

**ACCIONES POPULARES Y PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN  
NARIÑO**

**RUBÉN ALEXANDER ARCOS JARAMILLO**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE DERECHO  
PROGRAMA DE DERECHO  
SAN JUAN DE PASTO  
2010**

**ACCIONES POPULARES Y PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN  
NARIÑO**

**RUBEN ALEXANDER ARCOS JARAMILLO**

**Trabajo de Grado en modalidad Investigación  
Para optar al título de Abogado**

**Juan Andrés Villota Ramos  
Asesor**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE DERECHO  
PROGRAMA DE DERECHO  
SAN JUAN DE PASTO  
2010**

## **NOTA DE RESPONSABILIDAD**

“Las ideas y conclusiones aportadas en la tesis de grado son responsabilidad exclusiva de los autores”.

Artículo 1º del acuerdo N° 324 de Octubre 11 de 1966 emanado del honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de aceptación

---

---

---

---

---

---

---

Firma del presidente del jurado

---

Firma del jurado

---

Firma del jurado

San Juan de Pasto, 3 de Septiembre de 2010.

## **AGRADECIMIENTOS**

Que la memoria no me falle...

A Dios, por la creación, a mi Madre por su esfuerzo y sacrificio para brindarme oportunidades, a Cristina Rosero por ser apoyo, comprensión y luz, al Ministerio de Cultura por confiar en mi proyecto, en especial a la Doctora Lina Betancourt, quien fue voz de buenas nuevas, de orientación y de paciencia.

En general a todos los funcionarios de los Juzgados Administrativos del Circuito de Judicial de Pasto, en especial a la Señora Jueza Edilma Arteaga, a la Abogada Lizeth Cabrera, a la Abogada Lesly Rúaless Mora, al Abogado Jamilton Arvey Burgos, al Abogado Nixon Iván Jiménez, y a todos quienes fueron, más que funcionarios, amigos y guías en la recolección de la información, por su paciencia y disposición, para ustedes respeto y gratitud.

Al Profesor y Abogado Armando Benavidez Cárdenas, por poner su biblioteca personal a mi disposición, siempre presto en su labor como docente, a la enseñanza de la Justicia como valor inspirador del ejercicio del Derecho.

Y a mis amigos, Diana Catalina Trujillo, Aura María Rosero, Johana Jojoa, Ingrid Rodríguez, Jhon Alexander Coral, José Ernesto Pérez por el tiempo compartido que se ha sacrificado.

Al abogado Geovanny Insuasty Salas, quien abrió la puerta y mostró el camino.

A mi "U", y al grupo de investigación Observatorio de Justicia Regional –JURE-

Para ustedes...

## **DEDICATORIA**

A mi Madre y a Cristina, quienes han sido milagro e inspiración.

## CONTENIDO

	<b>INTRODUCCIÓN</b>	23
<b>1.</b>	<b>DESCRIPCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN</b>	25
1.1	TITULO	25
1.2	EJE TEMÁTICO	25
1.3	DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	25
1.3.1	Formulación del Problema	25
1.4	JUSTIFICACIÓN	26
1.5	OBJETIVOS	26
1.5.1	Objetivo General	26
1.5.2	Objetivos Específicos	27
<b>2</b>	<b>LAS ACCIONES POPULARES</b>	28
2.1	ORIGEN DE LAS ACCIONES POPULARES	29
2.2	LAS ACCIONES POPULARES EN EL DERECHO INGLÉS Y NORTEAMERICANO	32
2.2.1	Las acciones populares en el derecho inglés	32
2.2.2	Las acciones Populares en el Derecho Norteamericano	33
2.2.2.1	Las ClassActions	33
2.2.2.2	PublicInterestSuit	35
2.3	CLASIFICACIÓN DE LAS ACCIONES POPULARES	36
2.3.1	Clasificación en cuanto al Sujeto Activo de la Acción	37
2.3.1.1	Acciones populares con legitimación directa del particular	37
2.3.1.2	Acciones Populares con Legitimación Indirecta del particular	37
2.3.1.3	Acciones Populares en sentido Amplio	38
2.3.1.4	Acciones Populares en Sentido Estricto	38
2.4	LAS ACCIONES POPULARES, CASO EUROPEO Y AMERICANO	39
2.4.1	España	39
2.4.2	Francia	39
2.4.3	Italia	39
2.4.4	Argentina	40
2.4.5	Brasil	40
2.4.6	Guatemala	41
2.4.7	México	41
<b>3</b>	<b>LA ACCIÓN POPULAR EN COLOMBIA</b>	43
3.1	ACCIONES POPULARES EN EL CÓDIGO CIVIL	43
3.1.1	Acciones Populares Casuísticas y Especiales	43
3.1.2	Acciones Populares Generales	43
3.2	ACCIONES POPULARES EN LA LEGISLACIÓN ANTERIOR A LA	45

	LEY 472 DE 1998	
3.2.1	Decreto 3466 de 1982	46
3.2.2	Ley 9 de 1989	47
3.2.3	Decreto 2303 de 1989	47
3.2.4	Ley 45 de 1990 y el Decreto 653 de 1993.	48
3.2.5	Ley 99 de 1993	48
3.2.6	Ley 446 de Julio 7 de 1998	49
3.2.7	La Constitución Nacional de 1991	49
3.3	LA LEY 472 DE 1998	53
3.3.1	Definición Legal y Jurisprudencial de la Acción Popular	57
3.3.2	Características Especiales de las Acciones Populares	58
3.4	ASPECTOS PROCESALES DE LAS ACCIONES POPULARES EN COLOMBIA	61
3.4.1	Principios que rigen el trámite de las acciones populares en Colombia	63
3.4.1.1	Prevalencia del derecho sustancial	63
3.4.1.2	Publicidad	63
3.4.1.3	Economía Procesal	64
3.4.1.4	Celeridad	65
3.4.1.5	Eficacia	65
3.4.1.6	Gratuidad	66
3.5	PROCEDIMIENTO DE LA ACCIÓN POPULAR	67
3.5.1	Procedencia	67
3.5.2	Caducidad	68
3.5.3	Legitimación en la causa	69
3.5.3.1	Sujetos Activos	70
3.5.3.2	Sujetos Pasivos	71
3.5.4	Jurisdicción	72
3.5.5	Competencia	72
3.5.6	Presentación de la Demanda o Petición	73
3.5.6.1	La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado	73
3.5.6.2	La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan su petición	73
3.5.6.3	La enunciación de las pretensiones	73
3.5.6.4	La indicación de la persona natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible	73
3.5.6.5	Las pruebas que pretenda hacer valer	74
3.5.7	El Amparo de Pobreza	75
3.5.8	Admisión de la Demanda	76
3.5.9	Rechazo de la Demanda de Acción Popular	76
3.5.10	Personas a Quienes se Notifica el Auto Admisorio de la Acción y la forma de hacerlo	78
3.5.10.1	Notificación a Entidad Pública	78



3.5.10.2	Notificación a Particulares	78
3.5.10.3	Al Agente del Ministerio Público	79
3.5.10.4	A los miembros de la Comunidad	79
3.5.11	Traslado de la demanda y Contestación	39
3.5.12	Excepciones	79
3.5.13	Coadyuvancia	79
3.5.14	Procedencia del Llamamiento en Garantía en los Procesos de Acción Popular	80
3.5.15	Medidas Cautelares	83
3.5.16	Pacto de cumplimiento	85
3.5.17	Período probatorio	89
3.5.18	La Sentencia	91
3.5.19	Recursos y costas	93
3.5.20	Recurso de Reposición	94
3.5.21	Recurso de Apelación	94
3.5.22	Costas	95
3.5.23	Incentivos	95
3.5.24	Medidas coercitivas	97
3.5.24.1	Desacato	97
3.5.24.2	Garantía	98
3.5.25	Fondo para la Protección de los Derechos e Intereses Colectivos	98
3.5.25.1	Administración del fondo para la defensa de los Derechos e intereses Colectivos	99
3.5.25.2	Funciones del Fondo	100
3.6	REVISIÓN EVENTUAL DE LOS FALLOS DE ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO	101
<b>4.</b>	<b>LOS DERECHOS COLECTIVOS Y EL DERECHO COLECTIVO AL PATRIMONIO CULTURAL</b>	<b>109</b>
4.1	ACERCAMIENTO A UNA DEFINICIÓN DE DERECHO COLECTIVO A PARTIR DEL CONCEPTO DE DERECHO SUBJETIVO INDIVIDUAL	109
4.1.1	Origen del Concepto de Derecho Subjetivo Individual.	109
4.1.2	Origen Común de los Derechos Individuales y Colectivos	111
4.1.3	Problemas del concepto de derecho subjetivo individual en relación con el concepto de derecho colectivo	113
4.2	CONCEPTO DE DERECHOS COLECTIVOS A PARTIR DE LA TEORÍA DEL INTERÉS	115
4.3	TITULARIDAD DE LOS DERECHOS COLECTIVOS	119
4.4	DERECHOS COLECTIVOS O DERECHOS DIFUSOS	121
4.4.1	Derechos Difusos	121
4.4.2	Derechos Colectivos.	121

4.5	DERECHO COLECTIVO AL PATRIMONIO CULTURAL	122
4.5.1	Concepto de Cultura y su relación con el concepto de Patrimonio Cultural	123
4.5.2	Clasificación del patrimonio cultural	125
4.5.2.1	Patrimonio Cultural Material	126
4.5.2.2	Patrimonio Cultural Inmaterial	126
4.6	LOS DERECHOS COLECTIVOS	128
4.6.1	El patrimonio cultural como derecho colectivo	129
4.7	PROTECCIÓN INTERNACIONAL DEL PATRIMONIO CULTURAL	130
4.7.1	Las Instrucciones del Lieber	131
4.7.2	Declaración de Bruselas sobre las leyes y costumbres de la guerra. 1874	131
4.7.3	Iª y IIª Conferencias Internacionales de Paz de la Haya 1899 y 1907	131
4.8	DESARROLLO LEGISLATIVO FRENTE A LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN COLOMBIA	134
4.8.1	Concepto Legal de Patrimonio Cultural	144
4.8.2	Integración del Patrimonio Cultural en Colombia	146
4.8.3	Función del Patrimonio Cultural	146
4.8.4	Declaración de Bien de Interés Cultural o Inclusión en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial	147
4.8.4.1	Trámite para la declaratoria de Bienes de Interés Cultural	147
4.8.4.2	Elaboración de una lista representativa de Candidatos	147
4.8.4.3	Definición de necesidad de Plan Especial de Manejo y Protección	147
4.8.4.4	Concepto del Consejo Nacional, Departamental o Distrital de Patrimonio cultural	147
4.8.4.5	Declaratoria y aprobación del Plan Especial de Manejo y Protección:	148
4.8.4.6	Incorporación al Registro de Instrumentos Públicos	148
4.8.5	Propiedad del Patrimonio Cultural de la Nación	148
4.9	PROTECCIÓN PATRIMONIO CULTURAL, JURISPRUDENCIA CONSEJO DE ESTADO (2000 – 2009).	148
4.10	EL PATRIMONIO CULTURAL EN NARIÑO	153
4.10.1	Declaración de Patrimonio Cultural en las Ordenanzas Departamentales Proferidas por la Asamblea Departamental de Nariño	154
<b>5.</b>	<b>DISEÑO METODOLÓGICO</b>	
		163
5.1	JUZGADOS ADMINISTRATIVOS EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO Y ACCIONES POPULARES OBJETO DE INVESTIGACIÓN	163
5.1.1	Juzgados administrativos en el departamento de Nariño	163
5.1.2	Acciones populares objeto de investigación	165

5.2	RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN	165
6.	RESULTADOS Y DISCUSIÓN	167
6.1	ACCIONES POPULARES PRESENTADAS Y TRAMITADAS ANTE LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO DE PASTO, CUYA PRETENCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN NARIÑO	167
6.1.1	Cantidad de acciones populares presentadas ante los Juzgados Administrativos Del Circuito Judicial De Pasto (agosto 11/2006 – agosto 11/2009).	167
6.1.2	Comparación entre la cantidad de acciones populares presentadas ante los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto (agosto 11/2006 – agosto 11/2009) en relación con la cantidad de acciones populares con sentencia de primera instancia en el mismo periodo. Cantidad expedientes con sentencia de primera instancia, tramitados en cada uno de los Juzgados Administrativos del Circuito De Pasto en relación con el derecho colectivo que en ellos se discute	168
6.1.3	PRETENSIÓN DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN NARIÑO, MEDIANTE EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN POPULAR	169
6.2	CLASIFICACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL TRÁMITE EN TODAS SUS ETAPAS HASTA LA DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA, DE LAS ACCIONES POPULARES QUE PRETENDEN LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL MATERIAL E INMATERIAL EN NARIÑO, CONOCIDAS POR LOS JUECES ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO DE PASTO DURANTE EL PERIODO AGOSTO 2006 – AGOSTO 2009	173
6.3	Características parte accionante.	176
6.3.1	Naturaleza jurídica del accionante.	176
6.3.1.1	Actuación mediante apoderado judicial	177
6.3.1.2	Hechos relevantes de la parte accionante.	177
6.3.1.3	Pretensiones de la parte accionante.	179
6.3.1.4	Solicitud de amparo de otros derechos colectivos en conjunto con la solicitud de amparo del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación.	180
6.3.1.5	Argumentos centrales de la parte accionante	187
6.3.1.6	Fuentes parte accionante	188
6.3.1.7	Solicitud de medidas provisionales	190
6.3.1.8	Solicitud de amparo de pobreza	191
6.3.1.9	Corporación ante la cual se presenta la acción popular	192
6.3.1.10	Auto admisorio de la demanda.	193

6.3.2.1	Admisión, inadmisión y rechazo.	193
6.3.2.2	Contenido del auto admisorio de la demanda de acción popular	193
6.3.2.3	Conformación del Litisconsorcio Necesario por Pasiva	193
6.3.2.4	Notificación a la Defensoría del Pueblo.	194
6.3.2.5	Comunicación al Ministerio Público	195
6.3.2.6	Información a la comunidad	195
6.3.2.7	Comunicación a la entidad administrativa encargada de la protección del derecho colectivo afectado	196
6.3.2.8	Registro público de las acciones populares y de grupo	197
6.3.3	Características parte accionada.	198
6.3.3.1	Naturaleza jurídica del accionado	198
6.3.3.2	Contestación de la demanda de acción popular.	200
6.3.3.3	Contestación extemporánea de la demanda de Acción Popular	201
6.3.3.4	Pronunciamiento frente a los hechos relevantes.	202
6.3.3.5	Pronunciamiento frente a las pretensiones.	206
6.3.3.6	Proposición de excepciones.	206
6.3.3.7	Fuentes parte Accionada	208
6.3.4	Intervención de terceros.	208
6.3.4.1	Naturaleza Jurídica de los Coadyuvantes.	210
6.3.5	Audiencia especial de pacto de cumplimiento	210
6.3.6	Periodo Probatorio.	212
6.3.6.1	Decreto de pruebas de oficio por parte del juez.	213
6.3.6.2	Pruebas aportadas y solicitadas por las partes.	213
6.3.7	Etapa de alegatos.	213
	<b>SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA PROFERIDA POR LOS JUECES ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO JUDICIAL DE PASTO EN LOS PROCESOS DE ACCIÓN POPULAR EN LOS QUE SE PRETENDE EL AMPARO DEL DERECHO COLECTIVO A LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN</b>	<b>214</b>
6.4		
6.4.1	Expediente 2007 – 00071.	214
6.4.1.1	Problema jurídico.	214
6.4.1.2	Ratio Decidendi.	215
6.4.1.3	Decisión.	216
6.4.1.4	Comentarios a la sentencia.	216
6.4.2	Expediente 2006 – 00074.	216
6.4.2.1	Problema jurídico planteado	217
6.4.2.2	Ratio Decidendi.	217
6.4.2.3	Decisión.	219
6.4.2.4	Comentarios a la sentencia	219
6.4.3	Expediente 2006 – 01073.	220
6.4.3.1	Problema jurídico planteado.	220
6.4.3.2	Ratio Decidendi.	220
6.4.3.3	Decisión.	221
6.4.3.4	Comentarios a la sentencia.	221
6.4.4	Características de la sentencia.	223

6.4.4.1	Sentencias a favor de las pretensiones de los accionantes.	223
6.4.4.2	Remisión a fuentes por parte del Juez.	223
6.4.4.3	Cuantía del incentivo	225
7	CONCLUSIONES	226
8	RECOMENDACIONES	228
9	BIBLIOGRAFIA	229
	ANEXOS	233

## LISTA DE TABLAS

	<b>Pág.</b>
Tabla 1. Legislación Internacional sobre Patrimonio Cultural	132
Tabla 2. Normas Colombianas sobre Protección del Patrimonio Cultural	135
Tabla 3. Ordenanzas Departamentales en relación con la protección del patrimonio cultural en Nariño.	155
Tabla 4. Porcentaje de Tratamiento de los Derechos Colectivos en los Procesos de Acción Popular con Sentencia de Primera Instancia, tramitados por los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto	172
Tabla 5. Expedientes de Acciones Populares Cuyo Objeto es la Protección del Patrimonio Cultural con Sentencia de Primera Instancia	175
Tabla 6. Naturaleza jurídica de los accionantes y participación dentro de los expedientes analizados	176
Tabla 7. Intervención mediante apoderado judicial	177
Tabla 8. Hechos principales parte accionante	178
Tabla 9. Pretensiones Parte Accionante	179
Tabla 10. Solicitud de Amparo del Patrimonio Cultural y otros derechos colectivos	181
Tabla 11. Solicitud de medidas provisionales	190
Tabla 12. Solicitud de Medida Provisional y Concesión por parte del Juez	191
Tabla 13. Notificación del auto admisorio de la demanda a la Defensoría del Pueblo	187
Tabla 14. Participación del Ministerio de Cultura en los Procesos de Acción Popular en donde se pretende la protección del patrimonio cultural de la Nación Tramitados ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto (agosto 2006 – agosto 2009)	197
Tabla 15. Naturaleza Jurídica de las Personas que actúan como demandados en los procesos de acción popular que se tramitaron hasta su sentencia de primera instancia ante los juzgados administrativos del circuito de Pasto. (agosto 2006 – agosto 2009)	199

Tabla 16. Tipo de persona y contestación de la demanda	200
Tabla 17. Comparación entre excepciones previas y perentorias en relación con su interposición por parte de los demandados que contestan la demanda	206
Tabla 18. Interposición de Excepciones Perentorias por parte de los demandados	207

## LISTA DE FIGURAS

	<b>Pág.</b>
Figura 1. Cantidad de acciones populares presentadas ante los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto (agosto 11 de 2006 – agosto 11 de 2009).	168
Figura 2. Comparación entre la cantidad de acciones populares presentadas ante los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto (agosto 11/2006 – agosto 11/2009) en relación con la cantidad de acciones populares con sentencia de primera instancia en el mismo periodo.	169
Figura 3. Orden descendente de cantidad de expedientes con sentencia de primera instancia en relación con el derecho en ellos discutido (agosto 11 de 2006 – agosto 11 de 2009).	171
Figura 4. Uso de fuentes en relación con la cantidad de accionantes.	188
Figura 5. Naturaleza Jurídica y porcentaje de participación como accionados en los procesos de acción popular en donde se pretende la protección del patrimonio cultural, tramitados por los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto (Agosto 2006 – Agosto 2009).	199
Figura 6. Porcentaje de Accionados en relación con la contestación de la demanda de acción popular que pretende la protección del patrimonio cultural, en los procesos tramitados por los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto (Agosto 2006 – Agosto 2009).	201
Figura 7. Comparación entre excepciones previas y perentorias en relación con su interposición por parte de los demandados que contestan la demanda.	207
Figura 8. Forma de intervención de terceros	209
Figura 9. Coadyuvancia	209
Figura 10. Coadyuvantes y porcentaje de intervención en relación con la cantidad de expedientes.	210
Figura 11. Resultado de la audiencia especial de pacto de cumplimiento.	211
Figura 12. Razones del fracaso de la audiencia especial de pacto de cumplimiento.	212



Figura 13. Sentencias a favor de las pretensiones del demandante	223
Figura 14. Uso de fuentes en relación con la cantidad de jueces que las usan.	224
Figura 15. Uso de Jurisprudencia por parte de los jueces en relación con la Alta Corte que la profiere	224

## **LISTA DE ANEXOS.**

ANEXO A. Gráficas Juzgado a Juzgado del Número de Acciones Populares Presentadas por Año en Relación con el Número de Acciones Populares con Sentencia de Primera Instancia.

