel que la visita se sorprende con su rica historia colonial salpicada de bellas iglesias, por las que ha sido declarada patrimonio religioso de Colombia, se caracteriza por su gastronomía y por su especial topografía sin dejar de lado su gran biodiversidad. La gastronomía pastusa, al igual que su historia, es única y se basa principalmente en el maíz, la papa y la preparación del cuy.

En San Juan de Pasto existen diversas opciones para el turismo y la diversión contando la ciudad con emblemáticos lugares que caracterizan la riqueza cultural y natural de la región. Entre ellos se encuentran:

El Volcán Galeras cuya altura es de 4276 metros sobre el nivel del mar, en su parte alta se ubica el santuario de flora y fauna Galeras, fábrica de agua que abastece a las poblaciones vecinas y es hábitat de gran variedad de especies de flora y fauna.

La Laguna de la Cocha ubicada a 27 km de Pasto. En el centro de la laguna emerge una isla de reserva vegetal con flora y fauna, denominada Isla de la Corota.

El Centro Ambiental Chimayoy, cuyo nombre significa ir al encuentro con el sol,.. El objetivo de éste es informar a turistas y Pastusos, sobre las medidas de cuidado ambiental.

La industria en el Municipio es incipiente, está dedicada a la producción harinera, trilla de café, confección en cuero y talla de madera. La construcción ha registrado un gran incremento en los últimos años.

Pasto se caracteriza por la belleza del paisaje, la variedad de sus recursos naturales, la bondad y laboriosidad de sus gentes así como por su riqueza cultural y artesanal con el tan reconocido Barniz de Pasto.

En aspectos Económicos los ciudadanos se destacan por desarrollar y llevar a cabo varias actividades comerciales y productivas para dinamizar la Economía de la Ciudad al igual que el Sector Financiero siendo un eje esencial en este ámbito. A continuación se detallará y profundizará en la Estructura Fiscal del Municipio para el periodo 2000 – 2012 con el fin de conocer el comportamiento de las Ejecuciones Presupuestales del Ente Territorial ya que las cifras y valores en cantidad de dinero que se presentarán más adelante, resultan ser parte esencial e importante a analizar y contrastar frente a los pagos por los fallos dictados para así determinar el Efecto Económico.

3.2 ESTRUCTURA FISCAL

El desarrollo de la Estructura Fiscal hace referencia a la Ejecución Presupuestal de Ingresos y Gastos que se generaron en el Municipio de Pasto en el periodo de estudio 2000 - 2012.

3.2.1 Ingresos del Municipio de Pasto. Para la Ejecución Presupuestal de ingresos se tendrán en cuenta los rubros correspondientes a:

Ingresos del Municipio es decir los Ingresos totales para el Municipio en cada año, los Ingresos Corrientes, los Ingresos Tributarios y No Tributarios, siendo estos últimos tres unos de los rubros más importantes a contemplar como fuentes de Ingresos para el Municipio como lo detalla el Cuadro No. 3.

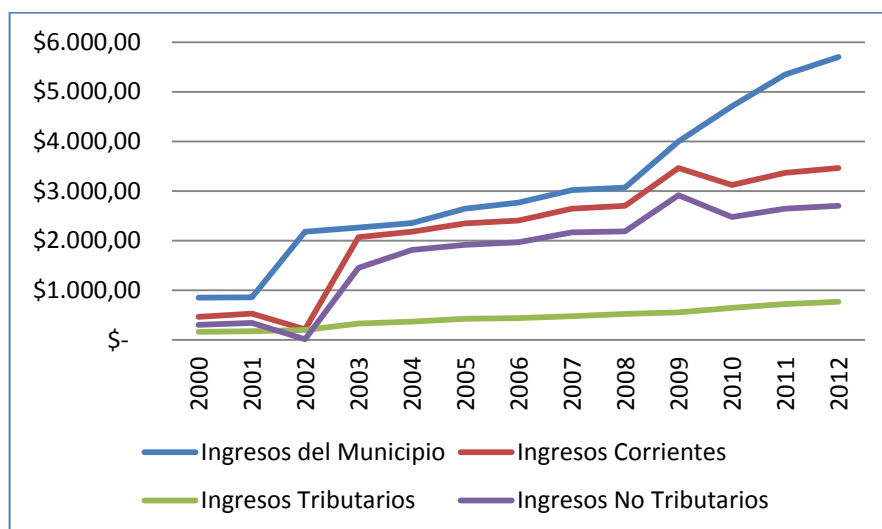
Cuadro 3. Ejecución Presupuestal de Ingresos 2000 – 2012

EJECUCION PRESUPUESTAL DE INGRESOS EXPRESADO EN MILES DE MILLONES DE PESOS				
Año	Ingresos del Municipio	Ingresos Corrientes	Ingresos Tributarios	Ingresos No Tributarios
2000	\$ 854,16	\$ 464,97	\$ 163,11	\$ 301,86
2001	\$ 859,47	\$ 529,32	\$ 172,08	\$ 338,97
2002	\$ 2.180,50	\$ 211,89	\$ 200,30	\$ 11,58
2003	\$ 2.262,16	\$ 2.068,90	\$ 326,91	\$ 1.448,45
2004	\$ 2.355,77	\$ 2.180,80	\$ 368,03	\$ 1.812,77
2005	\$ 2.642,27	\$ 2.344,27	\$ 427,05	\$ 1.917,22
2006	\$ 2.763,93	\$ 2.402,61	\$ 438,27	\$ 1.964,34
2007	\$ 3.017,27	\$ 2.642,75	\$ 476,41	\$ 2.166,34
2008	\$ 3.069,59	\$ 2.703,40	\$ 520,08	\$ 2.183,32
2009	\$ 3.999,63	\$ 3.464,57	\$ 551,92	\$ 2.912,65
2010	\$ 4.707,19	\$ 3.121,56	\$ 642,57	\$ 2.479,00
2011	\$ 5.344,01	\$ 3.364,76	\$ 723,67	\$ 2.641,09
2012	\$ 5.699,75	\$ 3.463,51	\$ 764,08	\$ 2.699,43

Fuente: Esta Investigación, en base a la información suministrada por la Secretaría de Hacienda Municipal de Pasto.

Para una mejor interpretación y observación del comportamiento de los Ingresos del Municipio, en el Grafico No. 1 que se muestra a continuación, se aprecia la conducta de los valores anteriormente presentados a lo largo del periodo.

Grafico 1. Comportamiento de la Ejecución Presupuestal de Ingresos del Municipio de Pasto 2000 – 2012



Fuente: Esta Investigación.

Como lo indica el anterior Grafico los ingresos del Municipio se van incrementando con el pasar del tiempo de manera normal acorde a la conducta de la Economía del País de aquellos años, por otro lado los Ingresos Corrientes, los Ingresos Tributarios y No Tributarios mantienen un crecimiento pero con muy pocas variaciones en algunos años.

3.2.2 Gastos del Municipio de Pasto. En cuanto a la Ejecución Presupuestal de Gastos se toman aquellos rubros correspondientes a:

Gastos del Municipio es decir los Gastos totales del Municipio para cada año, Gastos de Funcionamiento y el rubro de Otros Pagos específicamente a la subcuenta de los pagos realizados por concepto de Sentencias, Conciliaciones, Otros, siendo estos unos de los rubros más esenciales a considerar en el desarrollo del Estudio como se muestra a continuación en el Cuadro No. 4.