ANEXO B. Cantidad de Sentencias Proferidas por Cada Juzgado, en Relación con el Derecho Colectivo Sobre el Cual Versan.

## GLOSARIO

**Espacio público:** Conjunto de inmuebles de uso público, y de elementos de los inmuebles privados destinados por su naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes.

**Lista representativa del patrimonio cultural inmaterial:** Es un registro de información y un instrumento concertado entre las instancias públicas competentes y la comunidad, dirigida a aplicar un plan especial de salvaguardia a las manifestaciones que integren dicha lista.

**Plan especial de salvaguardia:** Es un acuerdo social y administrativo, concebido como un instrumento de gestión del patrimonio cultural de la Nación, mediante el cual se establecen acciones y lineamientos encaminados a garantizar la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial.

**Planes de divulgación:** Son el conjunto de acciones para difundir las características y los valores del inmueble. El objetivo principal de este plan es asegurar el respaldo comunitario a la conservación del bien.

**Planes Especiales de Manejo y Protección:** Cuya sigla es PEMP, son un instrumento de gestión del Patrimonio Cultural de la Nación, mediante el cual se establecen acciones necesarias con el objetivo de garantizar la protección, conservación y sostenibilidad de los bienes de interés cultural o de los bienes que pretendan declararse como tales si a juicio de la autoridad competente dicho plan se requiere.

**Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación:** Cuya sigla es SNPCN, de acuerdo con el decreto 763 de 2009, está constituido por el conjunto de instancias públicas del nivel nacional y territorial que ejercen competencias sobre el patrimonio cultural de la Nación, por los bienes y manifestaciones del patrimonio cultural de la Nación, por los bienes de interés cultural y sus propietarios, usufructuarios a cualquier título y tenedores, por las manifestaciones incorporadas a la lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, por el conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación e información, y por las competencias y obligaciones públicas y de los particulares, articulados entre sí, que posibilitan la protección, salvaguardia, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural de la Nación.

## RESUMEN

El presente trabajo de grado aborda el tema de la protección del patrimonio cultural dentro del departamento de Nariño, entendiendo a este patrimonio como un derecho, que si bien se encuentra por mandato Constitucional bajo la protección del Estado, también en la misma Constitución se establece el mecanismo a través del cual cada ciudadano puede exigir el amparo de los elementos que hacen parte de su identidad y su cultura. Tal mecanismo de protección, denominado *acción popular* y consagrado en la Constitución Política Colombiana, se desarrolla y regula a través de la ley 472 de 1998.

En esta investigación, se identifican las características que se observan en el trámite de dichas acciones, cuando con el ejercicio de ellas el accionante pretende la protección de todos aquellos bienes y manifestaciones que hacen parte del patrimonio cultural nariñense. Esto se logra a través de la recolección de la información que reposa en los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto desde el mes de agosto de 2006 hasta el mismo mes del año 2009, para posteriormente bajo la guía y la orientación de la ley, la jurisprudencia y la doctrina, proceder a la identificación de sus características a partir del momento de presentación de la acción hasta que es resuelta con la sentencia de primera instancia.

*Palabras Claves:*

*Acciones populares, patrimonio cultural, juzgados administrativos*

## ABSTRACT

The present research approaches the topic of protection of cultural patrimony in Nariño, understanding this patrimony as a right that even though is under the protection of the State for a Constitutional mandate, the same Constitution sets a mechanism through which every citizen can demand the defense of the elements which are part of their identity and culture. This mechanism of protection called *popular action* and established in the Colombian Constitution is developed and regulated by the Act 472 of 1998.

This research identifies the characteristics observed in the gestion of this kind of actions, when with its exercise the actor pretends the protection of all the properties and manifestations which are part of cultural patrimony of Nariño. That is accomplished through the recollection of information that rests in the Administrative Courts of the Circuit of Pasto since the month of august of 2006 until the same month in 2009, and later, under the guide and orientation of Law, jurisprudence and doctrine to proceed to the identification of its characteristics from the moment of presentation of the action until the moment of the sentence of first instance.

*Key words:*

*Popular actions, cultural patrimony, Administrative Courts of the Circuit of Pasto.*

## INTRODUCCIÓN

La Constitución Nacional de 1991, consagra en su artículo 1° que Colombia es un Estado Social de Derecho, y por tanto, una vez reconocidos los derechos en ella consagrados, su importancia surge cuando también se disponen las acciones para lograr su efectividad, en caso de vulneración de alguno o algunos de estos o se encuentren ante una inminente amenaza.

En concordancia con lo anterior, la Acción Popular es el mecanismo dispuesto por la Constitución y desarrollado por la legislación colombiana, con el fin de brindar protección a los denominados derechos colectivos, entre ellos, según lo dispuesto por el artículo 4° de la ley 472 de 1998, el derecho a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación.

Este trabajo, se fundamenta desde el ámbito legislativo, en el marco normativo regulador del Patrimonio Cultural de la Nación, conformado principalmente por las leyes 163 de 1959, 397 de 1997 modificada por la ley 1185 de 2008 y reglamentada por los decretos 763 y 2941 de 2009. Desde la perspectiva de la protección de los derechos colectivos se toman como faros orientadores las disposiciones contenidas en la ley 472 de 1998 que regulan el ejercicio de la acción popular.

Así entonces, se pretende alcanzar como objetivo principal la identificación de las características que se presentan en el trámite de las acciones populares en el departamento de Nariño, a través de las cuales se pretende por parte de los accionantes, la protección del patrimonio cultural, entendiéndolo como un derecho colectivo. Acciones que fueron tramitadas hasta su sentencia de primera instancia, por los Jueces Administrativos del Circuito Judicial de Pasto, durante sus tres años primeros de funcionamiento, con sede en la ciudad de Pasto.

Para empezar, en los tres primeros capítulos se exponen los antecedentes remotos y próximos de la Acción Popular como mecanismo de protección de los derechos colectivos, abordando también este tema bajo la óptica del derecho comparado, destacando las principales características de estas acciones dentro de otros sistemas jurídicos ajenos al colombiano, para luego emprender el tema de la Acción Popular en la Constitución Nacional Colombiana de 1991 y su posterior desarrollo en la ley 472 de 1998.

Posteriormente en el cuarto capítulo se desarrolla el tópico del derecho a la protección del patrimonio cultural, como un derecho colectivo, para lo cual se hace necesario partir de una noción de estos derechos en general, afrontando el tema con ayuda de la doctrina internacional, encontrándose que esta materia es un asunto de amplia y agitada discusión entre los teóricos del derecho. Así, una vez, abordado lo anterior, se trata al patrimonio cultural desde su consagración legal en

el sistema jurídico colombiano, haciendo referencia específica a este patrimonio en el Departamento de Nariño.

Luego, en el quinto capítulo, se describe la metodología investigativa utilizada con el fin de lograr los objetivos propuestos, haciendo referencia especial a los juzgados administrativos competentes para conocer de los procesos de acción popular objeto de análisis, y la forma en que se recolectó la información requerida.

Por último, se exponen los resultados de la investigación, en donde se identifican las características del trámite de las acciones populares que pretenden la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, conocidas por los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto, cuya sentencia se profirió durante el periodo comprendido entre el mes de agosto de 2006 y el mes de agosto de 2009, interregno conformado por sus tres primeros años de funcionamiento en la ciudad de Pasto.

De lo dicho hasta aquí, se puede observar que esta investigación aborda el tema de la protección del Patrimonio Cultural desde el punto de vista de la práctica judicial, partiendo de la base del ejercicio de la acción popular como el medio idóneo para exigir ante la jurisdicción contencioso administrativa la efectividad material de este derecho, sin pretender desconocer la existencia de otros medios no judiciales para propender por su amparo, los cuales no son objeto de esta investigación, verbigracia la exigencia de implementación de políticas públicas para difundir y dar a conocer aquel universo de bienes integrantes de nuestra identidad histórica y cultural.

## **1. DESCRIPCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1.1 TITULO**

Acciones populares y protección del patrimonio cultural en Nariño

### **1.2 EJE TEMÁTICO**

Acción Popular y protección del Patrimonio Cultural

### **1.3 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA**

Se entiende que las acciones populares en su consagración constitucional y legal, se constituyen como un medio para solicitar la protección ante la jurisdicción de los derechos de tercera generación o derechos colectivos. Así, la ley 472 de 1998, desarrolla el artículo 88 constitucional y contiene las normas regentes del trámite de las acciones populares, el cual en su primera instancia, será del conocimiento de los Jueces Administrativos con categoría de jueces del Circuito.

En el Departamento de Nariño, el Circuito Judicial de Pasto, se compone de 8 Juzgados Administrativos, con cabecera en la ciudad de Pasto y comprensión territorial sobre todos los municipios del Departamento de Nariño, los jueces titulares de estos juzgados, son competentes para conocer de las acciones populares que se interpongan como consecuencia de actos u omisiones de las entidades públicas o de los particulares con función pública, vulneradores de derechos colectivos, entre ellos el derecho a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación.

Los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto fueron creados en el 2006, e iniciaron labores de atención al público el 1° de Agosto del mismo año, cumpliendo en agosto de 2009, tres años de funcionamiento.

Lo que se pretende es, determinar la forma en que se ha dado aplicación a lo dispuesto por la ley 472 de 1998 respecto del ejercicio de las acciones populares en el Departamento de Nariño, por los accionantes, accionados y por los jueces administrativos del Circuito Judicial de Pasto, cuando del trámite de una acción popular se trate, pretendiendo el amparo del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, a través de la identificación de las características de estos procesos en todas sus etapas, hasta su sentencia de primera instancia proferida durante los tres primeros años de funcionamiento de los juzgados administrativos competentes.

**1.3.1 Formulación del Problema.** ¿Cuáles son las características procesales y de fondo presentadas en el trámite de las acciones populares que pretenden la



protección del patrimonio cultural material e inmaterial nariñense, en todas sus etapas hasta la decisión de primera instancia, cuyo conocimiento corresponde a los Jueces Administrativos del Circuito de Pasto desde su entrada en funcionamiento en el mes de agosto de 2006 hasta el mes de agosto de 2009?

#### **1.4 JUSTIFICACIÓN**

El Departamento de Nariño, se ha caracterizado por ser un departamento muy rico en Patrimonio Cultural, ya desde 1959 con la ley 163, se reconoce como monumento nacional al centro antiguo de la ciudad de Pasto, para ser reconocido actualmente como bien de interés cultural del ámbito nacional, además, el reconocimiento del Carnaval de Negros y Blancos como patrimonio cultural inmaterial de la Humanidad, y la existencia de otros bienes de interés cultural del orden departamental y municipal como lo son el edificio de la Gobernación de Nariño, el Conjunto la Milagrosa, el Teatro Imperial, la Catedral de Pasto y el Museo Taminango, entre otros, sirven de prueba para demostrar dicha característica.

Dentro del ordenamiento jurídico colombiano, existen normas que desarrollan los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Nacional, respecto de la protección del patrimonio cultural, así surge la ley 397 de 1997 o Ley General de Cultura, modificada por la ley 1185 de 2008 y reglamentada por los Decretos 173 y 2941 de 2009. Así mismo, el artículo 4º de la ley 472 de 1998 consagra al derecho a la protección del patrimonio cultural como uno de naturaleza colectiva y por tanto susceptible de protección a través del ejercicio de la acción popular.

Así las cosas, siendo la acción popular un mecanismo dispuesto para la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, surge la necesidad de investigar, en qué medida los habitantes del departamento de Nariño acuden al ejercicio de esta acción con el fin de buscar el amparo del patrimonio cultural que los identifica, así como también surge la necesidad de identificar los elementos característicos de los trámites en estas acciones, llevadas a sentencia de primera instancia por los Jueces Administrativos del Circuito Judicial de Pasto.

#### **1.5 OBJETIVOS**

**1.5.1 Objetivo general.** Determinar las características procesales y de fondo presentadas en el trámite de las acciones populares que pretenden la protección del patrimonio cultural material e inmaterial nariñense, en todas sus etapas hasta la decisión de primera instancia, cuyo conocimiento corresponde a los Jueces Administrativos del Circuito de Pasto desde su entrada en funcionamiento en el mes de agosto de 2006 hasta el mes de agosto de 2009.

### **1.5.2 Objetivos específicos:**

- Cuantificar el número de acciones populares presentadas para la protección del patrimonio cultural material e inmaterial en Nariño, a las que se les dio trámite por los Jueces Administrativos del Circuito de Pasto hasta su sentencia de primera instancia entre Agosto de 2006 – Agosto de 2009.
- Identificar las características del trámite en todas sus etapas hasta la decisión de primera instancia, como por ejemplo: características del accionante y del accionado: tipo de persona: Natural: sexo, edad, población de tratamiento especial, etc. Jurídica: de derecho público o de Derecho Privado; hechos accionante; hechos accionado; duración de las etapas; uso de medidas provisionales; incidentes; nulidades; razones de la decisión; decisión, etc. de las acciones populares que pretenden la protección del patrimonio cultural material en Nariño, conocidas por los Jueces Administrativos del Circuito de Pasto durante el periodo Agosto 2006 – Agosto 2009.
- Clasificar y cuantificar las características del trámite en todas sus etapas hasta la decisión de primera instancia, de las acciones populares que pretenden la protección del patrimonio cultural material e inmaterial en Nariño, conocidas por los Jueces Administrativos del Circuito de Pasto durante el periodo Agosto 2006 – Agosto 2009, que se hayan identificado.
- Socializar a la población objetivo las características de la Acción Popular, como medio de defensa existente para la protección del patrimonio cultural en Nariño entendiendo este patrimonio como un Derecho Colectivo.
- Socializar a la población objetivo las características particulares del trámite de las acciones populares que pretenden la defensa del patrimonio cultural en Nariño, impartido por los Jueces Administrativos del Circuito Judicial de Pasto en primera instancia, desde su entrada en funcionamiento en el mes de agosto de 2006 hasta el mes de agosto de 2009.

## 2. LAS ACCIONES POPULARES

Las acciones populares, dentro de los ordenamientos jurídicos, son un producto de la constitución y establecimiento del Estado Social de Derecho, en donde se toma en cuenta que una vez realizada toda la labor intelectual de fundamentación y sustento filosófico de los derechos humanos y fundamentales, y con base en esa fundamentación, el lograr que tales derechos gocen de un reconocimiento Universal, además de tenerlos como bienes supremos de la civilización<sup>1</sup>, dichos logros no alcanzan a ser suficientes cuando de obtener su materialización y concreción en la vida práctica se trata.

La Constitución de 1991, es conocida entre otros adjetivos, como la Constitución de los Derechos<sup>2</sup>, por cuanto reconoce tanto los derechos fundamentales clásicos de la Revolución francesa, como los derechos económicos y sociales, además de los derechos colectivos. En su artículo 1º consagra que Colombia es un Estado Social de Derecho y lo importante de tal declaración y reconocimiento es el establecimiento de los medios para la protección de aquellos derechos humanos, sin los cuales sería imposible reclamar ante el Estado su realización, cuando estos se estén vulnerando o se encuentren en peligro de ello.

En este sentido, la Doctora María del Pilar Hernández Martínez<sup>3</sup> explica: “El Estado social, se caracteriza porque no solo se limita a dar garantías formales a través de las normas sino que, además, da garantías materiales que prescriben de un modo programático, los intereses en conflicto que emergen de su seno, proveyendo las reglas de justicia distributiva”<sup>4</sup>.

En primer lugar, las acciones populares actualmente gozan de un desarrollo legislativo prominente en cada uno de los países en donde se encuentra establecida, esto debido a que es innegable la importancia tomada en las actuales legislaciones por los derechos objeto de su protección, es decir los derechos colectivos. Pero, para una mejor comprensión de lo que se entiende por acción popular, necesaria se hace en segundo lugar una exposición acerca de sus orígenes.

---

<sup>1</sup> ESGUERRA PORTOCARRERO Juan. La protección constitucional del ciudadano. Bogotá D.C.: Legis. 2004. p. vii

<sup>2</sup> DELGADO MAYA José; AMAYA GARZÓN José y OROZCO MARIÑO Rafael. Los Derechos Colectivos y su Defensa a Través de las Acciones Populares y de Grupo. Bogotá D.C.: Convenio de Cooperación Internacional Defensoría del Pueblo - Embajada Real de los Países Bajos. Programa de Fortalecimiento y Divulgación Nacional de los Mecanismos de Acceso a la Justicia – Acciones Populares y de Grupo. 2004. p. 33.

<sup>3</sup> Doctora en Derecho, Investigadora Titular “B”, definitiva de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>4</sup>HERNANDEZ MARTINEZ María. Mecanismo de Tutela de los intereses difusos y colectivos. México: UNAM/IIJ. 1997. p 40.

## 2.1 ORIGEN DE LAS ACCIONES POPULARES

El concepto de acción popular tiene un antecedente remoto, así lo exponen Ruth Stella Correa Palacio, Pedro Pablo Camargo, Juan Carlos Esguerra Portocarrero, Germán Sarmiento Palacio, estudiosos de las acciones populares y de grupo y de los derechos colectivos, quienes coinciden en identificar en un punto, la fuente de las acciones populares. Las acciones populares, desde sus orígenes jurídicos más remotos siempre han llevado consigo el concepto de protección de los derechos de carácter público, o de los derechos de los que son titulares los integrantes de la sociedad, y ya desde el derecho romano se han<sup>5</sup> encontrado instituciones cuyo objetivo era el de impedir las vulneraciones que se pudiesen presentar en contra de lo entendido como la *res publica* y del restablecimiento del bien común.

En ese sentido, Ruth Stella Correa expresa: “Si se consultan los antecedentes de esta figura, se advierte que en sus orígenes remotos en el viejo derecho romano, a juicio de Boré, si bien la acción popular no era una acción pública, esto es, abierta a todos en interés del orden jurídico, tenía sin embargo en ocasiones un “carácter híbrido” en tanto se interponía en veces por un interés privado pero sirviendo a un interés público”<sup>6</sup>.

El concepto de *res publica*, surge como una manifestación de las ideas de comunidad e interés público tan importantes en la sociedad de Roma, y se lo entiende como ese conjunto de bienes que pertenecen al *populus*. El concepto de *populus* es comprendido como “la conjunción de individuos vinculados a una comunidad organizada con propósitos e ideales comunes, características y calidades específicas”<sup>7</sup>.

Así entonces, las acciones populares abarcaban como ámbito de protección, dos conceptos (*res publica* y *populus*), con el objetivo de buscar a través de ellas el restablecimiento de los intereses del *populus* en la medida de su afectación, lo cual implicaba una vulneración de los intereses de cada uno de los miembros que lo componían. Para una mejor comprensión sobre este punto, José Barbosa

---

<sup>5</sup>LOZANO y CORBI Enrique. La Legitimación Popular en el Derecho Romano Clásico, Bosch., Edit. Casa Editorial S.A., 1982. SARMIENTO PALACIOS Germán, Las Acciones Populares en el Derecho Privado Colombiano. Banco de la República, 1988. Citados en MARTINEZ VERGARA Marianella y TRUJILLO HERNANDEZ Sara, Óp. cit., p. 11

CAMARGO PEDRO Pablo. Las Acciones Populares y de Grupo. Edit Leyer. Bogotá D.C. 1999 pág 38

<sup>6</sup>CORREA PALACIO, Ruth Stella. El Control Judicial en la Administración: Acciones Constitucionales y su Alto Impacto en la Defensa de los Intereses Colectivos y en las Políticas para su Defensa, Modulo IV – La Gerencia Jurídica y el Impacto del Control Judicial, Gerencia Jurídica Pública. En: Seminario Internacional Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Memorias. Bogotá D.C.: Secretaría General, Dirección Judicial Distrital. 2005. p. 9 -10

<sup>7</sup>ANDREA, Lugo. Enciclopedia del Diritto. Azione Popolare. Citado por CHAMIE CANDUR, Anabolena. El Medio Ambiente y su Protección a Través de las Acciones Populares: Trabajo de Grado. Abogado. Bogotá D.C. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Derecho. 2004

Moreira hace la siguiente reflexión: “Los interesados se hallan siempre en una especie de comunión tipificada por el hecho de que la satisfacción de uno solo implica necesariamente la satisfacción de todos, así como la lesión de uno solo constituye, ipso facto, lesión de la entera comunidad”<sup>8</sup>.

Esta es la razón por la cual cualquier persona que advirtiera en alguna medida, vulnerados sus derechos y a la vez los derechos de la comunidad organizada a la cual pertenecía, se convertía en el legitimario para ejercer la acción que le permitiera solicitar la protección de esos derechos.

Estas acciones populares que se otorgaban a los miembros de esa comunidad organizada con propósitos e ideales comunes para el restablecimiento de sus intereses, tuvieron distintas manifestaciones como clases de acciones, tal como lo enseña el jurista Ulpiano<sup>9</sup> que distingue dos clases:

La *actio de effusis et deiectis*, acción cuyo objeto era el de mantener las condiciones de seguridad en las calles de las ciudades, cuando alguien pudiera ser víctima de un daño por objetos arrojados a los lugares públicos; y la *positis et suspensis* otorgada con el objetivo de prevenir los posibles daños que pudieran sufrir las personas transeúntes de lugares en donde podían caer objetos peligrosos desde los techos de las casas aledañas.

Pero además de las anteriores existe una tercera, que se describe en el libro *Las acciones populares en el derecho privado colombiano*, donde su autor, Germán Sarmiento Palacio<sup>10</sup>, citando al romanista *Lozano y Corbi*, describe a la *Actio edilicia de feris*, acción que se ejercía con el fin de prohibir la tenencia de animales peligrosos en lugares públicos con el fin de proteger y garantizar la tranquilidad de los transeúntes y se dirigía en contra de la persona que portaba el animal peligroso. En virtud de esta acción, se imponían sanciones que variaban en gravedad dependiendo del perjuicio que se causara, dependiendo si era la muerte o la lesión de un ciudadano, o si se causaba daño a una cosa; la sanción siempre era de carácter pecuniario.

Las *actio de effusis et deiectis* y las *positis et suspensis*, se podrían integrar, dentro de las denominadas **actio popularis**, nombre común que se les dio a las acciones que servían para la protección de unos derechos cuyo titular, era la

---

<sup>8</sup>BARBOSA MOREIRA, José. La Iniciativa en la Defensa Judicial de los Intereses Difusos y Colectivos, citado por OVALLE FAVELA, José. Acciones Populares y Acciones para la Tutela de los Intereses Colectivos. En: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXVI, num. 107, mayo-agosto de 2003, p. 590.

<sup>9</sup>ANDREA, Lugo. Enciclopedia del Diritto. Azione Popolare. Citado por CHAMIE CANDUR, Anabolena. El Medio Ambiente y su Protección a Través de las Acciones Populares: Trabajo de Grado. Abogado. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Derecho. 2004. p. 42.

<sup>10</sup>SARMIENTO PALACIO, Germán. Las acciones populares en el derecho privado colombiano. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario. 2006. p. 52.

comunidad, entendida como un sujeto distinto de los individuos que la conformaban<sup>11</sup>. El enunciado que las consagraba, expresaba *Eam popularem actionem dicimus, qua esuumius populi tuetur*, es decir, *llamamos acción popular a la que tutela los derechos que son del pueblo*<sup>12</sup>, dando a entender de forma clara que no se trata de un derecho que está radicado en el individuo, sino que se trata de un Derecho que se radica en la comunidad. Juan Carlos Esguerra<sup>13</sup> manifiesta en su libro *La Protección Constitucional del Ciudadano*, respecto de los intereses que tratan de proteger las *actio popularis*:

Se trata en primer término de los vinculados a la organización, el funcionamiento y utilización de los bienes de uso público, tales como las calles, las plazas, los acueductos, los puentes y los caminos. Y se trata, en concreto, de establecer que el “dueño” de esos intereses, es decir, el propio pueblo (**la gens**), tiene en principio a su cargo la defensa del buen orden necesario para garantizar el cuidado y la seguridad de esos bienes y de su uso frente a los eventuales abusos en los que alguien pudiera incurrir o a los peligros en los que pudiera colocárselos. Por ejemplo, una desviación o un represamiento que alguien hiciera, en su propio beneficio, de las aguas que pertenecen a un acueducto público, o la colocación, sobre el borde de un balcón, de objetos que amenazan con caer sobre quienes transitan por la calle<sup>14</sup>.

Aunque lo transcrito describe en forma clara los intereses cuya protección se buscaba a través de las *actio popularis*, no se concuerda con lo afirmado respecto de “la gens” como dueña de esos intereses, sería más adecuado denominarlo *populus*, porque *la gens* se entiende como una institución conformada por un grupo de familias en torno a un mismo *nomen*, lo cual hacía pensar que las personas pertenecientes a la misma gens contaban con un antepasado común; el hecho de pertenecer a la gens implicaba el reconocimiento de derechos de carácter familiar, como por ejemplo poder poseer sus propiedades, al momento de la muerte de sus integrantes podían ser sepultados en un lugar común, y también la imposición de ciertas obligaciones del mismo carácter, como por ejemplo el deber de socorro mutuo, la prohibición de contraer matrimonio con un integrante de la misma gens, entre otras.

El *populus* se puede identificar en primer lugar como una persona distinta de los ciudadanos particulares, es decir que se distingue de la población conformada por los ciudadanos libres de Roma, sin embargo, representaba la organización jurídica de cada uno de ellos; este ente, distinto de las personas naturales, u organización

---

<sup>11</sup> ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan. Óp. Cit., p. 197.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, p. 197.

<sup>13</sup> Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana, especialista en Ciencias Socioeconómicas de la misma universidad, Magíster en Derecho (LL.M) de la Universidad de Cornell (Estados Unidos).

<sup>14</sup> ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan. Óp. Cit., 197.

jurídica, se constituye de acuerdo al derecho romano como un sujeto de derechos, y como tal titular de los mismos. El *populus* tenía como patrimonio la *res pública popularis*<sup>15</sup>, y además era un sujeto titular de acciones y recursos procesales, razón por la cual podía participar como parte dentro de un litigio en defensa de los derechos privados que gozaban de importancia dentro de la comunidad, y también en defensa del interés y del bien común. El *populus*, en estos procesos, por no tener un cuerpo o una figura física para actuar, era en cierta forma representado por un ciudadano cualquiera, quien actuaba en su calidad de integrante del *populus*, como extensión y expresión del mismo.

Bajo ese entendido, Germán Sarmiento Palacio<sup>16</sup>, citando a Cicerón, describe tres elementos del concepto de *populus*, siendo ellos: 1. Que haya una multitud de personas. 2. Que estén reunidas por un consenso jurídico. 3. Que busquen una utilidad superior. Por lo tanto, de acuerdo con lo afirmado por el autor en cita, el concepto de acciones populares, en el Derecho romano, se relaciona con la figura del *populus*, entendido como un sujeto con capacidad de reclamar la protección de los derechos en él radicados, mediante el ejercicio de las acciones para ello establecidas.

Tales acciones, como las *actio de effusis et deiectionis* y las *positis et suspensis*, sirven de inspiración y se recogen en la legislación colombiana cuando se redacta en el Código Civil de 1887, el articulado correspondiente al Libro IV “De las Obligaciones en General y de los Contratos” Capítulo III “Del Cuasicontrato de comunidad” Título XXXIV “Responsabilidad Común por los Delitos y las Culpas” en sus artículos 2350, 2351, 2355, 2356, 2359 y 2360.

## **2.2 LAS ACCIONES POPULARES EN EL DERECHO INGLÉS Y NORTEAMERICANO.**

En el derecho inglés, se encuentra la muestra más clara de desarrollo frente a la protección de los derechos colectivos al igual que en el derecho norteamericano, en estos sistemas jurídicos se encuentran consagradas las *class actions*, la *interest public action* y la *derivate actions*<sup>17</sup>. Además, en norteamérica, resulta de vital importancia el public interest suits dirigido de forma propia a la protección de los derechos colectivos<sup>18</sup>.

**2.2.1 Las acciones populares en el derecho inglés.** En el sistema jurídico Inglés, se encuentran consagradas las *relator actions*; dentro de este sistema la legitimación por activa para ejercer este tipo de acciones se encuentra restringida

---

<sup>15</sup> Res publica popularis: estaba conformada por el propio *populus* y los bienes de este. SARMIENTO PALACIO, Germán. Op. Cit., p. 42 – 43.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>17</sup> HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María. Óp. Cit., p.74.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 123.

a una sola persona quien actúa en nombre de la sociedad o como representante de esta, tal calidad de representación se otorga al denominado *Attorney General*, quien viene a ser el equivalente dentro del sistema jurídico colombiano del Ministerio Público (Procurador General de la Nación).

En ejercicio de estas acciones el Attorney General, tiene como función la de proteger un derecho de naturaleza pública, o el impedimento de las actividades perjudiciales a lo público. Los particulares, no están legitimados para ejercer este tipo de acciones, o por lo menos no lo están de forma directa. Los particulares, en caso de que identifiquen una situación que atente contra los derechos de su colectividad, no pueden hacer ejercicio de la *relator action*, solo pueden acudir ante el Attorney General para que asuma el conocimiento de la situación y decida actuar de oficio en nombre de la sociedad. En caso de una respuesta negativa frente a la situación de vulneración puesta en su conocimiento por el colectivo, los titulares de esos *derechos difusos*<sup>19</sup> pueden solicitar al Attorney General una autorización que les permita actuar por sí mismos; solo en este último caso, un particular podrá hacer ejercicio de la acción en interés de la comunidad afectada. En caso de no conceder la autorización, en el sistema inglés a juicio de la Doctora María del Pilar Hernández<sup>20</sup>, los recurrentes se encuentran en estado de indefensión.

El Attorney General, aún actuando en los casos en los que los particulares han acudido a solicitar su ayuda, siempre frente al proceso es él, el titular de la acción; sin embargo, los impulsos procesales de la acción se realizan por los particulares, constituyendo en últimas al Attorney General en un relator.<sup>21</sup>

**2.2.2 Las acciones Populares en el Derecho Norteamericano.** Dentro de este sistema se pueden identificar a dos tipos de acciones, las denominadas Class Actions y las Public Interest Suit, las que se describen a continuación:

**2.2.2.1 Las class actions.** Para dar una idea general de este tipo de acciones, partimos de la traducción del término Class, que dentro de la terminología norteamericana se define como un grupo de personas con características o atributos comunes, grupo de personas cuyo número es incierto, entonces, una *class action* se define como una acción mediante la cual uno o más miembros de ese grupo de personas con características o atributos comunes puede demandar para sí, o para sí y los demás miembros del grupo.

La *Class action*, se asemeja más a lo que dentro del sistema jurídico colombiano se conoce como la acción de grupo, y en el sistema jurídico norteamericano se la

---

<sup>19</sup> HERNÁNDEZ MARTÍNEZ María, Óp. Cit., p. 131.

<sup>20</sup> *Ibíd.*, p. 131.

<sup>21</sup> *Ibíd.*, p.131.



reconoce como el mejor sistema para la protección de los intereses difusos<sup>22</sup>. Germán Sarmiento Palacio, afirmaba que este tipo de acción, ha sido la que mayor interés ha despertado por ser el mejor vehículo para obtener la reparación de los daños que el público tenía que soportar cuando no existía medio alguno de defensa<sup>23</sup>.

Estas acciones, encuentran su redacción jurídica dentro de la Rule 23 de la Federal Rules of Civil Procedures de 1938<sup>24</sup>, reglas que fueron modificadas en 1966.

De acuerdo con la Rule 23, para que una demanda pueda ser declarada como class action, se requiere un grupo tan numeroso que resulte impráctico citar a todos sus miembros para ser parte dentro de la demanda<sup>25</sup>, ese carácter de impráctico se aclara, no es sinónimo de imposible, solo basta la dificultad y lo inconveniente de reunir físicamente a ese gran número de demandantes.<sup>26</sup> En segundo lugar se requiere la existencia cuestiones de hecho o de derecho comunes a todo el grupo, lo cual da a entender la no necesidad de identidad entre las pretensiones, es decir no deben ser idénticas, sino esas cuestiones de hecho o de derecho comunes deben ser dominantes y debe constituir una parte significativa de los casos individuales.<sup>27</sup> Por último los elementos de las acciones o de las excepciones y las defensas deben ser los mismos para todos los miembros, y quienes desempeñen el papel de representantes deben proteger los intereses del grupo de una forma justa y adecuada<sup>28</sup>. María del Pilar Hernández, conceptualiza a las class como:

El recurso procesal que posibilita el tratamiento procesal unitario y simultáneo de un elevado número de titulares de pretensiones jurídicas individuales (intereses difusos), mediante la intervención en el juicio de un único exponente del grupo.

Podríamos cuestionarnos ¿Quién se constituye en demandante? Cualquiera de los individuos que forma parte del grupo de personas que comparte una situación similar de lesión o afectación, o bien, que corren el riesgo de ser afectadas cercanamente por la conducta del demandado.

---

<sup>22</sup> *Ibíd.*, p. 124.

<sup>23</sup> SARMIENTO PALACIO, Germán. *Óp. Cit.*, p. 42..