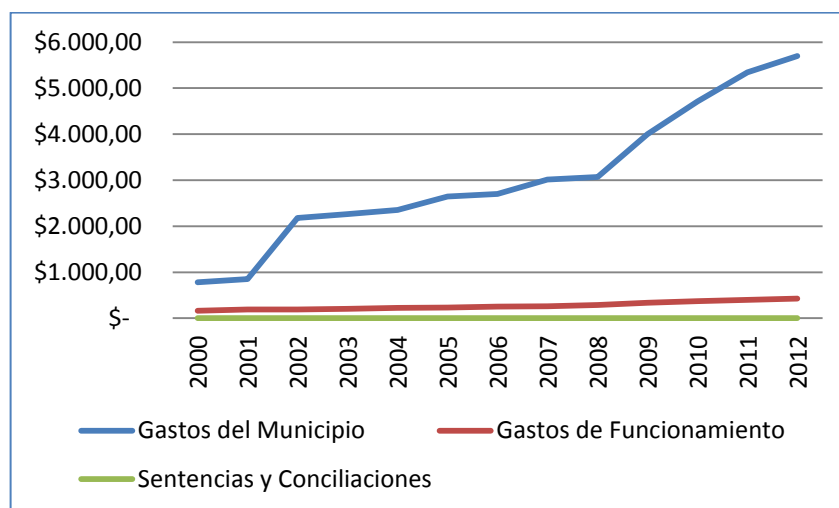
Cuadro 4. Ejecución Presupuestal de Gastos 2000 – 2012

EJECUCION PRESUPUESTAL DE GASTOS ANUAL EXPRESADO EN MILES DE MILLONES DE PESOS			
Año	Gastos del Municipio	Gastos de Funcionamiento	Sentencias y Conciliaciones
2000	\$ 780,70	\$ 160,36	\$ 1,07
2001	\$ 853,71	\$ 190,18	\$ 1,20
2002	\$ 2.180,50	\$ 190,21	\$ 2,89
2003	\$ 2.260,23	\$ 205,23	\$ 4,05
2004	\$ 2.355,77	\$ 225,03	\$ 1,86
2005	\$ 2.642,27	\$ 231,57	\$ 1,43
2006	\$ 2.703,41	\$ 250,97	\$ 3,57
2007	\$ 3.017,27	\$ 262,79	\$ 2,36
2008	\$ 3.069,59	\$ 290,45	\$ 3,39
2009	\$ 3.999,63	\$ 340,25	\$ 4,55
2010	\$ 4.707,19	\$ 370,70	\$ 5,62
2011	\$ 5.344,01	\$ 402,08	-
2012	\$ 5.699,75	\$ 428,20	\$ 0,45

Fuente: Esta Investigación, en base a la información suministrada por la Secretaría de Hacienda Municipal de Pasto.

Para una mejor interpretación de la información y percepción del comportamiento de los Gastos del Municipio, en el Grafico No. 2 que se muestra a continuación, se aprecia la conducta en el transcurso del periodo de los valores anteriormente presentados.

Grafico 2. Comportamiento de la Ejecución Presupuestal de Gastos del Municipio de Pasto 2000 – 2012



Fuente: Esta Investigación.

Los Gastos del Municipio presentan un incremento cada año, al igual que los Gastos de Funcionamiento que van aumentando proporcionalmente, en cuanto a los pagos por concepto de Sentencias y Conciliaciones presentan un comportamiento relativamente constante a lo largo de los años sin embargo los mayores pagos se realizaron en el año 2003 – 2009 – 2010 y 2012. A pesar de que en el año 2011 no presentaron ni registraron gastos referentes a este rubro.

Ya presentadas las Ejecuciones Presupuestales de Ingresos y Gastos del Municipio es necesario proceder a realizar un comparativo entre los valores de las Apropriaciones Vigentes de cada uno de estos definiendo así la existencia de una equivalencia entre cada valor ejecutado para cada año.

3.2.3 Comparativo entre la Ejecución Presupuestal de Ingresos y Gastos del Municipio de Pasto. Los Valores Expuestos en el Cuadro No. 5 hacen referencia a la Ejecución Presupuestal de Ingresos y Gastos totales del Municipio que corresponden a la sumatoria mes a mes de los valores por apropiaciones vigentes, totalizando así el valor de cada año según los registros presupuestales del Ente Territorial.

Cuadro 5. Ejecución Presupuestal de Ingresos vs Gastos 2000 – 2012

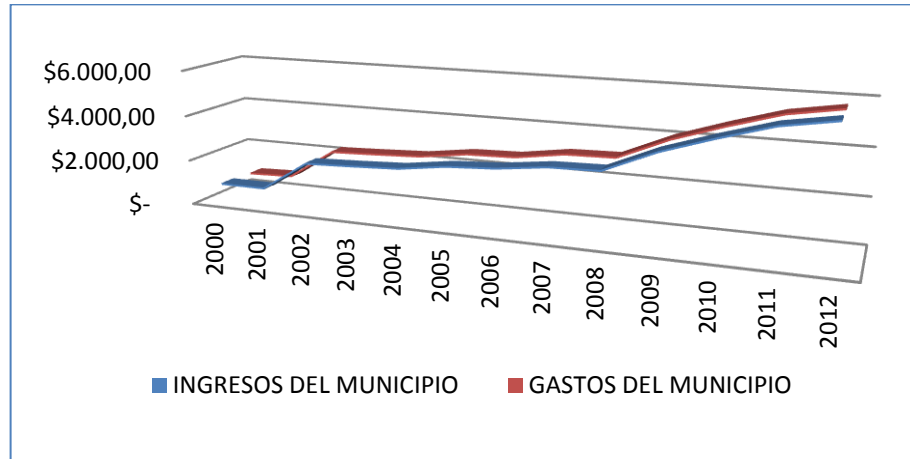
EJECUCION PRESUPUESTAL DE INGRESOS Y GASTOS EXPRESADO EN MILES DE MILLONES DE PESOS		
Año	INGRESOS DEL MUNICIPIO	GASTOS DEL MUNICIPIO
2000	\$ 854,16	\$ 780,70
2001	\$ 859,47	\$ 853,71
2002	\$ 2.180,50	\$ 2.180,50
2003	\$ 2.262,16	\$ 2.260,23
2004	\$ 2.355,77	\$ 2.355,77
2005	\$ 2.642,27	\$ 2.642,27
2006	\$ 2.763,93	\$ 2.703,41
2007	\$ 3.017,27	\$ 3.017,27
2008	\$ 3.069,59	\$ 3.069,59
2009	\$ 3.999,63	\$ 3.999,63
2010	\$ 4.707,19	\$ 4.707,19
2011	\$ 5.344,01	\$ 5.344,01
2012	\$ 5.699,75	\$ 5.699,75

Fuente: Esta Investigación, en base a la información suministrada por la Secretaría de Hacienda Municipal de Pasto.

Observando los Valores del anterior cuadro, se logra percibir coincidencias en las cifras de la mayoría de años de la ejecución de Ingresos y Gastos, exactamente en 9 años los valores concuerdan y en 4 años la diferencia es mínima siendo los Gastos los de menor valor.

En el Grafico No. 3, que se encuentra a continuación, se aprecia la conducta de los valores anteriormente presentados en todo el periodo, expresados de una manera más didáctica para su interpretación.

Grafico 3. Comparativo del comportamiento de la Ejecución Presupuestal Ingresos vs Ejecución Presupuestal de Gastos 2000 – 2012



Fuente: Esta Investigación.

El comportamiento de los Ingresos contra el comportamiento de Gastos del Municipio de Pasto es relativamente equivalente, a excepción de los años 2000, 2001, 2003 y 2006 los Ingresos superan aunque no en gran proporción a los Gastos de esos años.

Por otra parte es notorio que el comportamiento de Ingresos y Gastos durante este periodo coinciden dándose incrementos año tras año, por lo tanto se puede mencionar que los Ingresos del Municipio para cada año se Gastaron de manera normal en todos los requerimiento que el Ente Territorial necesitara ejecutar.

La Estructura Fiscal anteriormente expuesta muestra la conducta de las Finanzas del Municipio para el periodo 2000 – 2012, por medio de esta se puede identificar y llegar de manera concreta a la determinación y posteriormente al Análisis del Efecto Económico sobre el Presupuesto Público.

4. ANÁLISIS DEL EFECTO ECONÓMICO CAUSADO POR LAS DECISIONES DE ACCIONES POPULARES SOBRE EL PRESUPUESTO PÚBLICO

En el presente capítulo se da desarrollo al Diagnóstico de todas las Acciones Populares propuestas en contra del Municipio de Pasto por medio de una Descripción, Clasificación y Caracterización de todos los procesos y fallos que se presentaron durante el periodo de Estudio al igual que el Análisis de Efecto Económico realizados con la Información útil de cada fallo que involucro al Municipio correspondientes a cada Derecho Colectivo específico que se tomó para fines precisos y determinados de la Investigación, e igualmente se contempló la Estructura Fiscal ajustada como parte elemental para su desarrollo.

4.1 DIAGNOSTICO DE LAS ACCIONES POPULARES PROPUESTAS EN CONTRA DEL MUNICIPIO DE PASTO

Es preciso iniciar identificando los procesos que cursan en el Municipio de Pasto por medio de un Diagnostico, en el sentido que se logre reconocer y clasificar cuáles han sido los fallos en aspectos generales presentados ante la vulneración de los diferentes derechos colectivos que han afectado a la comunidad Pastusa, se tiene en cuenta de manera especial los fallos que han protegido la Moralidad Administrativa, el Patrimonio Público y el Ambiente Sano ya que son estos los que resultan y presentan infracciones realmente amenazantes para el desarrollo social, bienestar y calidad de vida de la comunidad, puesto que de ellos depende que la comunidad se encuentre y viva en óptimas condiciones al igual que dan desarrollo a los demás Derechos de manera conjunta, a raíz de lo anterior, se procede a establecer los fallos Desfavorables de incidencia económica para el Municipio y así proceder a determinar y analizar el Efecto Económico sobre el Presupuesto del Municipio de Pasto.