<sup>24</sup> *Ibíd.*, p.42.

<sup>25</sup> AEROINFOLATINOAMERICANO.COM. Aspectos Jurídicos de los accidentes aéreos. [En línea]. Editorial Edición 137. Buenos Aires. 2009. Disponible en internet: <[http://www.aeroinfolatinoamericano.com/edit\\_137/editorial.html](http://www.aeroinfolatinoamericano.com/edit_137/editorial.html)>

<sup>26</sup> *Ibíd.*

<sup>27</sup> *Ibíd.*

<sup>28</sup> HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María. *Óp. Cit.*, p. 124.

La acción que ejercita el demandante tiende a garantizar tanto su propio interés como el de los demás miembros del grupo que se encuentran en la misma situación.<sup>29</sup>

En el texto que se transcribe, se puede observar la frase “la intervención en el juicio de un único exponente del grupo”, lo que al romper hace surgir la siguiente pregunta, ¿el hecho de permitirse solo esa única intervención del exponente del grupo, no vulnera o atenta contra el derecho de defensa de los demás miembros?, Al respecto se afirma que en el Sistema Jurídico de los Estados Unidos, la *class action* es de carácter representativo, por lo tanto, las consecuencias jurídicas del proceso afectan tanto al actor, como a los miembros del grupo representado, la Suprema Corte de los Estados Unidos aclara que no existe vulneración al derecho de defensa, aún en los casos de existencia de notificaciones de las actuaciones procesales suscitadas dentro del proceso, siempre y cuando, los miembros del grupo estén debidamente representados de acuerdo con las pautas fijadas por parte de los jueces facultados, de acuerdo a la ley para establecerlos<sup>30</sup>.

**2.2.2.2 Public Interest Suit.** Como pudimos ver en la *class action*, se exige la existencia de un representante del grupo quien actúa como demandante dentro del proceso, el cual debe tener un interés común a los demás integrantes del grupo; interés común que lo legitima para actuar dentro de un proceso judicial en pro de su defensa mediante el ejercicio de una *class action*; sin embargo, se han ideado sistemas, en los cuales se podría pensar en la no necesidad de ese requisito para adquirir legitimación en la causa por activa, cuando se trate de la defensa de los intereses colectivos.

Ahora, el Public Interest Suit se ha consagrado como un medio para los casos en los cuales, el actor no acuda a la administración de justicia para la tutela de un derecho que directamente le pertenece, sino que su objetivo sea la protección de los derechos de un grupo o una colectividad, vulnerados por el actuar de un tercer sujeto, sea de carácter público o privado, quien al parecer de ese accionante, actúa de manera contraria a lo establecido en las leyes<sup>31</sup>.

María del Pilar Hernández, explica de la siguiente forma, el caso planteado:

Para comprender mejor, conviene plantear el asunto desde sus orígenes: el interés general que la ley protege y exige sea respetado puede, en algunos casos, ser garantizado por el juego de acciones intentadas por los particulares, sin que sea necesario suplir las exigencias relativas a la legitimación. En otros casos es posible encontrar a una persona que satisfaga el requisito legitimatorio. Si el procedimiento iniciado por este

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 126.

<sup>30</sup> SARMIENTO PALACIO, Germán. *Óp. Cit.*, p. 72.

<sup>31</sup> HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María. *Óp. Cit.*, p.129.

individuo tiene el efecto de provocar una decisión judicial de importancia estratégica, nada impide que un grupo u organización, reuniendo a todos los ciudadanos interesados, trate el procedimiento iniciado como constitutivo de una especie de test (prueba), pudiendo llamar a su asistencia a expertos y dirija el desarrollo del procedimiento en todo aquello que le parezca importante. El sometimiento a los tribunales de semejantes test-cases (pruebas de caso), sobre la iniciativa del grupo de presión, no ha sido objeto de ninguna restricción en los Estados Unidos, en donde dichos grupos han jugado un papel particularmente eficaz en la lucha por los derechos del hombre (civil liberties).<sup>32</sup>

Bajo ese entendido, en la ley Clean Air Act. – 1974 se faculta a cualquier ciudadano para demandar a cualquier agente contaminador sea privado o público, por los daños previstos en la ley, en relación con la protección del medio ambiente, sin ser necesario que el accionante pruebe haber sufrido perjuicio<sup>33</sup>.

Además en Estados Unidos, existen unos grupos de abogados que brindan asesoría jurídica a los grupos de quienes carecen de organización o de alguna representación y los patrocinan frente a la protección de sus derechos. “Dichas organizaciones operan como filtros primarios en la viabilidad y selección de los asuntos en defensa no sólo de los sectores de menores recursos sino de la sociedad en general”.<sup>34</sup>

### **2.3 CLASIFICACIÓN DE LAS ACCIONES POPULARES.**

En la actualidad, son muchos los Estados, que dentro de sus sistemas jurídicos, reservan un espacio para la regulación de las llamadas acciones populares; en Europa: España (Ley de suelos de 1956), Francia (Ley Roger No. 1193 de 1973), Inglaterra y en Italia (Ley de 1967) son ejemplos de ello; en el continente americano Argentina, Brasil, Colombia, y Estados Unidos, entre otros también las contemplan. Sin embargo, este desarrollo legislativo no tiene un consenso frente a las disposiciones regentes, en muchos casos se difiere en su concepto, en los derechos por ella protegidos, en sus alcances, etc.

La diversidad frente a la regulación de las acciones populares, ha dado paso para que se hayan establecido clasificaciones de las corrientes que caracterizan este tipo de acciones en el campo del Derecho Internacional Comparado.

---

<sup>32</sup> *Ibíd.*, p. 129 - 130.

<sup>33</sup> NICOTRA, Norberto. La defensoría del pueblo y las acciones populares: experiencia argentina. *En: Seminario Internacional Nuevas herramientas para ejercer los derechos colectivos y del ambiente.* (1: 7 – 9, septiembre, 1993: Bogotá). Memorias. Bogotá D.C.: Ediciones Gustavo Ibáñez. 1996. p.75.

<sup>34</sup> *Ibíd.*, p. 76

**2.3.1 Clasificación en cuanto al Sujeto Activo de la Acción.** Bajo este criterio, las acciones populares se pueden clasificar de acuerdo a la legitimidad de los particulares para interponer la acción y también de acuerdo con las características exigidas al sujeto activo de la misma.

De acuerdo a la legitimidad de los particulares para interponer la acción, se debe partir en primer lugar, del entendimiento de la legitimación en la causa como la facultad de disposición procesal, es decir para poder iniciar la acción, para poner en movimiento a la justicia a fin de que el poder judicial efectúe la reparación objetiva establecida por la ley. Se trata aquí de determinar, si quien pretende interponer la acción, pertenece a la categoría de sujetos tenidos en cuenta por la ley para reglar sus relaciones y los efectos de estas, sobre todo cuando se encuentran en conflicto<sup>35</sup>. De acuerdo a esto se clasificamos las acciones populares en:

**2.3.1.1 Acciones populares con legitimación directa del particular.** En este tipo de acciones, la persona particular, sea natural o jurídica, puede actuar como accionante dentro del proceso de acción popular, y acude ante la jurisdicción en forma directa, es decir sin necesidad de intermediación de alguna institución estatal para la protección de su derecho. Así tenemos por ejemplo, el caso de la acción popular en Colombia, en donde de acuerdo a lo establecido por el artículo 12 cualquier persona tanto natural o jurídica está legitimada para ejercer la acción popular, y en el artículo 13, prescribe que el legitimado puede actuar por sí mismo o por interpuesta persona. Es decir, cualquier persona puede acudir directamente ante un juez competente para adelantar el ejercicio de una acción popular.

**2.3.1.2 Acciones Populares con Legitimación Indirecta del particular.** En este tipo de acciones, las personas particulares, no pueden acudir ante la jurisdicción, con el objetivo de ejercer la acción en procura de protección de sus derechos colectivos de forma directa, puesto que la ley ha dispuesto un organismo estatal, encargado de ejercer este tipo de acciones.

Se encuentra un ejemplo de este tipo dentro del sistema jurídico Inglés, en donde la denominada *relator action* restringe su legitimación por activa a una sola persona, la cual es el *Attorney General*, quien actúa en nombre de la sociedad o como representante de esta; el *Attorney General* es el equivalente de quien en Colombia se denomina Ministerio Público. Los particulares, no están legitimados para ejercer la acción de forma directa, solo pueden acudir ante el *Attorney General* para que asuma el conocimiento de la situación y decida actuar de oficio en nombre de la sociedad. Si el *Attorney General* no actúa, los titulares de esos *derechos difusos* pueden solicitarle una autorización que les permita actuar por sí mismos; solo en el caso de no concederla, el particular podrá hacer ejercicio de la acción en interés de la comunidad afectada.

---

<sup>35</sup>HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María. Óp. Cit., p. 64 – 65.

Este tipo de acciones también reciben el nombre de *acciones públicas delegadas*<sup>36</sup>, en donde la ley autoriza al Ministerio Público para delegar sus funciones de defensa del interés común a favor de los grupos; se tiene en cuenta que la delegación debe ser gestionada y analizada caso por caso. Este sistema además de adoptarse en Inglaterra, también se adopta en Australia.

Otro ejemplo de este tipo de acciones, nos lo brinda la legislación mexicana, en el caso de las denominadas acciones de grupo que se establecen en el artículo 26 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, esta ley solo otorga legitimación a la Procuraduría Federal del Consumidor y no a los integrantes de los grupos de consumidores<sup>37</sup>.

Ahora, por otro lado, de acuerdo a las Características exigidas al Sujeto Activo de la Acción, se toma como criterio diferenciador, las calidades especiales exigidas al sujeto que puede tener acceso a ellas, es decir, el sujeto que actuará como demandante. Conforme a esta clasificación se entiende que la acción popular puede ser comprendida en un sentido amplio o por el contrario en un sentido estricto.

**2.3.1.3 Acciones Populares en sentido Amplio.** Cuando se adopta a la acción popular en su sentido amplio se tiene que cualquier ciudadano puede tener acceso a ella para pretender la protección de los intereses colectivos que este vea vulnerados.

La Constitución Política de Colombia de 1991 en su artículo 88, desarrollada por la ley 472 de 1998, adopta el concepto de acción popular en su sentido amplio, cuando consagra que la acción popular es una acción pública, a la cual cualquier ciudadano tiene acceso, al respecto el Dr. Eduardo Caicedo Escobar afirma: "Son titulares de la acción cualquier persona natural o jurídica, las organizaciones no gubernamentales, populares, cívicas, las entidades públicas, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Personero, los alcaldes y demás servidores públicos"<sup>38</sup>.

**2.3.1.4 Acciones Populares en Sentido Estricto.** Mientras que una adopción de estas acciones en un sentido más estricto conlleva a que el acceso a este tipo de acciones se encuentre restringido a ciertos tipos de personas que cumplan ciertos requisitos.

---

<sup>36</sup> NICOTRA, Norberto. Óp. Cit., p. 76.

<sup>37</sup> OVALLE FAVELA, José. Acciones Populares y Acciones para la Tutela de los Intereses Colectivos. En: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXVI, num. 107, mayo-agosto de 2003, p. 594

<sup>38</sup> CAICEDO ESCOBAR, Eduardo. Régimen de las Entidades Territoriales. Tomo II. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia. 2001. p. 57.

Un ejemplo de la adopción de las acciones populares en su sentido restringido lo da la regulación francesa, en donde se establece que pueden hacer uso de ella las asociaciones y los grupos, como por ejemplo las asociaciones de protección de los consumidores, y con la ley de 10 de julio de 1976 se extendió el ejercicio de la acción a las organizaciones que tuvieran cinco años de conformación al momento en que se suceden los hechos que vulneran un derecho colectivo<sup>39</sup>.

## **2.4 LAS ACCIONES POPULARES, CASO EUROPEO Y AMERICANO.**

Las acciones populares, como se dijo anteriormente, gozan en la actualidad de desarrollo legislativo en diferentes países del mundo, aquí solo de manera descriptiva, se hará referencia a algunos ejemplos del tratamiento que se le ha dado a la acción popular, en países del continente europeo y en América. La información expuesta se recoge de los textos citados a pie de página en cada caso respectivo.

**2.4.1 España.** En la ley de suelos de 1956, se consagra la existencia de una acción para que mediante su ejercicio, se impugnen actos y planes de ordenación urbana cuando con estos se vulnere el interés público o de terceros<sup>40</sup>. Así también, la Constitución Española de 1978 en su artículo 125, establece a favor de los ciudadanos, una acción popular e instituye también el “jurado de conciencia”, como una forma de participación ciudadana en la administración de justicia, en los procesos penales que la ley determine.

**2.4.2 Francia.** En Francia, las acciones populares, se establecen en un primer término en la ley de 10 de julio de 1976, en donde se concede el derecho de accionar a las asociaciones con personería para que propendan por la protección del medio ambiente. En la denominada *Ley Roger, 1193 de 1973*, se otorga derechos a las asociaciones de consumidores, para que actúen frente a hechos que afecten el interés colectivo de estos<sup>41</sup>, en los contratos privados por adhesión<sup>42</sup>.

**2.4.3 Italia.** En Italia se consagran las acciones populares en la ley de 1967<sup>43</sup>, mediante cuyo ejercicio, se protegen los derechos subjetivos públicos; en este tipo de acciones se puede actuar en defensa del interés propio, o en defensa del interés de un grupo al cual se represente. Además, se pueden ejercitar en la defensa de las instituciones de beneficencia, o en la defensa de la población

---

<sup>39</sup>MARTINEZ VERGARA, Marianella y TRUJILLO HERNANDEZ, Sara. Las Acciones Populares en Colombia. Trabajo de grado. Abogado. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Derecho. Departamento de Procesal. 2001. p. 10.

<sup>40</sup>CAMARGO, Pedro Pablo. Las acciones populares y de grupo. 3 ed. Bogotá D.C.:Leyer. 2002. p. 44.

<sup>41</sup>SARMIENTO PALACIO, Germán. Óp. Cit., p. 60 – 61.

<sup>42</sup>CAMARGO, Pedro Pablo. Óp. Cit., p. 45.

<sup>43</sup>Ibíd., p. 45.

amparada por tales instituciones<sup>44</sup>. Además el sistema legal permite que cualquier ciudadano cuestione la legitimidad de las autorizaciones para realizar edificaciones (Ley 765 de 1971)<sup>45</sup>.

**2.4.4 Argentina.** En Argentina, la acción para la defensa de los intereses colectivos, se denomina *acción de amparo* y está consagrada constitucionalmente en el artículo 43 de su Carta Política; dicha acción se instituye en un elemento de protección de los derechos consagrados en el artículo 41 y 42 de la Constitución Argentina, que corresponden al derecho a un ambiente sano y equilibrado, al patrimonio natural y cultural (art. 41) y a los derechos de los consumidores (art. 42). Tales artículos imponen obligaciones a las autoridades para proveer la protección de esos derechos, a través de medios eficaces e incluso preventivos. El artículo 43 de la Constitución de Argentina Dispone:

Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.

**2.4.5 Brasil.** En Brasil, en la ley 47 de 1965, y en el Código del Proceso Civil de 1976, se consagran acciones en contra de quienes afecten el bienestar general u ocasionen perjuicios al uso del dominio público y perjudique los aspectos económico, estético, artístico e histórico del patrimonio público<sup>46</sup>.

La denominada ley de acción civil pública de 1985, destinada a la defensa de los intereses colectivos indivisiblemente considerados, complementa el clásico sistema de la acción popular en Brasil, ley que no permite la reparación del daño individual, y en caso de condena resarcitoria, la indemnización se destina a un fondo para la reconstrucción de los bienes lesionados<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> SARMIENTO PALACIO, Germán. Óp. Cit., p. 58 – 59.

<sup>45</sup> NICOTRA, Norberto. Óp. Cit., p. 75.

<sup>46</sup> SARMIENTO PALACIO, Germán. Óp. Cit., p. 58.

<sup>47</sup> STIGLITZ, Gabriel. Las acciones colectivas en protección del consumidor. Acciones populares y de grupo. En: Seminario Internacional Nuevas herramientas para ejercer los derechos colectivos y

En la constitución de 1988 se consagra la acción popular para que cualquier ciudadano, actúe como parte legítima con el objetivo de anular un acto lesivo del patrimonio público, la moralidad administrativa, el medio ambiente y el patrimonio histórico y cultural<sup>48</sup>.

**2.4.6 Guatemala.** En Guatemala, se consagra una acción denominada *Pública* en la regulación que establece el Código de Salud en su artículo 236, el cual expresa que:

Se concede acción pública para denunciar ante las autoridades competentes del Ministerio de Salud la omisión de acciones que puedan ser constitutivos de infracciones en contra de la salud, determinadas en el presente Código, sus reglamentos, demás leyes de salud, normas y disposiciones aplicables. De los hechos que puedan constituir infracciones deberá dejarse constancia documentada y se ordenará la instrucción del procedimiento que corresponda dentro de un plazo que no exceda de tres días<sup>49</sup>.

Además, dentro del Código Procesal Civil y Mercantil, se consagra una acción popular para proteger a la comunidad de los daños que se puedan causar con la construcción de obras, el artículo 263 prevé: *“La obra nueva que causa un daño público, produce acción popular, que puede ejercitarse judicialmente o ante la autoridad administrativa. Cuando la obra nueva perjudique a un particular, solo a este compete el derecho de proponer el interdicto.”* También se consagra como acción popular, a la que puede ejercitar cualquier persona, quien tenga como objetivo impugnar la inconstitucionalidad de las leyes, en este caso no se exige acreditar interés jurídico, aunque se establece como requisito la asesoría de tres abogados<sup>50</sup>.