4.1.1 Descripción de los Procesos. Desde el año 2001 hasta el año 2012 se presentaron 171 Acciones Populares variando la cantidad de estas en cada año como se puede ver en el Cuadro No.6, los diferentes demandantes que se encargaron de realizar tales procesos observaron e identificaron violaciones y/o vulneraciones a los diferentes Derechos Colectivos que afectaban en aquel momento a las distintas comunidades en las diferentes localidades del Municipio, por lo tanto decidieron actuar conforme a la ley 472 de 1998, procediendo a demandar al Municipio frente a la falta de garantías de los derechos colectivos que se estaban exigiendo sean protegidos. Cabe destacar que todos estos procesos son de tipo Administrativo presentados ante los diferentes juzgados del Municipio de esta área del Derecho, lo que quiere decir que se procede a demandar por medio de la Acción Popular a una autoridad pública por “negligencia, descuido o por intereses apartados a los que establece la Constitución Política”, en este caso

al Municipio como el Administrador del Presupuesto.

Cuadro 6. Relación de los procesos que se propusieron en contra del Municipio de Pasto

Año	No. ACCIONES P.
2001	3
2002	3
2003	17
2004	15
2005	10
2006	14
2007	16
2008	17
2009	30
2010	36
2011	6
2012	4
TOTAL	171

Fuente: Esta Investigación, en base a la información de la Oficina Jurídica de la Alcaldía Municipal de Pasto.

Como se observa y lo detalla el cuadro anterior el número de Acciones Populares presentadas iban aumentando con el pasar de los años, seguramente muchos de los procesos presentados durante este periodo fueron causales para recibir incentivos económicos por cualquier tipo de situaciones que perturbaban a la comunidad, muchos de esos como la falta de tapas de alcantarillas, la ubicación de casetas de vigilancia sobre los espacios públicos, señalización vial y semaforización, la construcción de andenes e inclusive el desalojo de vendedores ambulantes entre muchos otros procesos que se estaban desencadenando a raíz del efecto negativo que afectaba a la calidad de vida de la comunidad, sin embargo muchos otros procesos en realidad causaron alta relevancia puesto que estos estaban perturbando en gran medida a la gran parte de la población ya que eran circunstancias preocupantes que en realidad estaban afectando el bienestar de la comunidad, por lo tanto el municipio se vio afectado y debió actuar de inmediato para dar solución a tal problemática y muchos de estos en el que los magistrados fallaron de manera desfavorable para el Municipio, desfavorable en materia económica para las finanzas del mismo, es decir en el aspecto en que se vio involucrado el Municipio a cumplir con los Fallos mediante pagos de Funcionamiento e Inversión para poder restablecerle a la comunidad sus derechos colectivos.

En los diferentes periodos Gubernamentales del Municipio se manejó un determinado Presupuesto para cada año, tal y como se apreció en la Estructura Fiscal del Municipio anteriormente presentada, en dichos años organizados por periodos como se mostrará a continuación, se realizó por parte de los ciudadanos diferentes Acciones Populares, como lo especifica el Cuadro No. 7.

Cuadro 7. Relación de los procesos que cursan en el Municipio de Pasto

Periodo	Número de Procesos.	%
2001 - 2003	23	12.17
2004 - 2007	55	29.10
2008 - 2011	89	47.08
2012 - 2015	22	11.05
TOTAL	189	100

Fuente: Esta Investigación, en base a la información de la Oficina Jurídica de la Alcaldía Municipal de Pasto.

El cuadro indica la cantidad de Acciones Populares que se presentaron durante los cuatro periodos del Gobierno Municipal, en este se manifiesta durante los primeros tres periodos el 88.35% del total de procesos que se presentaron en gran medida a diferencia del periodo 2012 - 2015 que muestra el 11,05% con una minoría, se puede decir que dicha reducción en la presentación de estas fue a causa de que el incentivo económico que consagraba la ley al Actor Popular dejó de existir siendo uno de los principales factores que causó esta disminución en contraste con los años antecesores en el que la ley aun consagraba dicho incentivo.

4.1.2 Clasificación de los Procesos por Derecho Colectivo. A continuación en el Cuadro No. 8 se muestra la clasificación de los procesos presentados por Derecho Colectivo en los diferentes años agrupados en periodos correspondientes a aquel entonces, y tomado como el referente necesario para la organización del número de procesos específicos para cada vigencia.

Cuadro 8. Relación de los procesos por Derecho Colectivo

Clasificación de Los Procesos por Derecho Colectivo				
Derecho Colectivo	2001 - 2003	2004 - 2007	2008 - 2011	2012
Seguridad	11	34	60	3
Espacio Publico	11	38	63	4
Riesgo de Desastres	6	9	15	1
Moralidad Administrativa	2	8	19	0
Ambiente Sano	2	30	38	1
Presupuesto / Patrimonio Público	0	3	4	0
Patrimonio Cultural	0	2	2	0
Libre Competencia	0	0	1	0

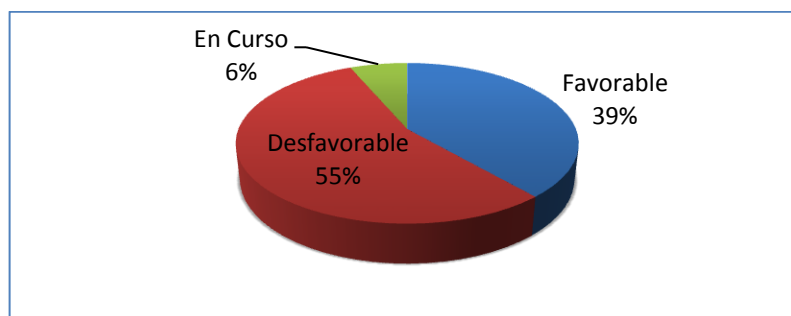
Fuente: Esta Investigación, en base a la información de la Oficina Jurídica de la Alcaldía Municipal de Pasto.

Es importante mencionar que en muchos de los procesos presentados durante estos años se involucraron más de un Derecho Colectivo, es decir que en la gran mayoría de los procesos habían como mínimo dos Derechos Colectivos que estaban siendo exigidos para su protección, era escaso el proceso en el que únicamente se realizaba la solicitud de reparación de un solo Derecho Colectivo.

4.1.3 Caracterización de los Fallos para el Municipio. Dentro de los ciento setenta y uno (171) procesos revisados se encontró que se dictaron ciento sesenta (160) fallos de los cuales sesenta y seis (66) fueron Favorables, noventa y cuatro (94) Desfavorables y once (11) en curso, los 66 procesos Favorables no comprometieron al Municipio en muchas situaciones porque se negaron pretensiones al no encontrar pruebas que justifiquen o prueben la vulneración de los Derechos Colectivos por el cual fueron Archivados, otros porque simplemente se encontró que los Derechos no estaban siendo vulnerados, para los 94 fallos Desfavorables se justifica en la medida que muchos de los demandantes se encontraban sumamente afectados por las vulneraciones sociales, ambientales o de diferente ámbito que perturbaba a la comunidad en aquel momento, por lo tanto se dictó fallo a favor de estos ordenando al Municipio cumplir con dicho fallo para proteger los diferentes Derechos Colectivos que se estaban siendo violados.

A continuación el Grafico No. 4 muestra la proporción de todos los procesos propuestos en el periodo 2000 – 2012 entre los diferentes fallos Favorables, y Desfavorables para el Municipio al igual los procesos que aún continúan En Curso

Grafico 4. Caracterización de los Fallos para el Municipio



Fuente: Esta Investigación, en base a la información de la Oficina Jurídica de la Alcaldía Municipal de Pasto.

El grafico manifiesta el resultado en el que los procesos con fallos Desfavorables para el Municipio superan el 50% del total mientras que los fallos Favorables están por debajo del 40%, tras la anterior situación se puede mencionar que el Municipio en realidad se vio condenado por la mayor parte de los fallos judiciales dictados, en el cual tuvo que responder ante tal problemática, donde su único camino fue el de proteger los Derechos Colectivos que se estaban siendo reclamados por su vulneración, el 6% correspondiente a los procesos En Curso significan una minoría muy poco significativa para el Estudio ya que ni siquiera se han dictado fallos sobre estos.