**2.4.7 México.** En México, no se prevé la consagración de las acciones populares como tal, en el artículo 26 de la Ley Federal de Protección al consumidor, se consagra una *“acción de grupo”*, cuyo legitimado por activa para promover la acción es la Procuraduría Federal del Consumidor, que es una dependencia de la Secretaría de Economía de México<sup>51</sup>. En comentario a la norma, Ovalle Favela explica:

El artículo 26 prevé que, a través de las acciones de grupo, la Procuraduría Federal del Consumidor puede demandar ante los tribunales

---

del ambiente. (1: 7 – 9, septiembre, 1993: Bogotá). Memorias. Bogotá D.C.: Ediciones Gustavo Ibáñez. 1996. p.75.

<sup>48</sup> CAMARGO, Pedro Pablo. Óp. Cit., p. 44.

<sup>49</sup> GUATEMALA. Congreso de la República de Guatemala. Decreto No. 90 – 97. (2, octubre, 1997). Código de Salud Nuevo. Ciudad de Guatemala., 1997. p. 62.

<sup>50</sup> OVALLE FAVELA José. Óp. Cit., p. 596.

<sup>51</sup> *Ibíd.*, p.594.



competentes que declaren, mediante sentencia, que una o varias personas han realizado una conducta que ha ocasionado daños y perjuicios a los consumidores, y condene a los demandados a la reparación correspondiente. En un incidente, los consumidores interesados acreditaran su calidad perjudicados y, asimismo, el monto de los daños y perjuicios a cuya reparación son merecedores<sup>52</sup>.

Conforme a lo explicado, se puede observar que frente al tratamiento de las acciones populares, en los diferentes ordenamientos jurídicos, no se vislumbra la existencia de unanimidad frente a la regulación de las acciones populares; para el caso Suramericano, tomando en cuenta los casos de Argentina, Brasil, Guatemala, México y Colombia, se puede decir tal como lo señala Ovalle Favela: Por acción popular se suele entender la que puede ejercer cualquier ciudadano en defensa del interés de una comunidad de personas o del interés público. La regulación de este tipo de acciones, sin embargo, no ha sido uniforme en la región<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> *Ibíd.*, p.612.

<sup>53</sup> *Ibíd.*, p.594.

### 3. LA ACCIÓN POPULAR EN COLOMBIA.

Frente al tema de la Acción Popular en Colombia, para poder tener un acercamiento claro hacia una definición de la misma, se hace necesario y obligatorio realizar de manera inicial una breve recopilación de las normas que han regulado y que actualmente regulan esta materia. De esta forma se encuentra<sup>54</sup> como normas principales las siguientes.

#### 3.1 ACCIONES POPULARES EN EL CÓDIGO CIVIL

En primer lugar, se tiene como referente inicial, al Código Civil Colombiano, dentro de sus disposiciones normativas tiene artículos referentes a la protección de derechos que se pueden entender como colectivos. La diversidad frente a la regulación de sus normas, no es óbice para clasificar las acciones populares que él consagra. Teniendo entonces, por un lado las Acciones Populares casuísticas o especiales, y por otro las Acciones Populares Generales<sup>55</sup>.

**3.1.1 Acciones Populares Casuísticas y Especiales.** Este tipo de acciones, se consagran dentro del Código Civil, con una redacción aplicable a casos muy específicos y especiales. Este tipo de acciones se encuentran por ejemplo en los artículos: 992 que predica que las disposiciones respecto a las acciones posesorias especiales consagradas en los artículos 986 y siguientes del Código Civil se aplicaran también para evitar el peligro que pueda causar cualquier construcción o la existencia de árboles mal arraigados; también en el artículo 994 se consagra un ejemplo de este tipo de acción, que se puede ejercer en contra de las obras o construcciones que contaminen el aire y lo hagan conocidamente dañoso<sup>56</sup>.

**3.1.2 Acciones Populares Generales.** Estas acciones se caracterizan como su nombre lo indica por un marco más amplio de aplicación, a diferentes situaciones de vulneración, las cuales están consagradas en el artículo 1005 del Código Civil, conocida como acción popular a favor de bienes de uso público y la establecida en el artículo 2359 conocida como la acción popular de daño contingente.

El artículo 1005, consagra la acción popular a favor de bienes de uso público de la siguiente forma:

**Artículo 1005:** la municipalidad y cualquiera persona del pueblo tendrá a favor de los caminos, plazas u otros lugares de uso público, y para la

---

<sup>54</sup>CAICEDO ESCOBAR, Eduardo. Óp. Cit., p. 57 – 58.

<sup>55</sup>SARMIENTO PALACIO, Germán. Óp. Cit., p. 87.

<sup>56</sup>Ibid., p.87.

seguridad de quienes transitan por ellos, los derechos concedidos a los dueños de heredades o edificios privados.

Y siempre que a consecuencia de una acción popular haya de demolerse o enmendarse una construcción, o de resarcirse un daño sufrido, se recompensará el actor, a costa del querellado, con una suma que no baje de la décima, ni exceda de la tercera parte de lo que cueste la demolición o enmienda o el resarcimiento del daño; sin perjuicio de que si se castiga el delito o negligencia con una pena pecuniaria, se adjudique al actor la mitad.

El carácter popular de esta acción consagrada en el artículo 1005 del Código Civil, se extrae de su primer inciso, cuando le da titularidad para ejercerla a la municipalidad o a "*cualquier persona del pueblo*", de donde surge una característica especial exigida al sujeto activo de la acción, la cual es la de ser vecino del municipio donde se encuentra el bien de uso público que se pretende proteger<sup>57</sup>, cualquier vecino del municipio donde se encuentre el bien afectado puede interponer la acción.

Además, también esta acción es de carácter popular en razón a que su objeto de protección es la defensa de los bienes de uso público, lo que supone en sí la defensa del interés público.

También en el Código Civil, la figura de la acción popular aparece referenciada en el artículo 2359, en el siguiente tenor: "por regla general se concede acción en todos los casos de daño contingente, que por imprudencia o negligencia de alguno amenace a personas indeterminadas; pero si el daño amenazare solamente a personas determinadas, solo alguna de estas podrá intentar la acción."

El jurista Javier Tamayo Jaramillo, anotando su importancia, describe así a esta norma:

Esta norma que ha pasado prácticamente inadvertida en nuestro ordenamiento jurídico, tiene una dimensión insospechada en cuanto tenga que ver con daños producidos por contaminación ambiental y por riesgo nuclear; es así como los diferentes grupos de presión, en muchos países luchan por instaurar la institución de la acción popular, pues sólo de esa forma se podrán eliminar los problemas que presenta la exigencia según la cual sólo la víctima está legitimada para demandar en responsabilidad civil<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> *Ibíd.*, p. 89.

<sup>58</sup> TAMAYO JARAMILLO, Javier. De la responsabilidad civil, citado por SARMIENTO PALACIO, Germán. *Óp. Cit.*, p. 103.

En caso de que la amenaza o el peligro inminente sean permanentes y tuvieran una persistencia repetitiva en el tiempo, Tamayo Jaramillo aclara:

En este evento, la indemnización del pasado daño solo podrá ser reclamada por la víctima directa y determinada: en tanto que la supresión de la causa productora del daño, amenaza de daño contingente, puede ser demandada por cualquier persona, si la conducta del responsable, además de afectar a persona determinada, afecta también a toda la comunidad. Tal sucedería por ejemplo, en las acciones contra responsables de contaminación ambiental o de riesgo nuclear.<sup>59</sup>

La acción popular establecida en el artículo 2359 del Código Civil, tiene los siguientes elementos<sup>60</sup>:

Es una acción popular; en el sentido de que cualquier persona puede hacer ejercicio de ella, aunque de acuerdo con Germán Sarmiento, se requiere que tal persona deba ser abogado, o deba actuar por medio de abogado, puesto que son los únicos que gozan del *Ius Postulandi*.

Requiere de la existencia de nexo causal entre el hecho ilícito y el peligro o daño contingente.

La persona amenazada debe ser indeterminada, esa indeterminación se predica al momento de instaurarse la demanda.

En este caso, el objetivo principal que busca esta acción, es la de prevención del daño, por consiguiente en virtud de este carácter eminentemente preventivo, es requisito para su procedencia que el daño no se haya realizado, si el daño ya se produjo entonces ya la acción popular se desvirtúa y se convierte en un recurso estrictamente personal o individual<sup>61</sup>.

### **3.2 ACCIONES POPULARES EN LA LEGISLACIÓN ANTERIOR A LA LEY 472 DE 1998**

Posterior a la expedición del Código Civil, que en sus artículos 1005 y 1359 incluía normas respecto de las acciones populares, no existió mayor desarrollo legislativo, razón por la cual se afirma, que tales acciones permanecieron en el olvido por parte de la doctrina, la jurisprudencia y por ende de los ciudadanos, es por esto que el profesor Germán Sarmiento Palacio afirmaba:

---

<sup>59</sup> *Ibíd.*, p. 105.

<sup>60</sup> *Ibíd.*, p. 104.

<sup>61</sup> *Ibíd.*, p. 105.

Sé que a muchos sorprende el hecho de que las acciones populares se encuentren consagradas en el derecho privado colombiano. Ya se ha dicho, que ninguna institución ha sido más relegada al olvido, ni más poco aprovechada en nuestro país.”

“(…) La poca atención que recibe en el campo de la literatura, la enseñanza y la práctica judiciales, prueba el recortado enfoque social que se le da al derecho privado desde las mismas aulas de la universidad. Quienes se dedican a él parece no reparar más que en el interés particular<sup>62</sup>.

En el mismo sentido, el Doctor Ramiro Bejarano en su libro *Procesos Declarativos*, expresa:

(…) Los artículos del Código Civil permanecieron como piezas arqueológicas en el concierto normativo colombiano, pues salvo una que otra disposición de orden procesal, como el artículo 476 del denominado Código Judicial (Ley 105 de 1931) o el 332 inciso 3º del Código de Procedimiento Civil expedido en 1970, que se ocuparon de definir los efectos erga omnes del fallo proferido en juicios de acción popular, ninguna otra disposición avanzó en el desarrollo de estas acciones, al menos hasta antes de la década de los ochenta(…) <sup>63</sup>.

A continuación, enunciaremos las normas, que en alguna forma tocaban de manera directa el tema concerniente a las acciones populares, en muchas ocasiones haciendo remisión a lo regulado por el Código Civil. Dentro de las normas con relevancia jurídica, expedidas con posterioridad al Código Civil en Colombia, tenemos en su orden las siguientes:

**3.2.1 Decreto 3466 de 1982.** Este decreto por medio del cual se dictaban normas respecto a la idoneidad y la fijación pública de precios de bienes y servicios, la responsabilidad de sus productores, expendedores y proveedores, regulaba en su artículo 36, en sus 16 numerales, unas reglas de procedimiento adicionales a las establecidas para el proceso verbal contenidas en el Código de Procedimiento Civil vigente para la época, con el fin de otorgar a los consumidores una acción de carácter indemnizatorio, en los casos en los cuales de acuerdo con este decreto procedía a su favor la indemnización de perjuicios, acciones que tienen las

---

<sup>62</sup> SARMIENTO PALACIO, Germán. Óp. Cit., p. 85 – 86.

<sup>63</sup> BEJARANO GUZMAN, Ramiro. *Procesos declarativos*. Citado por DELGADO MAYA José, AMAYA GARZÓN, José y OROZCO MARIÑO, Rafael. *Los Derechos Colectivos y su Defensa a Través de las Acciones Populares y de Grupo*. Bogotá D.C.: Convenio de Cooperación Internacional Defensoría del Pueblo - Embajada Real de los Países Bajos. Programa de Fortalecimiento y Divulgación Nacional de los Mecanismos de Acceso a la Justicia – Acciones Populares y de Grupo. 2004. p. 61.

características especiales de las acciones populares que se consagran en la ley 472 de 1998<sup>64</sup>.

**3.2.2 Ley 9 de 1989.** Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes, conocida como la ley de reforma urbana, esta ley en su artículo 5º define lo que se debe entender por espacio público, manifestando que por espacio público se entiende el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes. Y para la protección de ese interés que sobrepasa el ámbito de lo meramente individual denominado espacio público, la misma ley dispone en su artículo octavo que para su protección se hace extensiva la acción consagrada en el artículo 1005 del Código Civil, además consagra que la acción del artículo 1005 se podrá adelantar en cualquier tiempo, el artículo mencionado en su tenor literal expresa:

Los elementos constitutivos del espacio público y el medio ambiente tendrán para su defensa la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil. Esta acción también podrá dirigirse contra cualquier persona pública o privada, para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de las conductas que comprometieren el interés público o la seguridad de los usuarios.

**3.2.3 Decreto 2303 de 1989.** En este decreto, por medio del cual se crea y se organiza la jurisdicción agraria, en su título IX se reguló lo referente a la preservación del ambiente rural y de los recursos naturales renovables, en su artículo 118, se establece el ejercicio de una acción denominada acción popular de carácter agrario<sup>65</sup> para la protección del derecho al ambiente rural y para la protección de los recursos naturales renovables integrantes de éste; norma que en el artículo en comento, amplía el espectro de aplicación de las acciones consagradas en las normas del Código Civil en sus artículos 1005 y 2359, a la protección de estos derechos, además de incorporar un carácter preventivo de los daños que se pudieran llegar a causar. El artículo 118 formula:

---

<sup>64</sup>CHAMIE GANDUR, Anabolena. Óp. Cit., p. 43 – 44.

<sup>65</sup> MORALES HOYOS, Vivianne. Exposición de motivos proyecto de ley No. 005 de 1995. Cámara de Representantes, citado por CORREA PALACIO, Ruth Stella. El Control Judicial en la Administración: Acciones Constitucionales y su Alto Impacto en la Defensa de los Intereses Colectivos y en las Políticas para su Defensa. Modulo IV – La Gerencia Jurídica y el Impacto del Control Judicial. Gerencia Jurídica Pública. En: Seminario Internacional Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2: 2005: Bogotá.). Memorias. Bogotá D.C.: Secretaría General – Dirección Judicial Distrital. 2005. p. 9

Acción: El ambiente rural y los recursos naturales renovables del dominio público que hacen parte de aquél, podrán ser defendidos por cualquier ciudadano contra actos o hechos humanos que les causen o les puedan causar deterioro, si el asunto no es de competencia de la administración, mediante la acción popular consagrada en los artículos 1005 y 2359 del Código Civil, especialmente en los casos previstos en la ley 23 de 1973<sup>66</sup>.

Esta acción se podrá ejercer en cualquier tiempo y estará encaminada a conseguir la prevención del daño, su reparación física o su resarcimiento, o más de uno de estos objetivos.<sup>67</sup>

**3.2.4 Ley 45 de 1990 y el Decreto 653 de 1993.** Se consagran unas acciones que propenden por la protección de los derechos de las personas que resultaban afectadas por las prácticas contrarias a la libre competencia en el sector financiero y asegurador. Por lo tanto se sanciona la competencia desleal y el uso de información privilegiada en el mercado de valores<sup>68</sup>.

**3.2.5 Ley 99 de 1993.** Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA), esta ley, en su artículo 75 establece:

De la intervención del Ministerio del Medio Ambiente en los procedimientos Judiciales por acciones populares. Las acciones populares de las que trata el artículo 8 de la ley 9 de 1989 y el artículo 118 del Decreto 2003 de 1991 deberán ser notificadas al Ministro de Medio Ambiente.

Este o su apoderado deberán emitir concepto sobre cualquier proyecto de transacción sometido por las parte procesales para su aprobación al Juez competente, en audiencia pública que se celebrará previamente a esta decisión.

En los siguientes incisos de este artículo se regulan los pasos respecto del trámite obligatorio en este tipo de acciones, el cual en su redacción guarda especial

---

<sup>66</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 23. (19, diciembre, 1973). Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y protección al medio ambiente y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C. 1973.

<sup>67</sup> Ley 23 de 1973. Artículo 16: El Estado será civilmente responsables por los daños ocasionados al hombre o a los recursos naturales de propiedad privada como consecuencia de acciones que generen contaminación o detrimento del medio ambiente. Los particulares lo serán por las mismas razones y por el daño o uso inadecuado de los recursos naturales de propiedad del Estado.

<sup>68</sup> DELGADO MAYA, José; AMAYA GARZÓN, José y OROZCO MARIÑO, Rafael. Óp. Cit., p. 54.

similitud con lo establecido en la ley 472 de 1998, sobre todo en relación con la actual audiencia especial de pacto de cumplimiento.

**3.2.6 Ley 446 de Julio 7 de 1998.** Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia, en su Capítulo 5 establece como disposición especial en el artículo 15 que los posesorios especiales previstos en el Código Civil y las acciones populares, actualmente reguladas por la ley, se tramitaran mediante el procedimiento abreviado, en dos instancias; en estos procesos, además de las medidas cautelares contenidas en el artículo 450 del Código de Procedimiento Civil, se podrán practicar las demás que el juez estime pertinentes para proteger los derechos amenazados.

Esta disposición procesal, en el aparte que asigna a las acciones populares el proceso abreviado para su trámite, no es aplicable en la actualidad puesto que la ley 472 de agosto 5 de 1998 prevé el proceso que rige el trámite de las todas las acciones populares; en su artículo 45 establece que continúan vigentes las acciones populares consagradas en la legislación nacional, pero su trámite y procedimientos se sujetaran a la presente ley.

**3.2.7 La Constitución Nacional de 1991.** Ya en la Constitución Política de 1991 el constituyente, de manera tácita hizo referencia a la acción popular, estableciendo en el artículo 72 de la Carta:

Artículo 72: El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

De igual forma en el artículo 79, cuando de forma literal expresa:

Artículo 79: Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.