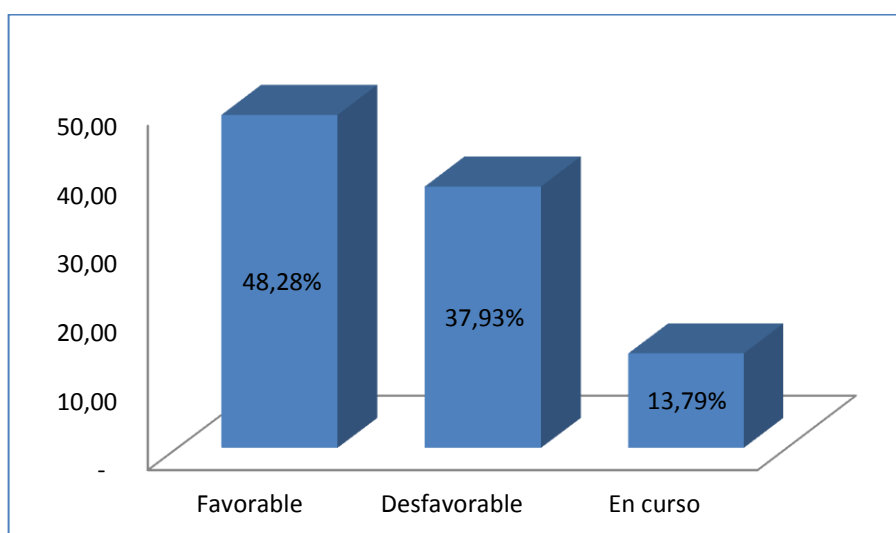
Los procesos con fallos Desfavorables son útiles para fines de la Investigación porque comprometen al Municipio como el único ente responsable ante los demandantes, dentro del Estudio es fundamental este tipo de fallos ya que para proteger los diferentes Derechos Colectivos por las diferentes Acciones Populares propuestas en este periodo el Municipio se vio amenazado puesto que los recursos que se utilizaron para salvaguardar estos Derechos fueron utilizados desde el Presupuesto Público del Municipio afectando de una u otra manera las finanzas.

La importancia de la restauración de los Derechos Colectivos radica en que se debe cumplir, garantizar y mantener a los ciudadanos en adecuadas condiciones de vida con educación, salud, recreación y mantener libres de peligro y con seguridad los entornos que habitan y frecuentan, el análisis se realiza basado en estos aspectos de tal manera que se toma fundamentalmente los fallos judiciales Desfavorables para el Municipio que han protegido los Derechos Colectivos de

Moralidad Administrativa, Patrimonio Público y Ambiente Sano, puesto que estos son los que han presentado una mayor trascendencia para el Municipio de Pasto a raíz de que de estos depende en aspectos generales el bienestar de todos los ciudadanos.

En los Gráficos No. 5, 6 y 7 a continuación, se ilustra de manera porcentual los procesos que circularon en el Municipio de Pasto durante el periodo de Estudio, correspondientes a los Derechos Colectivos de Moralidad Administrativa, Patrimonio Público y Ambiente Sano que se contemplan dentro del Proyecto.

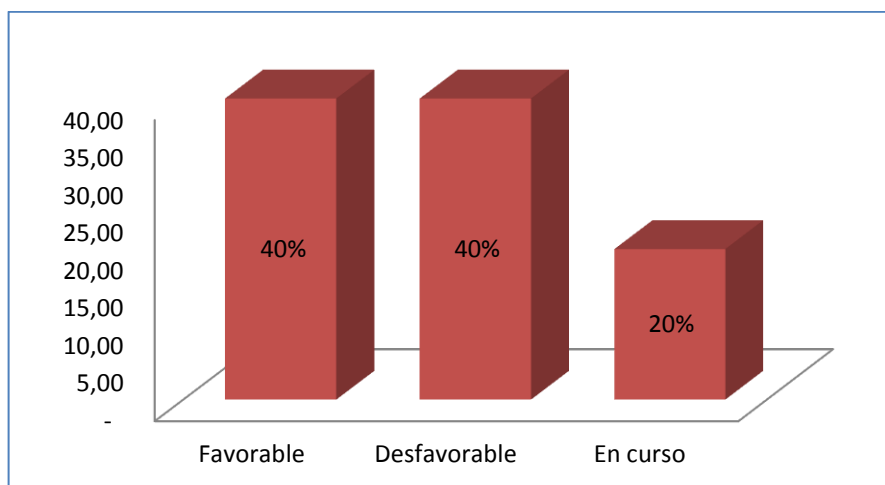
Gráfico 5. Fallos por Procesos de Moralidad Administrativa



Fuente: Esta Investigación, en base a la información de la Oficina Jurídica de la Alcaldía Municipal de Pasto.

De los 29 Procesos correspondientes al Derecho Colectivo de Moralidad Administrativa, sobresalen con el 48,28% los fallos Favorables correspondientes a 14 procesos seguidos del 37,93% de fallos Desfavorables para el Municipio con 11 procesos que debían proteger este Derecho y por ultimo con 4 procesos En Curso correspondiente al 13,79%.

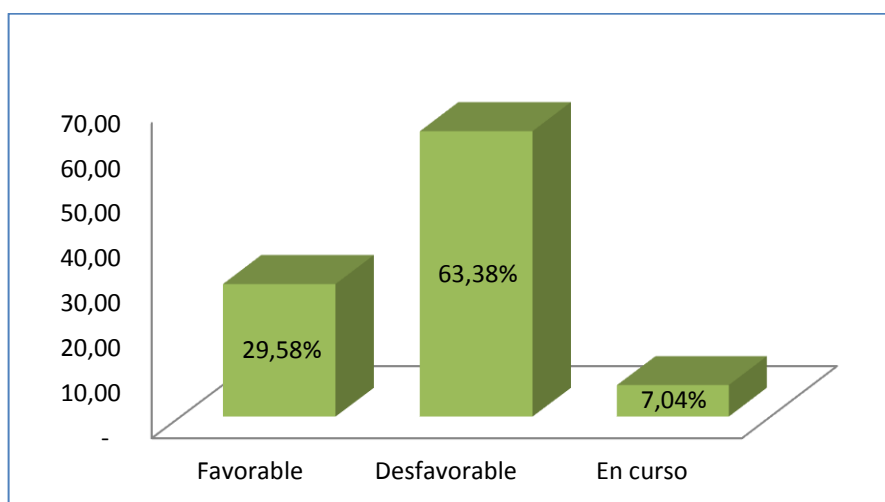
Grafico 6. Fallos por Procesos de Patrimonio Público



Fuente: Esta Investigación, en base a la información de la Oficina Jurídica de la Alcaldía Municipal de Pasto.

Para los 5 procesos del Derecho Colectivo de Patrimonio Público, 40% fallaron a favor del Municipio, otro 40% de manera Desfavorable para el mismo que debía proteger este Derecho y solo con el 20% de procesos En Curso.

Grafico 7. Fallos por Procesos de Ambiente Sano



Fuente: Esta Investigación, en base a la información de la Oficina Jurídica de la Alcaldía Municipal de Pasto.

Al igual el Derecho Colectivo de Ambiente Sano pertenece y entra en el proceso de un pleno desarrollo de la calidad de vida de la comunidad y el contexto donde se ubica y rodea, gozando de un espacio libre de contaminación y problemas ambientales para el desarrollo de una buena salud y recreación entre otros aspectos.

Son 71 los Procesos correspondientes al Derecho Colectivo de Ambiente Sano, que a diferencia de los procesos de Moralidad Administrativa en este sobresalen los procesos con fallos Desfavorables para el Municipio con exactamente el 63,38% de fallos que corresponden a 45 procesos, 21 procesos corresponden al 29,58% de fallos Favorables para el Municipio y con el 7,04% o sea 5 procesos En Curso.

105 De 171 procesos propuestos son los que suman en total entre los tres Derechos Colectivos descritos anteriormente, de los cuales 58 resultan ser Desfavorables para el Municipio; por lo tanto para efectos y fines del Estudio se tiene en cuentas este tipo de fallos, tomando aquellos de mayor importancia e incidencia social y económica que involucraron al Municipio.

Para el Estudio se trabaja sobre los gastos realizados por el fallo dictado de cada Derecho Colectivo en contraste con los Gastos de Funcionamiento e Inversión ajustados, los Gastos de Funcionamiento se obtuvieron mediante la sustracción de las Transferencias de los Entes de Control de Concejo, Contraloría y Personería Municipal los cuales se encuentran registrados en la Ejecución Presupuestal de Gastos, se sustraen a causa de que estas dependencias tienen autonomía presupuestal, en el caso de los Gastos de Inversión por su parte provienen de la sustracción del rubro de Transferencias, exactamente al Sistema General de Participaciones, por lo tanto se pretende evaluar el efecto estrictamente sobre los recursos y gastos propios del Ente Territorial y no sobre los recursos de otras dependencias.

A través de una escala porcentual representada en el Cuadro No. 9. construida especialmente para el Estudio, se procederá a determinar qué tan significativo resultaría ser el Efecto Económico de las decisiones por Acciones Populares sobre el Presupuesto Público según los resultados obtenidos y en base a la observación y contraste aplicado sobre el total de los recursos Propios del Municipio, los cuales fueron obtenidos mediante una depuración y ajuste de la Ejecución Presupuestal de Gastos como se explicó anteriormente, por lo tanto si los resultados obtenidos arrojan y comprometen un 20% o más del Presupuesto en la restauración de los Derechos Colectivos y el cumplimiento de los Fallos dictados el Efecto Económico resultaría ser Significativo de lo contrario por debajo de esta cifra su significancia variaría entre los criterios de medianamente y poco significativo.

Cuadro 9. Escala Porcentual del Efecto Económico

Escala de Efecto Económico			
Nivel de Significancia		Promedio de Gastos 2000 - 2012 expresado en miles de millones de pesos	
		Funcionamiento	Inversión
Significativo	> o igual al 20 %	\$ 272,92	\$ 1.006,91
Medianamente Significativo	> o igual al 10%		
Poco Significativo	Por debajo del 10%		

Fuente: Esta Investigación

Las cifras que se presentaran a continuación en los Cuadros No. 10, 11 y 12 están basadas en la información suministrada por la Secretaria de Hacienda y la Oficina Jurídica de la Alcaldía Municipal de Pasto, las cuales están ajustadas como ya se mencionó, para determinar el Efecto Económico por las decisiones que protegieron los Derechos Colectivos sobre el Presupuesto Público.

4.2 ANÁLISIS DEL EFECTO ECONÓMICO CAUSADO POR LAS DECISIONES JUDICIALES QUE HAN PROTEGIDO LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA

La Moralidad Administrativa es el Derecho Colectivo que actúa a favor de la comunidad obrando de manera correcta en la protección del patrimonio público sin que exista abuso de poder por parte de los gobernantes o en otras palabras sin que exista Corrupción Administrativa, dicho derecho abarca el cómo la administración de los recursos debe ir guiado al cumplimiento y eficacia de la protección de los demás derechos colectivos y sean tomados en cuenta de manera correcta sin pasar por alto el bienestar común y no buscar únicamente un beneficio particular, por esta razón es importante contemplar los fallos que protegieron este Derecho por su alta importancia dentro del pleno cumplimiento y requerimientos ante las necesidades de la ciudadanía.

Para dar respuesta al objetivo se analizaran aquellas decisiones judiciales que han condenado al Municipio de Pasto, es decir aquellos procesos con fallos llamados Desfavorables, que han sido de mayor relevancia para el Ente Territorial por los que se ha realizado inversiones para proteger el Derecho Colectivo en este caso a la Moralidad Administrativa.

En el Cuadro No 10. Se presenta la relación existente entre el valor cancelado al Actor Popular, es decir el denominado incentivo, que varía entre 10 y 150 salarios

mínimos según el (Art. 39) Ley 472 De 1998 y los Gastos de Funcionamiento de la Ejecución Presupuestal del Municipio de Pasto.

Así como la relación entre los recursos que invirtió el Municipio para cumplir con las decisiones judiciales que protegieron la Moralidad Administrativa, esencialmente en la realización de obras públicas y el total de gastos de inversión para cada año.

Cuadro 10. Efecto Económico causado sobre el Presupuesto Público por las decisiones judiciales que protegieron la Moralidad Administrativa

Moralidad Administrativa							
Año	Proceso	Valor Pagado por M/pio expresado en miles de millones de pesos		Ejecución Presupuestal de Gastos Anual ajustado expresado en miles de millones de pesos		Efecto sobre el Presupuesto Municipal	
		funcionamiento incentivo al Actor Popular	inversión	funcionamiento	inversión	% funcionamiento	% inversión
2003	319	\$ 0,00332	\$ 8,95	\$ 205,23	\$ 744,07	0,0016%	1,20%
2004	2180	\$ 0,00358	\$ 0,90	\$ 225,03	\$ 764,40	0,0016%	0,12%
	2204	\$ 0,00358	\$ 0,50			0,0016%	0,07%
Total 2004		\$ 0,00716	\$ 1,40	-	-	0,0032%	0,19%
2005	861	\$ 0,00382	\$ 1,20	\$ 231,57	\$ 884,46	0,0016%	0,14%
2008	135	\$ 0,00462	\$ 1,20	\$ 290,45	\$ 998,78	0,0016%	0,12%

Fuente: Esta Investigación.

Los procesos anteriores hacen referencia a Acciones Populares de Moralidad Administrativa, presentadas por Construcción de sede deportiva juegos 2000 en lote ICA, Daños y perjuicios por demora y sobrecostos construcción puente San Vicente, lote para la escombrera, recuperación de espacio público, cierre de mina de arena entre otros.

En cumplimiento con estas labores en cada año se debieron realizar una serie de Gastos de Inversión para proteger el Derecho Colectivo de Moralidad Administrativa.

En el año 2003 para cumplir con el fallo, el Municipio de Pasto perdió una inversión de 8.950 millones de pesos ya que las obras que se habían iniciado para

la construcción del estadio la “Pastusidad” fueron detenidas por encontrarse en un lugar de alto riesgo o amenaza por la cercanía al Volcán Galeras y que podría atentar contra la vida de aquellos que participaran en los posteriores eventos que se realizaran en dicho lugar.

Este es uno de los casos más controversiales y nombrados de Acciones Populares tanto a nivel local como Nacional, este proceso exige la protección al Derecho Colectivo de Moralidad Administrativa en el sentido que se exige la protección del Presupuesto del Municipio, ya que no se realizó el debido y correcto proceso de manera transparente por lo que se efectuaron inversiones en obras de construcción de establecimientos que acogen una gran cantidad de personas en zonas de alto riesgo como se mencionó anteriormente y sin realizar estudios previos para ejecutar la obra, por ende es crucial esta Acción Popular puesto que se involucran situaciones tales como atentar contra la vida de las personas y el despilfarro de recursos.

- Para el año 2004 se realizó una inversión por parte del Municipio de 1.400 millones de pesos de un total de 764.40 miles de millones de pesos correspondientes a los Gastos de Inversión, lo que ocasiona un efecto aproximadamente del 0.19% sobre el total de los Gastos de Inversión del Presupuesto Público de este año.
- Para el año 2005 el Municipio realizó una inversión de 1.200 millones de pesos de un total de 884.46 miles de millones de pesos lo que ocasiona un efecto de 0.14% sobre el total de los Gastos de Inversión del Presupuesto Público de este año.
- Por último en el año 2008 el Municipio realizó una inversión de 1.200 millones de pesos de un total de 998.78 miles de millones de pesos lo que genera un impacto de 0.12% sobre el total de los Gastos de Inversión del Presupuesto Público de este año.

La Inversión total que realizó el Municipio es de aproximadamente 3800 millones de pesos en cumplimiento con las sentencias judiciales que condenaron al Municipio por protección de la Moralidad Administrativa en un periodo de 2004 - 2008 además de la Inversión perdida de 8.950 Millones de pesos causada por la detención en las Obras del Estadio la “Pastusidad” del Municipio Ocasionando un efecto de 1.64% en los Gastos de Inversión correspondientes a este periodo.

El efecto ocasionado en cada año es Poco Significativo, sin embargo el que más se destaca es el año 2003 ya que en este periodo se presentó una de las más grandes inversiones que resulto siendo una pérdida para el Municipio.

En cuanto a los Gastos de Funcionamiento el efecto ocasionado para cada uno de los procesos es de 0.016% del total de Gastos de Funcionamiento del Presupuesto Público anual; al existir un solo proceso en los años 2003, 2005, y 2008 el efecto es el mismo para cada año sobre los Gastos totales de Funcionamiento del respectivo año.

Sin embargo para el año 2004 ya que existen dos procesos el efecto es de 0.0032% sobre el total de Gastos de Funcionamiento del mismo año.

Los Gastos de Funcionamiento del Municipio para el periodo 2004- 2008 fueron alrededor de 18 millones de pesos cabe resaltar que este valor no genera mayor impacto en las finanzas públicas porque los pagos que se generan por demandas al Municipio ya están presupuestados en el rubro de Sentencias, Conciliaciones, Otros registrado en la Ejecución Presupuestal de Gastos del Municipio.