Así mismo, en el artículo 82 de la Carta Fundamental, consagra:

Artículo 82: Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

Y de manera más concreta y de forma principal, el constituyente consagra en el artículo 88 de la Constitución Política:

Artículo 88: La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

El mencionado artículo 88 de la Constitución de 1991, fue el resultado de la presentación de varios proyectos por parte de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente cuyo contenido coincidía en la idea de elevar a rango constitucional una acción que tuviera por objeto la protección de los denominados derechos colectivos. La idea de integrar las acciones populares dentro de las normas constitucionales venía incluso desde los proyectos de reforma a la Constitución de 1886<sup>69</sup>, es así como el proyecto de reforma de la Constitución Política de Colombia presentado por el Gobierno Nacional, en febrero de 1991, pretendía incorporar a las acciones populares dentro de las normas que regulaban el derecho de petición; dentro de la exposición de motivos, además de destacar la importancia de la consagración de las acciones populares, otorgaba a este tipo de acciones unas características especiales:

primero, requieren de un grupo numeroso de personas; Segundo, deben existir puntos de hecho y de derecho comunes a todos; tercero: las peticiones del demandante deben ser las mismas de todo el grupo; cuarto, requieren de un representante adecuado de los intereses del grupo; y

---

<sup>69</sup> CAMARGO, Pedro Pablo. Óp. Cit., p. 46.

quinto, pueden ser interpuestas a través de asociaciones como los grupos de consumidores<sup>70</sup>.

Como se puede observar, tales características que se pretendía otorgar a las acciones populares, no son otras, que las características de las denominadas *Class actions* que se consagran en el derecho estadounidense, comentadas anteriormente dentro del presente texto; por lo tanto se buscaba por parte del gobierno, con el mencionado proyecto, trasladar las *Class actions* norteamericanas, al derecho colombiano y con la pretendida modificación elevarlas a rango constitucional.

El constituyente Juan Gómez Martínez, en su proyecto proponía tal como lo señala Pedro Pablo Camargo, una acción denominada derecho de amparo, que procediera cuando un acto de autoridad o de particulares resulte manifiestamente contrario a un derecho o a un deber expresamente tutelados por la Constitución, cualquier persona podrá acudir ante el juez competente para que suspenda la vigencia de dicho acto mediante un trámite preferencial y sumario<sup>71</sup>, este proyecto guarda especial similitud con la acción de amparo que se consagraría en el artículo 43 de la Constitución Argentina de 1994, ya comentada dentro del presente texto en el aparte pertinente.

Por otro lado, el proyecto presentado por el Constituyente Jesús Pérez Gonzales-Rubio, inspirado básicamente en la idea de consagrar constitucionalmente las acciones populares que se establecían en el Código Civil en los artículos 1005 y 2359, expresa:

Tanto la municipalidad como cualquiera de sus habitantes podrán ejercer acción popular ante los jueces competentes, a objeto de evitar el daño contingente que amenace a personas indeterminadas y de preservar lo mismo el medio ambiente que la seguridad de los vecinos de bienes de uso público, así como de estos mismos. También podrán los ciudadanos hacer uso de dicha acción, cuando los productos, bienes y servicios que adquieren adolezcan de la calidad o de la cantidad suficiente. La ley reglamentará la materia de suerte que sea indemnizado el daño colectivo. Reglamentará igualmente el destino que se le dará a las indemnizaciones y compensaciones respectivas<sup>72</sup>.

Sin embargo, frente al tema de la consagración constitucional de las acciones populares toma relevancia principal el informe de ponencia presentado por los constituyentes Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero inserto en la gaceta constitucional No. 58, de

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p.46.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p.47.

abril 24 de 1991, donde de manera literal se expresa: “La ley regulará el ejercicio directo y autónomo de las acciones populares para la defensa de derechos e intereses colectivos, sin perjuicio de las correspondientes acciones individuales”<sup>73</sup>.

Al respecto, se expresan los constituyentes manifestando la importancia de la constitucionalizar las acciones populares, y de las características del texto propuesto:

Con la instauración a nivel constitucional de las acciones populares se habrá dado un paso fundamental en el desarrollo de un derecho solidario que responda a fenómenos nuevos de la sociedad, como es el 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 les causan a las mismas por el ejercicio abusivo de la libertad económica sin consideración a conductas leales y justas.

El texto recomendado reconoce la conveniencia de que la ley regule el ejercicio de las acciones populares, a la vez que les atribuye una autonomía que no excluye el recurso a acciones individuales de estirpe tradicional. Todo ello con el fin de legitimar a cualquier persona para actuar en defensa de la sociedad, protegiendo así tanto intereses que la doctrina engloba hoy bajo el significativo rótulo de “difusos” como también los propios del actor<sup>74</sup>.

Esta regulación constitucional establecida por el constituyente en materia de acciones populares y de grupo, es desarrollada por el legislador en la ley 472 del 5 de agosto de 1998, en donde se establecen las reglas pertinentes al ejercicio de estas acciones. Así entonces, en su artículo 2, se tiene que la acción popular es un medio encaminado a “proteger los derechos e intereses colectivos” y su uso tiene como fin evitar “el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza la vulneración o agravio sobre los intereses o derechos colectivos, o restituir las cosas al estado anterior, cuando ello fuere posible.” Tal como lo señalan el Dr. Eduardo Caicedo Escobar<sup>75</sup> y el Dr. Hernán Flavio López Blanco<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> Ibíd., p. 48.

<sup>74</sup> COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Informe de ponencia sobre los derechos colectivos, citado por CORREA PALACIO, Ruth Stella. Óp. Cit., p.10.

<sup>75</sup> CAICEDO ESCOBAR, Eduardo. Óp. Cit., p.57

<sup>76</sup> LÓPEZ BLANCO, Hernán. Procedimiento Civil Parte Especial. Tomo II. 9 ed. Bogotá D.C.:Dupré Editores. 2009. p. 392.

### 3.3 LA LEY 472 DE 1998

La ley 472 de 1998<sup>77</sup>, encargada de desarrollar el artículo 88 de la Constitución Política y de establecer las normas concernientes al ejercicio de las acciones populares y de grupo, ha sido objeto de duras críticas frente a su contenido, en razón a que para algunos autores, tales disposiciones resultan contradictorias. Al respecto el Dr. Hernán Fabio López Blanco manifiesta que esta ley “se encarga de sentar, infortunadamente de modo incierto y en no pocas veces contradictorio, las directrices legales acerca del ejercicio de estas dos modalidades de acciones”<sup>78</sup>. Continuando en nota al pie en su mismo comentario:

Por tal motivo la jurisprudencia y la doctrina han sido las encargadas de buscar interpretaciones que den alguna coherencia y permitan la aplicación adecuada de la ley. Empero, es preciso una drástica reforma legal de la misma, pues su práctica cada vez más evidencia que buena parte de su ineficiencia y de los abusos que con ella se cometen, obedece a las inciertas directrices legales que se consignaron<sup>79</sup>.

Sin embargo, pese a las críticas realizadas, se ha demostrado que la aplicabilidad de la ley 472 de 1998, puede ser considerada exitosa. De acuerdo con los resultados obtenidos por la Fundación para la Defensa del Interés Público en un estudio que se realizó en el año 2000 respecto del primer año de vigencia de esta ley, teniendo en cuenta datos como: Calidad del demandante y demandado, Jurisdicción ante la cual se presentan, lugar de los hechos y derecho colectivo protegido entre otros, se obtienen datos como que el derecho colectivo al ambiente sano es el derecho que lleva el primer lugar en la solicitud de su protección con un 34%, seguido por la solicitud de protección del derecho al espacio público con un 31%, a la seguridad y salubridad públicas con un 28%, siendo estos los tres primeros, resultando en los últimos lugares con porcentajes menores al 5% los derechos colectivos a los recursos naturales, a la libre competencia y al patrimonio cultural<sup>80</sup>.

La ley 472 de 1998, entro en vigencia un año después de su publicación, periodo que sirvió tal como lo menciona la Doctora Beatriz Londoño Toro<sup>81</sup>, para quienes tuvieran cuestionamientos acerca de las disposiciones contenidas en la ley,

---

<sup>77</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 472. (6, agosto, 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. Bogotá D.C.: 1998.

<sup>78</sup> *Ibíd.*, p. 391.

<sup>79</sup> LÓPEZ BLANCO, Hernán. *Óp. Cit.*, p. 391.

<sup>80</sup> MARTINEZ VERGARA, Marianella y TRUJILLO HERNANDEZ Sara. *Op. Cit.* p. III.

<sup>81</sup> LONDOÑO TORO, Beatriz. Análisis de la jurisprudencia constitucional con relación a la ley de acciones populares y de grupo. *En:* Temas de Derecho Administrativo Contemporáneo - Especialización en Derecho Administrativo 25 años. Bogotá D.C.: Centro editorial Universidad del Rosario. Facultad de Jurisprudencia. 2006. p. 466.

pudiendo presentar sus respectivas demandas de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, antes de entrar a regir a los colombianos.

De acuerdo con el trabajo realizado por la Doctora Beatriz Londoño Toro<sup>82</sup>, la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de referirse a las normas establecidas en la ley 472 de 1998, en las siguientes sentencias:

**Sentencia C – 036 de 1998.** Acerca de las objeciones presidenciales a los artículos 9 y 49 del proyecto de la ley 472 de 1998; en esta sentencia la Corte Constitucional resuelve el problema jurídico planteado por el Gobierno Nacional respecto a la redacción del artículo 9 de la ley, por cuanto en su criterio, tal artículo iba en contravía de lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución Nacional. Para el Gobierno Nacional, el artículo 9 restringe las acciones populares a las violaciones de los derechos colectivos que hayan acontecido en el pasado o que puedan sobrevenir en el futuro, dejando por fuera las lesiones que se desarrollen en el presente. La Corte Constitucional resolvió así el planteamiento:

A juicio de la Corte, el artículo del proyecto comprende el universo de las posibles vulneraciones. Los agentes de las violaciones que en un momento se encuentren en curso - que por tanto no se limiten a amenazas -, quedan indefectiblemente cubiertos por la norma que se refiere indistintamente a los “que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos”. Esta interpretación, igualmente, encuentra fundamento dentro del articulado del proyecto. El artículo 2 dispone sobre este punto lo siguiente: “Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos<sup>83</sup>”.

Concluyendo entonces, que la objeción presidencial no prospera.

**Sentencia C -215 de 1999.** Esta es quizá la sentencia más importante respecto de acciones populares y de grupo, en donde se analiza la Constitucionalidad de la ley 472 de 1998, en relación con las demandas de inconstitucionalidad interpuestas por ciudadanos; tal como lo señala la Doctora Beatriz Londoño Toro, dicha sentencia es un buen ejemplo de todas las preguntas que cualquiera puede hacerse frente a una ley de acciones populares y de grupo como la que existe en Colombia”.<sup>84</sup> En esta sentencia se resuelven variedad de problemas jurídicos respecto de muchos artículos de la ley, aquí enunciaremos los pertinentes en cuanto a acciones populares se refieren:

---

<sup>82</sup> *Ibíd.*, p. 465 – 485.

<sup>83</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-036. (19, febrero, 1998). Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>84</sup> LONDOÑO TORO, Beatriz. *Óp. Cit.*, p. 466.

¿Se vulnera el derecho al acceso a la administración de justicia cuando se establecen términos de caducidad para el ejercicio de las acciones populares? La Corte Constitucional responde de manera afirmativa, argumentando:

Mientras subsista la vulneración a un derecho o interés colectivo y exista la posibilidad de volver las cosas al estado anterior para hacer cesar esa violación, cualquiera de los miembros del grupo debe tener la oportunidad de acudir a la justicia, para obtener esa protección. De igual manera, la conducta de quienes han actuado en perjuicio de intereses y derechos colectivos no puede quedarse sin sanción.

¿Se vulnera el derecho al acceso a la justicia, al permitir la participación como sujetos activos de la acción popular, a los servidores públicos, entre ellos a los personeros municipales además de los afectados? En respuesta a dicho planteamiento la afirma la Corte:

La finalidad de este precepto es no sólo la de permitir a la persona afectada en un derecho colectivo ejercer las acciones populares para obtener la protección de su derecho, sino además, extender esa facultad a aquellos funcionarios públicos que, como el Procurador, el Defensor del Pueblo y los Personeros tienen a su cargo la defensa de los derechos e intereses públicos<sup>85</sup>.

¿En la audiencia especial de pacto de cumplimiento se está negociando la sanción jurídica de quien atenta contra el interés público?

No se trata entonces, como erróneamente lo interpreta el demandante, de la negociación de la sanción jurídica, ni menos aún, que con el citado mecanismo se esté atentando contra la eficacia de la acción popular. Por el contrario, ese acuerdo contribuye a obtener la pronta reparación de los perjuicios ocasionados por la vía de la concertación, reduciendo los términos del proceso y en consecuencia, de la decisión que debe adoptar el juez, todo ello, en desarrollo de los principios constitucionales ya enunciados. De igual forma, mediante el compromiso que suscriben las partes y que se consigna en el proyecto de pacto, se busca prever oportunamente la violación de los intereses colectivos, y por consiguiente, su efectiva protección y reparación.

Otro argumento que desvirtúa la interpretación del mencionado pacto como un medio para negociar la sanción jurídica, se refiere al hecho de que la conciliación versa sobre algo que se encuentra pendiente de determinación, pues al momento de intentarse el pacto de cumplimiento,

---

<sup>85</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-036, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. citado por LONDOÑO TORO, Beatriz. Óp. Cit., p. 469.

aún no se ha impuesto sanción alguna al infractor. A lo anterior se agrega, que el intento de acuerdo parte de la base de que quien ha ocasionado la afectación de los derechos e intereses colectivos reconozca su infracción y acepte cuando fuere del caso, la reparación de los daños ocasionados, en beneficio de los directamente perjudicados y de la sociedad en general. Más aún, se reitera que la intervención del Ministerio Público garantiza que en la celebración del pacto no se desconozcan ni desmejoren los derechos e intereses de los accionantes, dada su función de velar por la vigencia de tales derechos.<sup>86</sup>

Posterior a lo anterior, en referencia también al pacto de cumplimiento la Corte en la sentencia C -215 de 1999, también se hace el siguiente cuestionamiento, y responde:

Sin embargo, surge un interrogante que la Corte debe dilucidar en relación con esa conciliación, para efectos de establecer su total conformidad con el ordenamiento constitucional: ¿Puede el pacto celebrado por un solo demandante - legitimado para ello - conciliar sobre un derecho o interés colectivo que afecta a toda una comunidad, sin que después pueda volverse a presentar por otro afectado, una acción popular ante una nueva vulneración de los derechos sobre los cuales se concilió?

Al respecto, cabe precisar en primer término, que en el precepto acusado están previstas las garantías suficientes para prevenir la situación de incumplimiento del pacto. Como primera medida, el juez conserva la competencia para la ejecución de dicho pacto, para lo cual puede designar a una persona natural o jurídica que en calidad de auditor, vigile y asegure la ejecución de la fórmula de solución del conflicto. Esto, en cuanto se refiere al contenido mismo de la conciliación aprobada por el juez.

Este control además está reforzado en general, cuando en la sentencia el juez, de conformidad con lo establecido en el inciso cuarto del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, puede conformar un comité para la verificación de la observancia del fallo - en este caso, el que aprueba el pacto de cumplimiento - en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades relacionadas con el objeto del fallo.

No obstante, encuentra la Corte, que cuando se trata de la protección de derechos e intereses colectivos, no puede concederse a la sentencia que aprueba el pacto de cumplimiento el alcance de cosa juzgada absoluta, pues de ser así se desconocerían el debido proceso, el derecho de acceso

---

<sup>86</sup>Ibíd., p.469.

a la justicia y la efectividad de los derechos de las personas que no tuvieron la oportunidad de intervenir en esa conciliación y que en un futuro como miembros de la misma comunidad, se vieran enfrentadas a una nueva vulneración de los derechos sobre cuya protección versó la conciliación.

En efecto, la naturaleza propia de los derechos e intereses colectivos implica la titularidad de la acción en cabeza de un número más o menos extenso de personas afectadas con la violación de tales derechos, que si bien pueden, sin haber participado en ella, verse beneficiadas con una conciliación acorde con la protección y reparación de aquellos, así mismo, estarían despojadas de la posibilidad de ejercer una acción popular para corregir una nueva situación de vulneración de esos derechos que ocurra en la misma colectividad frente a las situaciones objeto del pacto<sup>87</sup>.

La Corte Constitucional, en esta sentencia resuelve otros problemas jurídicos respecto de normas que versan sobre el procedimiento establecido para las acciones populares, por ejemplo lo concerniente a la carga de la prueba en estas acciones y lo referente a la vigencia de las consagradas en el sistema jurídico colombiano antes de la expedición de la ley 472 de 1998.

Dichos pronunciamientos se retoman en la parte pertinente a los aspectos procesales de las acciones populares en Colombia del presente texto. En el mismo sentido, se hará referencia al pronunciamiento realizado en la sentencia C – 459 de 2004 sobre el tema de los incentivos en las acciones populares.

**3.3.1 Definición Legal y Jurisprudencial de la Acción Popular.** La referida ley 472 de 1998 en su artículo segundo define a las acciones populares como “medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos, y se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos o intereses colectivos o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”<sup>88</sup>.

De dicha definición es posible, extraer las características generales de este tipo de acciones.

En primer lugar carecen de contenido subjetivo, estas acciones lo que buscan es la protección de fines públicos y concretos, de donde se desprende que estos fines no pueden tener un carácter ni subjetivo ni individual.

---

<sup>87</sup>Corte Constitucional. Sentencia C-215 (14, abril, 1999). Magistrada Ponente: Martha Victoria Sáchica De Moncaleano.

<sup>88</sup>CAICEDO ESCOBAR, Eduardo. Óp. Cit., p. 57.



En segundo lugar son de carácter preventivo, esto se deduce de las expresiones para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio” donde se ve claramente, que el objeto de este tipo de acciones no es únicamente la protección de los derechos e intereses colectivos cuando están siendo vulnerados, sino también es su objeto el de servir como un medio preventivo de vulneración de este tipo de derechos. Así, la Corte Constitucional en Sentencia C-215 del 14 de abril de 1999, manifiesta de manera clara que: “Otra característica esencial de las acciones populares es su naturaleza preventiva, lo que significa que no es ni puede ser requisito para su ejercicio, el que exista daño o perjuicio de los intereses que busca amparar, sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca, en razón de los bienes públicos que las inspiran.