4.3 ANÁLISIS DEL EFECTO ECONÓMICO CAUSADO POR LAS DECISIONES JUDICIALES QUE HAN PROTEGIDO EL PATRIMONIO PÚBLICO

Como Patrimonio Público se conoce aquellos bienes que no son propiedad privada, que son administrados y cuidados por el Municipio para que la comunidad pueda hacer uso de ellos de manera adecuada cuando así lo requiera.

El Derecho Colectivo de Patrimonio Público se basa principalmente en el manejo y administración, transparente y eficiente de los recursos públicos así como la utilización de los mismos de acuerdo con su objeto y finalidad social, dicho Derecho está en función de la sociedad; ya que vela porque el Estado administre los bienes y recursos públicos de manera idónea para que logren conservarse y ser aprovechados por y para la comunidad.

El análisis de los fallos referentes a la protección del Derecho Colectivo de Patrimonio Público permitió conocer la incidencia que genera la protección de este derecho en las finanzas públicas del Municipio.

Para dar respuesta al objetivo se analizaran aquellas decisiones judiciales que han condenado al Municipio de Pasto, es decir aquellos procesos con fallos Desfavorables, que han sido de mayor relevancia para el Ente Territorial por los que se ha realizado inversiones para proteger el Derecho Colectivo en este caso el Patrimonio Público.

En el Cuadro N.11 se presenta la relación existente entre el valor que fue cancelado al Actor Popular, es decir el denominado incentivo, que varía entre 10 y 150 salarios mínimos según el (Art. 39) Ley 472 De 1998 y los Gastos de Funcionamiento de la Ejecución Presupuestal del Municipio de Pasto.

Así como la relación entre los recursos que invirtió el Municipio para cumplir con las decisiones judiciales que protegieron el Patrimonio Público esencialmente en el mantenimiento de parques, estatuas y edificaciones antiguas y el total de Gastos de Inversión para el año 2004.

Cuadro 11. Efecto Económico causado sobre el Presupuesto Público por las decisiones judiciales que protegieron el Patrimonio Público

Patrimonio Publico							
Año	Proceso	Valor Pagado por M/pio expresado en miles de millones de pesos		Ejecución Presupuestal de Gastos Anual ajustado expresado en miles de millones de pesos		Efecto sobre el Presupuesto Municipal	
		funcionamiento incentivo al Actor Popular	inversión	funcionamiento	inversión	% funcionamiento	% inversión
2004	2179	\$ 0,00358	\$ 0,010	\$ 225,03	\$ 764,40	0,0016%	0,0013%

Fuente: Esta Investigación.

El proceso presentado anteriormente hace referencia a la restauración de monumentos y mantenimiento de las plazas del Municipio de Pasto, se ordenó al Ente Territorial disponer de 10 millones de pesos para cumplir con esta labor, lo cual no genera un impacto económico significativo para el Presupuesto de este, ya que el monto de Gastos de Inversión del año 2004 es de 764 miles de millones de pesos aproximadamente ocasionando un efecto tan solo de 0,0013% sobre el Presupuesto Público.

Los Gastos de Funcionamiento del Municipio para el año 2004 fueron de 3'600.000 pesos generando un efecto de 0.016% sobre el total de Gastos de Funcionamiento.

El Efecto Económico causado es mínimo sin embargo es beneficioso para la comunidad en general puesto que se vela por mantener en buenas condiciones las plazas, monumentos y edificaciones consideradas como patrimonio histórico de la ciudad para que puedan ser aprovechadas por la comunidad Pastusa y mantengan la buena imagen de la ciudad.

Cabe resaltar que el Derecho Colectivo de Patrimonio Público en el periodo de Estudio no tuvo gran relevancia económica puesto que no existieron muchos procesos que demandaran la protección de este Derecho por parte del Municipio, sin embargo es muy importante en el sentido de que involucra a la comunidad ya que de ello depende que la imagen de la ciudad sea agradable para propios y visitantes y se mantengan en óptimas condiciones aquellos bienes que pertenecen

a todos, al igual que el destino que se le da a los recursos del Municipio, sean invertidos en proyectos y obras que beneficien a toda la Ciudadanía.

4.4 ANÁLISIS DEL EFECTO ECONÓMICO CAUSADO POR LAS DECISIONES JUDICIALES QUE HAN PROTEGIDO EL AMBIENTE SANO

El Derecho Colectivo de Ambiente Sano busca proteger el Ambiente, los espacios con zonas verdes, el espacio público y todos los recursos naturales para el sano esparcimiento y el goce de buena salud de la ciudadanía manteniendo los espacios libres de contaminación que estén perturbando y acabando con este, ya que pertenece a todos los habitantes y es derecho de todos disfrutarlo así como preservarlo, ya que de él depende el desarrollo óptimo e idóneo de la vida del ser humano, la protección del ambiente es deber del estado pero también de la comunidad, es por ello que la existencia como Derecho Colectivo está presente para preservar su existencia.

Dentro de la totalidad de los fallos, la mayor parte de ellos corresponden a Protección de Ambiente Sano teniendo el Municipio que cumplir con las decisiones para poder proteger este Derecho Colectivo.

Para dar respuesta al objetivo se analizaran aquellas decisiones judiciales que han condenado al Municipio de Pasto, es decir aquellos procesos con fallos Desfavorables, que han sido de mayor relevancia para el Ente Territorial por los que se ha realizado inversiones para proteger el Derecho Colectivo en este caso al Ambiente Sano.

En el Cuadro No 12 se presenta la relación existente entre el valor cancelado al Actor Popular, es decir el denominado incentivo, que varía entre 10 y 150 salarios mínimos según el (Art. 39) Ley 472 De 1998 y los Gastos de Funcionamiento de la Ejecución Presupuestal del Municipio de Pasto.

Así como la relación entre los recursos que invirtió el Municipio para cumplir con las decisiones judiciales que protegieron el Ambiente Sano, esencialmente en la realización de obras públicas, aseo de parques y otros para el total de Gastos de Inversión para cada año.

Cuadro 12. Efecto Económico causado sobre el Presupuesto Público por las decisiones judiciales que protegieron el Ambiente Sano

Ambiente Sano							
Año	Proceso	Valor Pagado por M/pio expresado en miles de millones de pesos		Ejecución Presupuestal de Gastos Anual ajustado expresado en miles de millones de pesos		Efecto sobre el Presupuesto Municipal	
		funcionamiento incentivo al Actor Popular	inversión	funcionamiento	inversión	% funcionamiento	% inversión
2003	720	\$ 0,00332	\$ 0,20	\$ 205,23	\$ 744,07	0,0016%	0,027%
	1470	\$ 0,00332	\$ 0,40			0,0016%	0,054%
Total 2003		\$ 0,00664	\$ 0,60	-	-	0,0032%	0,0810%
2004	1570	\$ 0,00358	\$ 0,75	\$ 225,03	\$ 764,40	0,0016%	0,098%
	281	\$ 0,00358	\$ 0,65			0,0016%	0,085%
	874	\$ 0,00358	\$ 0,12			0,0016%	0,016%
Total 2004		\$ 0,01074	\$ 1,52	-	-	0,0048%	0,1987%
2005	402	\$ 0,00382	\$ 0,50	\$ 231,57	\$ 878,18	0,0016%	0,057%
2006	241	\$ 0,00408	\$ 0,44	\$ 250,97	\$ 884,46	0,0016%	0,049%
2007	241	\$ 0,00434	\$ 0,39	\$ 262,79	\$ 1.004,46	0,0017%	0,038%
	8	\$ 0,00434	\$ 0,50			0,0017%	0,050%
Total 2007		\$ 0,00868	\$ 0,89	-	-	0,0033%	0,088%
2010	28	\$ 0,00515	\$ 0,10	\$ 370,70	\$ 1.606,32	0,0014%	0,006%
	256	\$ 0,00515	\$ 0,30			0,0014%	0,019%
Total 2010		\$ 0,0103	\$ 0,40	-	-	0,0028%	0,0249%

Fuente: Esta Investigación.

Los procesos anteriores hacen referencia a Acciones Populares de Ambiente Sano presentadas por servicios de acueducto y alcantarillado, aseo de parques y estatuas, la recuperación de espacio público por invasión de vendedores ambulantes, el cierre de la cantera por contaminación, perjuicios por contaminación del agua, construcción de muros de contención entre otros.

Para cumplir con estas labores en cada año se tuvieron que realizar una serie de Gastos de Inversión que permitiera proteger el Derecho Colectivo.

- Así en el año 2003 para cumplir con los fallos judiciales, el Municipio de Pasto realizó una inversión de 600 millones de pesos, de un total de 744.07 miles de millones de pesos ocasionando un efecto de 0.081% sobre el total de los Gastos de Inversión del Presupuesto Público de este año.

- Para el año 2004 se realizó una inversión por parte del Municipio de 1520 millones de pesos de un total de 764.40 miles de millones de pesos correspondientes a los Gastos de Inversión del Presupuesto Público, lo que ocasiona un efecto aproximadamente del 0,2% sobre el total de los Gastos de Inversión del Presupuesto de este año.
- Para el año 2005 se realizó una inversión de 500 millones de pesos de un total de 878.18 miles de millones de pesos lo que ocasiona un efecto de 0.057% sobre el total de los Gastos de Inversión del Presupuesto Público de este año.
- Para el año 2006 se generó una inversión de 440 millones de pesos aproximadamente de un total de 884,46 miles de millones de pesos lo que genera un efecto de 0.049% sobre el total de los gastos de inversión del presupuesto público de este año.
- Para el 2007 se realizó una inversión de 890 millones del total de los Gastos de Inversión que corresponden a 1044.46 miles de millones de pesos lo que para este año genera un efecto de 0.088% sobre el total de los Gastos de Inversión del Presupuesto Público de este año.
- Por último en el año 2010 se realizó una inversión de 400 millones de pesos de un total de 1606,32 miles de millones de pesos lo que genera un impacto de 0.025% sobre el total de los Gastos de Inversión del Presupuesto Público de este año.

La Inversión total que realizó el Municipio es aproximadamente 4350 millones de pesos en cumplimiento con los fallos que condenaron al Municipio por Ambiente Sano en un periodo de tiempo de 2003 - 2010.

El efecto ocasionado en cada año es relativamente pequeño, siendo el que más se destaca el año 2004 con un 0,2% ya que los fallos ordenados en ese año generan los montos más elevados de inversión en comparación con los otros años analizados.

En cuanto a los Gastos de Funcionamiento el efecto ocasionado para cada uno de los procesos es de 0.016% del total de gastos de funcionamiento del Presupuesto Público anual.

Los Gastos de Funcionamiento del municipio para el periodo 2003- 2010 fueron alrededor de 42 millones de pesos. Cabe resaltar que este valor no genera mayor impacto en las finanzas públicas porque los pagos que se generan por demandas al Municipio ya están presupuestados en el rubro de Sentencias, Conciliaciones, Otros de la Ejecución Presupuestal de Gastos del Municipio.

Dentro de los tres Derechos Colectivos analizados correspondientes a Moralidad Administrativa, Patrimonio Público y Ambiente Sano, se encuentra una serie de repercusiones económicas las cuales tuvieron que ser solventadas por el Municipio mediante las diferentes inversiones realizadas tras los fallos dictados, ello permitió determinar el Efecto Económico utilizando las sentencias judiciales por Acciones Populares y la ejecución presupuestal del ente territorial esencialmente los Gastos de Funcionamiento e Inversión.

Para concluir, durante el periodo 2000 - 2012 hubo una gran presencia de Acciones Populares que revelaban el clamor de la comunidad Pastusa por la seguridad del ciudadano, el espacio público, el riesgo de desastres, la protección del ambiente, la transparencia de los funcionarios públicos, y el adecuado uso del patrimonio entre otros.

El cuadro No.13 presenta el Efecto Económico de las decisiones por Acciones Populares por cada Derecho Colectivo frente a los Gastos de Funcionamiento e Inversión del Municipio.

Cuadro 13. Efecto Económico causado sobre el Presupuesto Público 2000 – 2012

Efecto Económico Sobre el Presupuesto Público del Municipio de Pasto 2000 - 2012				
Gastos	Moralidad Administrativa	Patrimonio Publico	Ambiente Sano	Total % Periodo
% Funcionamiento	0,0081%	0,0016%	0,017%	0,027%
% Inversión	1,64%	0,0013%	0,50%	2,14%
Total %	1,65%	0,0029%	0,52%	2,17%

Fuente: Esta Investigación.

- La Moralidad Administrativa generó un efecto del 1.64% frente al promedio de Gastos de Inversión del Municipio durante el periodo de estudio, por lo que genera un efecto poco significativo por encontrarse debajo del 10%.
- El Patrimonio Público por su parte generó un efecto de 0,0013% frente al promedio de Gastos de Inversión del Municipio durante el periodo de estudio, por lo que también genera un efecto poco significativo por encontrarse por debajo del 10%.

- El Ambiente Sano generó un efecto de 0.50% frente al promedio de Gastos de Inversión del Municipio durante el periodo de Estudio, por lo que se dio un efecto poco significativo por encontrarse debajo del 10%.

El Efecto Económico total generado por los tres Derechos Colectivos fue de 2.14% este sobre el promedio de los Gastos de Inversión del Presupuesto Público del Municipio de Pasto para el periodo 2000 – 2012.

Es decir el Municipio en cumplimiento de los fallos y sentencias por Acciones Populares de los Derechos Colectivos de Moralidad Administrativa, Patrimonio Público y Ambiente Sano realizó una inversión alrededor de 18'000.000.000 de pesos el correspondiente al 2.14% del promedio de Gastos de Inversión del 2000 - 2012 que equivale a 1.006,91 miles de millones de pesos.

Por lo anteriormente mencionado y analizado se puede decir que el Efecto Económico causado es Poco Significativo para las finanzas del Municipio, sin embargo para el cumplimiento de los fallos el Municipio tuvo que realizar inversiones no planeadas, que afectaron los Gastos de Inversión, es decir que se dio un re-direccionamiento de recursos para cumplir con los fallos por lo que el Municipio se vio afectado ya que dejó de realizar inversiones, obras u otras funciones ya anteriormente planeadas por cumplir con los fallos judiciales que estaban a favor de la protección de los diferentes Derechos Colectivos.

Como anotación final es de vital importancia que la Economía como ciencia Social no sea ajena a este tipo de situaciones y se encargue de ellas de manera correspondiente y ligada a la Administración Pública, esta como la responsable en realizar dicha aplicación a partir de una correcta planeación y control de los destinos de recursos del Municipio para llevar a cabalidad de la manera más adecuada los Planes de Desarrollo, en los que se vea beneficiada la Ciudadanía en general.

CONCLUSIONES

Los resultados obtenidos en la presente Investigación se encontraron bajo criterios concretos, aplicados de manera analítico-descriptiva, por lo tanto se concluye:

Las Inversiones realizadas durante el periodo de Estudio por la protección de los derechos colectivos son de 18 mil millones de pesos aproximadamente. Para cumplir con los fallos de Moralidad Administrativa el Municipio realizó una inversión de alrededor de 3.800 millones de pesos y perdió una inversión inicial de 8.950 por no poder continuar con las obras de construcción del estadio la “Pastusidad” siendo este uno de los casos que generó mayor controversia, para cumplir con los fallos de Ambiente Sano el Municipio realizó una inversión alrededor de los 4.350 millones de pesos para el periodo 2003 - 2010 en el que se realizaron los procesos, en la protección del Derecho Colectivo de Patrimonio Público el Municipio realizó una inversión de 10 millones de pesos el Efecto Económico es mínimo sin embargo el Derecho Colectivo no pierde importancia ya que de él depende la defensa de todo lo que es parte de la ciudadanía en general.

Por lo tanto el Efecto Económico causado por la decisiones de Acciones Populares resulta ser Poco Significativo sobre las finanzas del Municipio en el periodo 2000 – 2012, es decir que estas no se vieron fuertemente desestabilizadas, no obstante, esto no expresa un aspecto Positivo para el Municipio porque tras los fallos dictados se pudieron ver afectadas otras obras e inversiones planeadas, ya que se dio un re-direccionamiento de recursos para cumplir dichos fallos afectando al Ente Territorial en la ejecución del Plan de Desarrollo, siendo estos imprevistos para el Municipio por lo que no se contemplaban gastos alternos y mucho menos que sería demandado mediante Acción Popular, a diferencia del fallo de Moralidad Administrativa del Estadio la “Pastusidad” donde la inversión se perdió al detenerse las obras de construcción.

Por otra parte se concluye también que la Acción Popular es un instrumento de alta relevancia como medio de acceso a la justicia al que pueden recurrir todas las personas para proteger sus Derechos Colectivos ante alguna vulnerabilidad que se presente en un sector y aqueje a una comunidad, dentro de la esencia de la Economía este aspecto juega un papel importante ya que como Ciencia Social es de sumo interés cumplir con los aspectos sociales que generen una Calidad de Vida óptima para la comunidad, en este orden de ideas se puede notar la importancia de la relación existente entre la Economía y el Derecho.