Y continúa así la Corte en la misma sentencia, “no es en estricto sentido una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que se trata de un mecanismo de protección de los derechos colectivos preexistentes radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa en nombre de la sociedad, pero que igualmente están en cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial”<sup>89</sup>.

**3.3.2 Características Especiales de las Acciones Populares.** De acuerdo con el texto de la defensoría del pueblo, “*Los derechos colectivos y su defensa a través de las acciones populares y de grupo*”, las acciones populares, tienen las siguientes características:

Su ejercicio no requiere de la intervención de abogado, es decir que no es obligatorio actuar mediante apoderado judicial. (art. 13 Ley 472 de 1998).

Tienen trámite preferencial; las acciones populares tienen trámite preferencial respecto a otras acciones que deba tramitar el respectivo Juez, excepto a la de Habeas Corpus, Tutela y la Acción de Cumplimiento.

Las acciones populares son principales o autónomas, es decir que se pueden ejercer, sin la necesidad de que existan o no, otros medios para lograr el objetivo buscado. Frente a este punto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido reiterativa en sostener el carácter que tienen las acciones populares de ser principales o autónomas, en Sentencia de 4 de Marzo de 2008 con ponencia de la Consejera Martha Sofía Sanz Tobón, reiteró lo establecido en la sentencia de 1º de febrero de 2002, con ponencia del Consejero Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, afirmando:

---

<sup>89</sup>Corte Constitucional. Sentencia C-215 (14, abril, 1999). Magistrada Ponente: Martha Victoria SÁCHICA De Moncaleano.

(...) en parte alguna de la Ley 472 de 1998 se regula, como sí sucede con el Decreto Ley 2591 de 1991 y la Ley 393 de 1997, frente a la acción de tutela y a la acción de cumplimiento, que la acción popular resulte improcedente por la existencia de otros medios de defensa judiciales a través de los cuales también se puedan hacer efectivos los derechos conculcados.

Por el contrario, del texto de las normas transcritas se desprende que el derecho o interés colectivo puede ser quebrantado por actos, acciones u omisiones de la entidad pública o del particular que desempeñe funciones administrativas, lo que significa que al resolver la controversia el juzgador se pronuncia sobre la legalidad de esos actos, acciones u omisiones.

Es así como la Sala en sentencia de 9 de noviembre de 2000 (Expediente AP-119, Actores: Carlos Trujillo Solarte y otros, Consejero ponente doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), hizo pronunciamientos en relación con un acto administrativo frente al cual se sustentó la supuesta vulneración del derecho colectivo reclamado.

Y es que el hecho de que dichos actos, acciones u omisiones, también puedan ser objeto de enjuiciamiento a través de otras acciones, no implica que deba acudirse necesariamente al ejercicio de las mismas pues, lo que habilita la acción popular es el interés o derecho colectivo que busca protegerse.

En otras palabras, siempre que esté de por medio la supuesta vulneración de un derecho o interés colectivo, por presunto acto, acción u omisión de las entidades públicas o de los particulares que desempeñan esas funciones, resulta procedente la acción popular, sin perjuicio de que también pueda intentarse otra acción, como por ejemplo la de nulidad o la contractual, a que alude el a quo.

Además, no aprecia la Sala que se esté en presencia de las circunstancias que expresamente señala el artículo 20 de la Ley 472, en armonía con el artículo 44, ibídem, para que proceda el rechazo de la demanda<sup>90</sup>.

Las Acciones Populares no caducan.

No requieren previo agotamiento de la vía gubernativa. De acuerdo con el Doctor Marco Antonio Álvarez, esto en razón a que la Acción Popular no es un control de legalidad, argumenta que, “no es un control de legalidad precisamente porque los

---

<sup>90</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 1 de febrero de 2002. expediente N°AP-148. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá D.C.:

jueces no pueden responder las acciones populares sobre la base de que determinado comportamiento de la administración se ajusta a parámetros que la misma administración ha preestablecido. Lo que el juez debe mirar en una Acción Popular es si se está afectando o no el derecho o interés colectivo”<sup>91</sup>.

Sin embargo, resulta muy importante, con el fin de tener mucha mayor claridad acerca de lo que se entiende por acción popular en Colombia, un concepto que se extrae del pronunciamiento realizado por el Consejo de Estado el día 24 de Agosto de 2000, en Sala de lo Contencioso Administrativo en la Sección Tercera, con ponencia del Consejero Jesús María Carrillo Ballesteros, extracto que a continuación se transcribe:

La acción popular desarrollada por la ley 472 de 1998, es de origen constitucional y de naturaleza pública, por lo tanto puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica. Esta acción le permite al individuo acudir a la jurisdicción para hacer cesar la vulneración del derecho colectivo o prevenir su violación. (...). Ahora bien, el artículo 2 de la ley 472 de 1998 dispone que la acción popular puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica y está prevista para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza y la vulneración o el agravio sobre los derechos o intereses colectivos y restituir las cosas al estado anterior cuando ello fuere posible. Esta acción tiene como fin la protección de los intereses o derechos colectivos o difusos, siempre que se evidencie un desconocimiento de aquellos o resulten afectados de manera negativa los derechos de la comunidad. El artículo 4 de la ley 472 de 1998 enuncia los derechos colectivos susceptibles de protección. La norma, así mismo señaló que gozan del mismo carácter de ser derechos e intereses colectivos, los señalados por la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia. En ese orden de ideas se observa, que los derechos colectivos, son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los derechos de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley, pues para los segundos el legislador a previsto sus propias reglas de juego; en cambio para los intereses colectivos, solo con la expedición de la ley 472 de 1998 reguló en forma general dicha acción, la cual no se limitó únicamente a consagrar principios generales, sino que le otorgó al Estado y a los ciudadanos instrumentos efectivos para convivir dentro de un entorno ecológico sano. En efecto estos intereses afectan de manera homogénea a la comunidad, pero la titularidad de la acción cuyo propósito es volver las cosas al estado de normalidad la tiene cualquier persona, no

---

<sup>91</sup> ÁLVARES, Marco Antonio. Panorama general de las acciones populares y de grupo. En: Los derechos e intereses colectivos – defensa a través de las acciones populares. Bogotá D.C.: Defensoría del Pueblo. 2000. p. 34.

obstante que podrá ser ejercida por un grupo determinado de personas a nombre de la comunidad cuando ocurra un daño a un derecho o interés común violado por la acción de los particulares o por el poder público<sup>92</sup>.

El anterior es el concepto de acción popular que se adopta para el presente proyecto de investigación; si bien es cierto, que de la lectura del aparte transcrito se percibe que está referido al derecho colectivo a un entorno ecológico sano, se ve muy preciso para los objetivos que se pretenden alcanzar y no se vislumbra óbice para que sea aplicado de manera análoga frente a la protección del derecho colectivo al patrimonio cultural.

En ese sentido, la sentencia del Consejo de Estado, de trece de febrero de dos mil seis, con ponencia del Consejero Germán Rodríguez Villamizar, radicación Número: 63001-23-31-000-2003-00861-01(Ap), expresó:

La acción popular desarrollada por la Ley 472 de 1998, es de origen constitucional y de naturaleza pública, por lo tanto, puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica. Esta disposición, al desarrollar el artículo 88 de la Constitución Política, reguló el ejercicio de las acciones populares y de grupo y dictó otras disposiciones, las cuales están orientadas a garantizar los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza. Por su intermedio se permite al titular acudir a la jurisdicción, para hacer cesar la vulneración del derecho colectivo o prevenir su violación<sup>93</sup>.

### **3.4 ASPECTOS PROCESALES DE LAS ACCIONES POPULARES EN COLOMBIA**

La ley 472 de Agosto 5 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, desde el artículo 9º al artículo 45, regula todos los aspectos de procedimiento respecto de las acciones populares.

El procedimiento aquí establecido por disposición expresa de la ley 472 de 1998 en su artículo 45, se aplica también a las demás acciones populares que ya se encontraban consagradas con anterioridad al año de 1998, en la legislación

---

<sup>92</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Acción Popular – 56. (24, agosto, 2000). Consejero Ponente: Jesús María Carrillo Ballesteros.

<sup>93</sup> Consejo de Estado. Sentencia(13, febrero, 2006). Germán Rodríguez Villamizar, Radicación Número: 63001-23-31-000-2003-00861-01(Ap).

nacional. El artículo en mención expresa que tales acciones aún continúan vigentes, aclarando que su trámite se sujeta a lo dispuesto por esta ley<sup>94</sup>.

Para una mayor claridad respecto a este tema, las acciones populares a las cuales hace referencia este artículo y que aún continúan vigentes<sup>95</sup> de acuerdo con lo expresado por el artículo 45, son las contenidas en los artículos 1005 y 2359 del Código Civil, la del artículo 8 de la ley 9ª de 1989 y la del artículo 18 del decreto 2303 de 1989.

Antes de la expedición de la ley 472 de 1998, la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil, tenía previsto para su trámite, el proceso especial abreviado del código de procedimiento de la materia, pues ésta, era considerada una acción posesoria especial, (artículo 416 C de PC); para la acción popular de la que se habla en el artículo 2359 (Código Civil), el parágrafo 1, numeral 7 del artículo 435 del Código de Procedimiento Civil, establece que en consideración de su naturaleza se tramitará en única instancia por el proceso verbal sumario. Actualmente y a partir de la vigencia de la Ley 472 el 5 de Agosto de 2009, esas acciones populares que continúan vigentes, como se dijo anteriormente fijan su procedimiento a lo estipulado por la ley 472 de 1998; lo señalado por esta ley prima sobre las normas del Código de Procedimiento Civil y Código Contencioso Administrativo debido a su carácter de norma especial, aunque los posibles vacíos que presente la ley, pueden ser complementados por remisión expresa, por las disposiciones de dichas normas; así se consagra en su artículo 44:

Artículo 44º.- Aspectos no Regulados. En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente Ley, mientras no se oponga a la naturaleza y a la finalidad de tales acciones.

La ley 472 de 1998 establece un verdadero régimen procesal para el trámite de las acciones populares; para el análisis de este tipo especial de proceso<sup>96</sup>, se procederá a resaltar los aspectos procedimentales más importantes según los Capítulos que componen la norma correspondientes a los artículos del 9º al 45, siendo estos capítulos los de Procedencia y Caducidad; Legitimación; jurisdicción y competencia; Presentación de la demanda o petición; Admisión, notificación y traslado; Coadyuvancia y medidas cautelares; Pacto de cumplimiento; Período

---

<sup>94</sup> Artículo 45: Aplicación. Continuarán vigentes las acciones populares consagradas en la legislación nacional, pero su trámite y procedimientos se sujetarán a la presente Ley. Artículo declarado exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C – 215 de 1999.

<sup>95</sup> PARRA QUIJANO, Jairo. Algunas Reflexiones Sobre la Ley 472 de 1998 conocida en Colombia con el Nombre de Acciones Populares y de grupo. En: OVALLE FAVELA, José. Las Acciones Para la Tutela de los Intereses Colectivos y de Grupo. México.: Universidad Nacional Autónoma de México. 2004. p.113 – 114.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 166.

probatorio; La Sentencia; Recursos y costas; Incentivos; y por último el capítulo de Medidas coercitivas y otras disposiciones. Realizando en primer lugar, un previo análisis de los principios que rigen el trámite de las acciones populares.

### **3.4.1 Principios que rigen el trámite de las acciones populares en Colombia.**

Los principios regentes del trámite de las acciones populares se encuentran consagrados en el artículo 5º de la ley 472 de 1998, y corresponden de manera exacta a los establecidos para el ejercicio de la acción de tutela expresados en el decreto 2591 de 1991 en su artículo 3º<sup>97</sup>, se debe tener en cuenta que además de los enunciados de forma expresa “*prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia*”, también el artículo 5º menciona los principios generales del Código de Procedimiento Civil, aplicables cuando no se contrapongan a este tipo de acciones. De esta manera, para referirnos a ellos debemos acudir a la ley 270 de 1996 modificada por la ley 1285 de 2009, y al Código de Procedimiento Civil.

**3.4.1.1 Prevalencia del derecho sustancial.** Principio que tiene su origen en la Constitución Nacional en el artículo 228, de acuerdo con el cual, las actuaciones de la administración de justicia serán públicas e independientes, excepto cuando la ley establezca lo contrario y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Así entonces bajo este principio se intenta proteger a los derechos colectivos de los excesivos formalismos procesales que caracterizan a otro tipo de procesos como por ejemplo los tramitados por la jurisdicción ordinaria, esto en razón a la categoría de los derechos objeto de protección de las acciones populares.

Así entonces en el ejercicio de este tipo de acciones, el juez deberá tener en cuenta más allá de todo formalismo el fin perseguido por la ley, es decir la protección de los derechos colectivos. “Esta finalidad debe primar sobre aspectos meramente formales que no se refieran al contenido del debido proceso”.<sup>98</sup> Cuando en la actividad judicial, el juez resulta en exceso estricto con formalismos adjetivos, produce como resultado, la desviación del objeto de protección constitucional y legal que se pretende ofrecer a los derechos colectivos, disminuyendo así su efectividad.<sup>99</sup>

**3.4.1.2 Publicidad.** Este principio en este tipo de acciones tiene dos dimensiones, en primer lugar, impone una obligación al juez de hacer públicas sus decisiones a través de los distintos medios establecidos para ello, sean estos las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que se encuentran establecidas en

---

<sup>97</sup> CAMARGO, Pedro Pablo. Óp. Cit., p.168.

<sup>98</sup> DELGADO MAYA, José; AMAYA GARZÓN, José y OROZCO MARIÑO, Rafael. Óp. Cit., p. 61.

<sup>99</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Cartilla de Acciones Populares y de Grupo. [En línea] Bogotá D.C.: Defensoría del Pueblo. 2005 Defensoría del Pueblo. Disponible en internet: <[http://www.defensoria.org.co/red/?\\_item=090501&\\_secc=09&ts=2&hs=0905](http://www.defensoria.org.co/red/?_item=090501&_secc=09&ts=2&hs=0905) >

la ley 472, siempre bajo la observancia de los derechos fundamentales de debido proceso y derecho de defensa.

Pero además de lo anterior, para el caso específico de las acciones populares, el principio de publicidad implica, que cada uno de los actos procesales realizados dentro de los procesos de acciones populares son públicos, no solo para los sujetos concretos que hacen parte del proceso, es decir accionante y accionado, sino también los actos de público acceso a la comunidad en general que desee tener conocimiento acerca del contenido de los expedientes.

Esto en razón de que la titularidad de los derechos pretendidos en este tipo de procesos y cuya vulneración se discute, no se encuentra radicada en cabeza del individuo particular proponente de la acción popular, más allá estos son prerrogativas o facultades que se otorgan a la colectividad o a un grupo social<sup>100</sup>, así lo manifiesta el Honorable Consejo de Estado: "Obviamente, porque no hay otra opción, quienes ejercen los derechos colectivos son los individuos, pero, por una parte, no lo hacen de manera exclusiva y excluyente, y, por otra, no lo hacen por ser sus titulares directos, sino porque pertenecen a la comunidad que se identifica por ser el respectivo interés"<sup>101</sup>.

En el mismo orden de ideas, tal dimensión del principio de publicidad se debe también a que los efectos de la sentencia, no solo afectan a las partes intervinientes dentro del proceso, sino a la comunidad en general, tal como lo prescribe el artículo 35 de la ley 472 de 1998.

**3.4.1.3 Economía Procesal.** Las normas que regulan el procedimiento de las acciones populares y guían a éstas hasta una sentencia definitiva, son normas establecidas para que tal recorrido se realice en el menor tiempo posible, con el fin de facilitar los medios para la resolución pronta de la situación de vulneración o no, de un derecho colectivo determinado.

En virtud de este principio, se debe buscar el mayor grado de economía desde el punto de vista de la duración del proceso, pero también frente a los gastos monetarios que se necesiten o se causen durante el trámite de la acción<sup>102</sup>. Así en el artículo 3º del Código Contencioso Administrativo, la aplicación del principio de economía procesal implica que los procedimientos se deben adelantar en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos. Pero nunca se debe perder de vista que lo que debe primar en el ejercicio de estas acciones es la mayor realización del derecho sustancial<sup>103</sup>.

---

<sup>100</sup> *Ibíd.*, p. 4.

<sup>101</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 20 de Septiembre de 2001. Expediente AP 0395, citado en DELGADO MAYA José, AMAYA GARZÓN José, OROZCO MARIÑO Rafael, *Óp. Cit.*, p. 56.

<sup>102</sup> *Ibíd.*, p. 61.

<sup>103</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Óp. Cit.*, p. 9.

**3.4.1.4 Celeridad.** Acordes con la aplicación de este principio se encuentran todas las actividades que realice el juez o los funcionarios judiciales a su cargo para que el trámite de las acciones populares se realice con la mayor rapidez, observando de forma estricta los términos establecidos por la ley en cada una de sus etapas. La ley 472 de 1998 en su artículo 84 manifiesta expresamente que “la inobservancia de los términos procesales establecidos en esta ley, hará incurrir al juez en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo”.

**3.4.1.5 Eficacia.** Para referirnos a este derecho, debemos tener en cuenta cual es la finalidad que persigue el ejercicio de las acciones populares, y las normas fundamentales tanto en el ámbito constitucional como en el legal, este fin es el de lograr la **efectiva protección de los derechos colectivos**.

Respecto de este principio el artículo 3º del Código Contencioso Administrativo establece “en virtud del principio de eficacia, se tendrá en cuenta que los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias”, pero la norma más importante respecto a este principio es el artículo 5 de la ley 472 de 1998, el cual expresa que el juez tiene por obligación impulsar de oficio el trámite de la acción popular una vez esta ya sea de su conocimiento, y además debe producir decisión de mérito resolutoria de fondo de la situación de vulneración del derecho colectivo, excluyendo de forma tajante la posibilidad de los fallos inhibitorios.