Existen alrededor de 13 derechos colectivos entre los cuales se encuentran la Moralidad Administrativa, el Patrimonio Público y el Ambiente Sano entre otros, los cuales fueron considerados para determinar el Efecto Económico por la notable vulnerabilidad e importancia que presentan dentro del Desarrollo de las condiciones de vida de la Ciudadanía, es así como se llegó a establecer en el

periodo de Estudio que se llegaron a proponer en el Municipio de Pasto 171 procesos por Acciones Populares de los cuales los fallos resultaron ser calificados bajo los criterios de “Desfavorables” o “Favorables” para el Municipio en el sentido que condenan o no económicamente al mismo, es decir son desfavorables siempre y cuando el Municipio debe realizar Gastos de Funcionamiento e Inversión para cumplir con los fallos, de estos 171 procesos se encontraron 94 procesos con fallos desfavorables, de los cuales 58 de ellos pertenecen a los Derechos Colectivos objeto de estudio en los que se encontró que 17 de ellos determinaron fallos de carácter Económico al igual que se presenta una incidencia social para la comunidad la cual debe ser resuelta por el Municipio, los Fallos Desfavorables restantes presentaron exhortaciones, es decir que no comprometieron en términos Económicos al Ente Territorial, para tales fines se tuvo en cuenta la Estructura Fiscal ajustada del Municipio de Pasto para identificar la relación de Ingresos y Gastos del mismo en este periodo, realizando así el cruce de información la cual permitió determinar el Efecto Económico y finalmente proceder a analizarlo.

RECOMENDACIONES

Por lo concluido en esta Investigación tras los resultados alcanzados se recomienda:

El Ente Territorial debería realizar y ejecutar una mejor Planeación, la cual detecte las posibles contingencias que aquejan a la ciudadanía, contribuyendo a evitar futuras problemática que perturben el buen vivir y desarrollo de esta, de igual forma que el Presupuesto también se vea protegido, es decir actuar de manera preventiva y correctiva en la defensa no únicamente de los Derechos Fundamentales del ciudadano sino también de los Derechos Colectivos o de Tercera Generación, de tal manera que se logre evitar su transgresión y se presenten el menor número de Acciones Populares, aunque cabe resaltar que el número de estas disminuyeron a raíz del retiró del incentivo económico, sin embargo se debe hacer un llamado a la comunidad para que se mantenga la solidaridad en defensa de los interés colectivos por un bienestar general y no solo por un interés económico, por lo tanto el Municipio debería reconocer al Actor Popular y a la Comunidad otro tipo de Incentivos, como reconocimientos públicos o beneficios sociales, de tal manera que se mantengan activos los respectivos procesos para la protección de los Derechos Colectivos por medio de las Acciones Populares cuando así se requiera.

En cuanto a Moralidad Administrativa se recomienda inculcar la Cultura de la legalidad y la ética, que hace referencia a que se preste un servicio público orientado al bien común y de esa manera fortalecer la confianza de la ciudadanía en las entidades del Municipio, para que todos los procesos realizados por parte del Ente Territorial y sus funcionarios públicos sean elaborados de manera transparente y eficaz impidiendo así que se de Corrupción Administrativa.

La Protección del Patrimonio Público va ligado del pleno desarrollo de la Moralidad Administrativa, en el sentido de la transparencia en el uso y manejo de este, por lo tanto se recomienda al Ente de control y vigilancia como lo es la Procuraduría Municipal, prestar mayor atención e implementar medidas correctivas ante la posible vulneración del Patrimonio Público.

El Ente Territorial debería ejecutar Planes y Proyectos Agresivos a favor de la protección del Medio Ambiente los cuales benefician e involucren a la Comunidad en su pleno desarrollo, creando conciencia social por medio de los diferentes programas a implementar en defensa de este, garantizando el goce de un Ambiente Sano, realizando los respectivos mantenimientos y controles de basuras en los Parques, Espacios públicos, rellenos sanitarios, el retiro de escombros y la prevención en el riesgo de desastres al igual que la preservación de los Recursos Naturales lo cual promueva las condiciones óptimas de salubridad y bienestar de toda la ciudadanía.

Se recomienda al Municipio de Pasto contemplar y proteger no únicamente los Derechos Colectivos objeto de Estudio sino también todos aquellos que no fueron parte del Análisis, velando así por los intereses generales de los ciudadanos, contribuyendo a su Desarrollo, teniendo en cuenta cada uno de los ámbitos que se involucran y siguiendo los lineamientos que se estipulan en la Constitución Política de Colombia correspondientes al Artículo 2.

BIBLIOGRAFIA

CAMARGO, Pedro Pablo. Las Acciones Populares y de Grupo. 3ra ed. Bogotá: LEYER Editores, 2002. 565 p.

COLOMBIA. Constitución política de Colombia. Santa Fe de Bogotá: Legis Editores, 2013. 791 p.

DELGADO MARTINEZ, Sara Lucia. La Acción Popular Mecanismo Jurídico que Protege y Garantiza Derechos Colectivos. Pasto: 2006. Pp. 17 – 18. Trabajo de Grado. [para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo] Universidad de Nariño, Centro de Investigaciones y Estudios Socio Jurídicos.

HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Oscar Iván. La Moralidad Administrativa como Derecho Colectivo. Medellín, Antioquia: Universidad de Medellín, 2010.

_____. Aproximación al Concepto Jurídico de Moralidad Administrativa. Medellín: Antioquia, Universidad de Medellín.

OBANDO ALVAREZ, Oscar Efraín y PANTOJA MORAN, Nohemí Jimena. Análisis del Comportamiento de la Ejecución del Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Universidad de Nariño durante el periodo de 2006 a 2008. Pasto: 2010. 74 p. (Trabajo de Diplomado). Universidad de Nariño, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.

RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. 8va ed. Bogotá: Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia Editores, 2008. 572 p.

RODRIGUEZ HERNANDEZ, Isidro. Teoría y Política Fiscal. 1ra ed. Bogotá: Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia Editores, 2005. 348 p.

NETGRAFIA

ALCALDIA DE PASTO. [en línea] [citado Abril 22 de 2015] Disponible en internet: <http://www.pasto.gov.co>

AMBIENTE JURÍDICO. [en línea] [citado Abril 22 de 2015] Disponible en internet: http://www.umanizales.edu.co/publicaciones/campos/juridicas/ambiente_juridico/html/pdfs/edicion13.pdf [21-04-2015]

¿ANTE QUIEN SE PUEDE INSTAURAR UNA ACCIÓN POPULAR? [en línea] [citado Abril 22 de 2015] Disponible en internet: http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/ante_quien_populares.html

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 472 de 1998. [en línea] [citado Abril 22 de 2015] Disponible en internet: http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3675_documento.pdf

¿CONTRA QUIENES SE PUEDE EJERCITAR UNA ACCIÓN POPULAR? [en línea] [citado Abril 22 de 2015] Disponible en internet: http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/ejercitar_populares.html

DECRETO 111 DE 1996. [en línea] [citado Abril 22 de 2015] Disponible en internet: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5306>

DERECHOS DE TERCERA GENERACION. [en línea] [citado Abril 22 de 2015] Disponible en internet: http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/derechos_de_tercera_generacion.pdf

ESTADO DE DERECHO Y ESTADO SOCIAL DE DERECHO. [en línea] [citado Abril 22 de 2015] Disponible en internet: <http://es.slideshare.net/KarlProductions/estado-de-derecho-y-estado-social-de-derecho>

KALMANOVITZ, Salomón. Constitución y modelo económico, El modelo de desarrollo surgido en 1991. [en línea] [citado Abril 22 de 2015] Disponible en internet: http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/cmodelo.pdf

MORALIDAD ADMINISTRATIVA - Alcance del principio en cada caso concreto / Moralidad Administrativa - Conexidad con los derechos colectivos. [en línea] [citado Abril 22 de 2015] Disponible en internet: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17775>

¿QUIENES PUEDEN INTERPONER UNA ACCIÓN POPULAR? [en línea] [citado Abril 22 de 2015] Disponible en internet: http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/interponer_populares.html

TEORIA Y POLITICA FISCAL. [en línea] [citado Abril 22 de 2015] Disponible en internet: <http://fiscal01.blogspot.com/2010/07/presupuesto-publico.html>

ZAPATA, Gonzalo Juan. Las Finanzas Territoriales en Colombia, [en línea] [citado Abril 22 de 2015] Disponible en internet: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/Las-finanzas-territoriales-en-Colombia-J-G-Zapata-Mayo-2010.pdf>