Sin embargo, la aplicación del principio de eficacia implica otros aspectos y la realización de otros actos por parte del juez, así entonces, en desarrollo de este principio, en caso de que la acción presentada no corresponda a una acción popular, se deberá adoptar las medidas conducentes para surtirse el trámite correcto<sup>104</sup>. El Honorable Consejo de Estado, respecto al tema de adecuación de una acción popular al trámite que correspondía a una acción de cumplimiento manifestó:

Se considera que aunque el artículo 20 de la ley 472 de 1998 solo se refiera a la inadmisión de la demanda cuando no cumple con los requisitos legales y a su rechazo cuando esta no se corrija dentro del término legal, deberá tomarse también esta última determinación cuando la acción interpuesta de acuerdo con el objeto de la misma resulte improcedente y en tal caso adecuarla, en los términos del inciso tercero del artículo 5 de la ley 472 de 1998<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> DELGADO MAYA José, AMAYA GARZÓN José, OROZCO MARIÑO Rafael. Óp. Cit., p. 61 – 62.

<sup>105</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sentencia 16 de febrero de 2001. Expediente AP – 171, citado en DELGADO MAYA José, AMAYA GARZÓN José, OROZCO MARIÑO Rafael. Óp. Cit., p. 62.



El tema de la adecuación de la acción popular al camino procesal correcto de acuerdo con las normas procesales, tiene un antecedente en el Código de Procedimiento Civil, cuando en su artículo 86 dispone como facultad del Juez disponer del trámite pertinente si el demandante señaló uno errado. Lo señalado en la parte final del artículo 5 de la ley 472 de 1998, “faculta al juez para disponer de oficio el trámite pertinente si el demandante señaló uno errado, autoriza al funcionario para efectos de determinar, con base en el análisis de la demanda, si el trámite a seguir debe ser el propio de una acción popular o una de grupo, caso de que el demandante se haya equivocado.”<sup>106</sup>

**3.4.1.6 Gratuidad.** Este principio no se encuentra consagrado de forma expresa en la ley 472 de 1998, sino que se encuentra en el Código de Procedimiento Civil y en el artículo 6 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. En aplicación de este principio todas las personas pueden acceder de manera gratuita a la administración de justicia para el reclamo de sus derechos de manera general y de manera particular frente al ejercicio de acciones populares cuando se trate de la protección de derechos colectivos. Así entonces, para este tipo de acciones, en la práctica por virtud de este principio se establecen y consagran figuras para mantener la premisa del acceso gratuito a la administración de justicia, tales como el amparo de pobreza y algunas disposiciones recaídas sobre el fondo común para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos<sup>107</sup>.

Al respecto la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia ha manifestado respecto del principio de gratuidad:

En cuanto al principio de gratuidad, esta Corporación ha considerado que si bien no tiene un expreso reconocimiento Constitucional, halla su origen “en los valores fundantes del Estado como son a la justicia, la convivencia, la paz, la igualdad y a un orden justo, a la vez que se deriva de la noción de justicia que apunta a la realización del principio de igualdad. Al respecto, en la sentencia C-037 de 1996, que analizó la norma sobre el principio de gratuidad en la administración de justicia, la Corte sostuvo:

A pesar de que la Carta Política no hace referencia expresa al principio de gratuidad en el acceso a la administración de justicia, para la Corte éste se infiere de los objetivos mismos que persigue la labor de impartir justicia y de la realización plena del derecho a la igualdad contenido en el artículo 13 superior.

En efecto, como se estableció, uno de los pilares esenciales del Estado social de derecho es la prestación seria, responsable y eficiente de la justicia, a través de la cual es posible la materialización de un orden justo,

---

<sup>106</sup> LÓPEZ BLANCO, Hernán. Óp. Cit., p. 395.

<sup>107</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Óp. Cit., p. 9.

caracterizado por la convivencia, la armonía y la paz. Sin embargo, como lo ha señalado la Corte, la aplicación y operatividad de la justicia “se hace efectiva cuando las instituciones procesales creadas como instrumentos para asegurar su vigencia, arbitran los mecanismos idóneos para que puedan acceder a ellas todas las personas en condiciones de igualdad. Pero, valga anotar, esas condiciones de igualdad no se predicán únicamente de las oportunidades para acceder a la administración de justicia, sino también de las condiciones mismas en que se accede. Y en este punto juega un papel preponderante la capacidad económica de las partes, la cual, como señala la sentencia citada, “no puede colocar a una de ellas en situación de privilegio frente a la otra ni propiciar, por consiguiente, la discriminación.

Sin embargo, en la misma providencia la Corte reconoció que el principio de gratuidad no es absoluto y puede ser objeto de restricciones, por lo que declaró la constitucionalidad de la expresión “sin perjuicio de las expensas, agencias en derecho y costos judiciales”<sup>108</sup>.

### 3.5 PROCEDIMIENTO DE LA ACCIÓN POPULAR

A continuación se realizará una descripción de los artículos contenidos en la ley 472 de 1998, referidos de manera específica a cada una de las etapas del trámite que conforman este tipo de proceso.

**3.5.1 Procedencia.** De acuerdo a lo estipulado por el artículo 9 de la ley 472 de 1998, la acción popular procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan vulnerado o amenacen vulnerar los derechos o intereses colectivos. En referencia con la procedencia de las acciones populares, es necesario también remitirse al artículo 2º de la mencionada ley, pues cuando define a las acciones populares les atribuye un objetivo especial: “evitar un daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre intereses o derechos colectivos, o restituir las cosas al estado anterior cuando fuere posible”<sup>109</sup>. Así entonces, se pone de manifiesto que la acción popular procederá cada vez que se pretenda perseguir uno o varios de estos objetivos mencionados.

Así entonces, la acción popular de acuerdo con los artículos citados, procede en primer lugar cumpliendo una función preventiva<sup>110</sup>, en segundo lugar para impedir

---

<sup>108</sup> Corte Constitucional. Sentencia C - 713. (15, julio, 2008). Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández. también en la Sentencia C -037 de 5 de febrero de 1996, reiterada en Sentencia 893 de 2001.

<sup>109</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 472. (6, agosto, 1998). Óp. Cit. p.1.

<sup>110</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 472. (6, agosto, 1998). Op. Cit., Artículo. 6: “Acciones Populares Preventivas: Las acciones populares preventivas se tramitarán con

la continuación de la afectación a los derechos colectivos, y por último como acción restitutoria de las cosas al estado en inicial antes de la vulneración, cuando a ello hubiere lugar, denominada como la *restitutio in integrum*<sup>111</sup>.

Sobre este particular, el artículo 9 de la citada ley manifiesta que la acción popular procede contra acciones u omisiones de las autoridades públicas, la acción popular procede en contra de los actos administrativos unilaterales, siempre y cuando la existencia del acto o su ejecución amenacen un derecho colectivo, o también puede proceder cuando se intente suspender la ejecución de un contrato cuando la ejecución de este o la existencia del mismo se traduzcan en una amenaza de los derechos colectivos, aunque la acción popular y la acción contractual no son compatibles, el Honorable Consejo de Estado en Sentencia de 31 de Octubre de 2002 expresa: En conclusión, la acción popular procede para impugnar contratos, siempre que se aduzca y demuestre lesión de derechos colectivos, como la moral administrativa y el patrimonio público, o cualquier otro definido como tal en la Constitución o en la Ley<sup>112</sup>.

De acuerdo con la ley 472 de 1998, no es necesario el agotamiento de los recursos administrativos ante la entidad pública presuntamente vulneradora o amenazante de derechos colectivos, para la procedencia de este tipo de acción; lo que faculta al accionante para que de acuerdo a su criterio decida si acude ante las instancias de la vía gubernativa, o si por el contrario acude directamente al ejercicio de la acción popular ante el juez competente.

**3.5.2 Caducidad.** La caducidad en las acciones populares se encuentra establecida en el artículo 11 de la ley 472 de 1998, sin embargo la Corte Constitucional al realizar el análisis de Constitucionalidad de la norma, declaró parcialmente inexecutable el artículo, eliminando el aparte que establecía un término de caducidad de 5 años cuando se tratara de las acciones populares cuando tuvieran como objetivo devolver las cosas al estado anterior a la vulneración.

La Corte Constitucional en la sentencia C-215 de 1999, responde al problema jurídico ¿se vulnera el derecho de acceso a la Administración de Justicia al establecer términos de caducidad en las acciones populares y de grupo? con base en la denominada “solidaridad intergeneracional” entendida como el respeto de las futuras generaciones, expresa:

---

preferencia a las demás que conozca el juez competente, excepto el recurso de habeas corpus, la acción de tutela y la acción de cumplimiento”.

<sup>111</sup> CAMARGO, Pedro Pablo. Óp. Cit., p. 174

<sup>112</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sentencia de 31 de octubre de 2002, citado por DELGADO MAYA, José; AMAYA GARZÓN, José y OROZCO MARIÑO, Rafael. Óp. Cit., p. 69

Es evidente que no se trata de la protección de meros derechos subjetivos o intereses particulares, sino que la acción popular versa sobre cuestiones de tal entidad, que su vulneración pone en peligro o ataca bienes tan valiosos para la sociedad, como la vida, la salud, el ambiente sano, el equilibrio ecológico, la seguridad, patrimonio y moralidad pública no de una persona, sino de toda una colectividad. A diferencia de las acciones individuales, cuyo ejercicio radica en cabeza de un sujeto que bien puede decidir instaurarlas o no, la posibilidad de acceder a la justicia para hacer cesar la amenaza o violación de un derecho colectivo existe para una pluralidad de personas que por pertenecer a la comunidad afectada, tienen el mismo derecho a ejercer dicha acción judicial. Mientras subsista la vulneración a un derecho o interés colectivo y exista la posibilidad de volver las cosas al estado anterior para hacer cesar esa violación, cualquiera de los miembros del grupo social debe tener la oportunidad de acudir a la justicia, para obtener esa protección. De igual manera, la conducta de quienes han actuado en perjuicio de intereses y derechos colectivos no puede quedarse sin sanción<sup>113</sup>.

Sin embargo, de acuerdo con el artículo 11 de la ley 472, y con el aparte jurisprudencial citado, se deja claro que no se tendrá oportunidad para adelantar el ejercicio de una acción popular, cuando la vulneración del derecho colectivo haya cesado, lo cual resulta lógico.

Pese a lo anterior, algunos autores, señalan que la norma regula de forma incompleta este aspecto de la caducidad de las acciones populares, en razón de la omisión en referirse a temas como el término para la presentación de la demanda para evitar de un daño contingente, o para conseguir una indemnización de perjuicios cuando ya no es posible aspirar a una restitución de las cosas a su estado anterior, siendo necesario entonces, acudir al uso de la analogía<sup>114</sup>. En respuesta a esto y como conclusión respecto del tema de la caducidad se puede afirmar, que las acciones populares pueden interponerse en cualquier tiempo, siempre que exista o subsista amenaza o daño a un interés o derecho colectivo, la ley reguladora de estas acciones no establece términos de caducidad.

**3.5.3 Legitimación en la causa.** Respecto de la legitimación, entendida como la titularidad que tiene una persona para reclamar por medio de una acción el respeto de un derecho<sup>115</sup>, de la lectura de los artículos que comprenden este capítulo se pueden extraer, quienes son los sujetos activos y pasivos de la acción; la ley 472 de 1998, en sus artículos 12 y 14, establece quienes son los sujetos que pueden actuar como partes dentro del proceso.

---

<sup>113</sup> LONDOÑO TORO, Beatriz. Óp. Cit., p. 468.

<sup>114</sup> ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan. Óp. Cit., p. 228.

<sup>115</sup> DELGADO MAYA José; AMAYA GARZÓN José y OROZCO MARIÑO Rafael. Op. Cit., p. 69.

**3.5.3.1 Sujetos Activos.** Teniendo en cuenta que la acción popular es una acción pública, esta puede ser ejercida por cualquier persona; así lo señala la referida ley facultando a las personas tanto naturales o jurídicas, y de manera enunciativa indica a las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones populares, cívicas o de índole similar, los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección de los derechos e intereses colectivos.

Así lo ha manifestado el Honorable Consejo de Estado en su Jurisprudencia: “Si se tiene en cuenta que el artículo 12 de la ley 472 dice que podrá ejercer las acciones populares toda persona natural o jurídica, el interprete no puede utilizar ningún criterio para excluir a algunas personas, pues estaría distinguiendo donde la ley no lo hace, es decir, donde no le es permitido”<sup>116</sup>.

Además de las personas, anteriormente mencionadas, indica otras, para las cuales frente al ejercicio de la acción se impone un cierto tipo de condiciones, así entonces se establece que pueden ser sujetos activos de la acción las entidades públicas quienes ejerzan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos no se haya originado en una acción o omisión de estas. Y en el mismo sentido, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, y los personeros municipales, pueden ser sujetos activos de la acción en los asuntos relacionados con su competencia.

Frente a este punto, en particular, la Corte Constitucional se pronunció analizando el problema jurídico de si la ley 472 de 1998 vulnera el derecho de acceso a la justicia al permitir el ejercicio de las acciones populares a la Defensoría del Pueblo, a los personeros municipales y a los servidores públicos además de los afectados<sup>117</sup>, en la siguiente forma:

En primer lugar, estima la Corte en relación con el artículo 12 acusado, que la finalidad de este precepto es no sólo la de permitir a la persona afectada en un derecho colectivo ejercer las acciones populares para obtener la protección de su derecho, sino además, extender esa facultad a aquellos funcionarios públicos que, como el Procurador, el Defensor del Pueblo y los Personeros tienen a su cargo la defensa de los derechos e intereses públicos.

---

<sup>116</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 20 de Septiembre de 2001. Expediente AP 0395, citado por: DELGADO MAYA José, AMAYA GARZÓN José, OROZCO MARIÑO Rafael, Óp. Cit., p. 70 – 71.

<sup>117</sup> LONDOÑO TORO, Beatriz. Óp. Cit., p. 469.

Continúa la Corte:

Considera la Corte que los mismos razonamientos expuestos atrás, respecto a la constitucionalidad del artículo 12 de la ley 472 de 1998, deben ser prohijados en las normas que ahora se examinan. Ello, por cuanto no solo se desconoce el derecho de las personas que hubieren sufrido un perjuicio individual a ejercer directamente la acción de grupo, sino que por el contrario se garantiza adicionalmente, en los términos del artículo 2 de la Carta Política, que en el caso de no contar con los medios necesarios para incoar dicha acción, podrán hacer efectivo su derecho a través del Defensor del Pueblo o de los Personeros<sup>118</sup>.

Los críticos de esta ley afirman que la enumeración realizada en el artículo 12, respecto de las personas legitimadas por activa para el ejercicio de esta acción, resulta innecesaria, con lo mencionado en el primer numeral: “Toda persona natural o jurídica”, se abarcaría a todas la personas jurídicas y naturales ubicadas en los posteriores numerales. Sin embargo reconocen que lo allí estipulado es una manifestación de la amplitud de la titularidad de los derechos protegidos, y un llamado a la participación activa en la protección de lo que a todos pertenece<sup>119</sup>.

Las personas naturales, que acudan al ejercicio de esta acción pública, tienen la facultad de hacerlo por sí mismos o mediante apoderado judicial, así lo establece la ley 472 en su artículo 13 inciso segundo, imponiendo la obligación al juez de notificar el auto admisorio a la Defensoría del Pueblo, quedando así facultada para intervenir en el proceso, en caso de considerarlo conveniente.

**3.5.3.2 Sujetos Pasivos.** Las acciones populares se pueden interponer en contra de toda acción y omisión de las autoridades públicas e incluso de los particulares, que hayan vulnerado o amenazado vulnerar los derechos e intereses colectivos. En el caso que la acción popular se interponga en contra de una autoridad administrativa, como se dijo anteriormente, no es necesario el agotamiento de la vía gubernativa para interponer la acción.

El artículo 14 de la ley 472 de 1998, impone una obligación al Juez de determinar quien debe actuar como accionado cuando el accionante lo desconozca, para lo cual puede disponer de lo necesario para individualizarlo.

En virtud del principio de Igualdad de las partes dentro del proceso, aunque la norma guarda silencio frente al punto, doctrinariamente se ha establecido que los

---

<sup>118</sup>Corte Constitucional. Sentencia C-215 (14, abril, 1999) Magistrada Ponente: Martha Victoria Sáchica de Moncaleano,

<sup>119</sup>ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan. Óp. Cit., p. 39 – 40.

accionados pueden acudir al proceso sin necesidad de abogado que actúe como su apoderado judicial<sup>120</sup>.

**3.5.4 Jurisdicción.** La jurisdicción se entiende en términos generales como la facultad del Estado de Administrar Justicia, de manera específica, para el ejercicio de las acciones populares, la administración de justicia corresponderá a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Civil o, a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dependiendo del caso. La ley 472 en el artículo 15 se encarga de distinguir en qué casos corresponderá acudir a la respectiva jurisdicción.

Así entonces, de acuerdo a la ley, cuando el ejercicio de la acción popular se origine en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, conocerá de estas acciones la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; por el contrario, si se trata de una acción popular en contra de particulares que no desempeñen función administrativa con cuyas acciones u omisiones vulneren un derecho colectivo, conocerá la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Civil.

**3.5.5 Competencia.** De acuerdo al artículo 16 de la norma estudiada, se adscribe la competencia de acuerdo al factor objetivo, para el conocimiento de este tipo de acciones a los Jueces Civiles del Circuito o los Jueces administrativos en primera instancia, y en segunda instancia ante El Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil o Ante el Tribunal Administrativo respectivamente, cuando en su tenor literal afirma: "De las acciones populares conocerán en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles del circuito. En segunda instancia la competencia corresponde a la Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo o a la Sala Civil del Tribunal de Distrito Judicial a que pertenezca el juez de primera instancia".

Además se tiene que de acuerdo al factor territorial de competencia, se tomará en cuenta al juez del lugar de la ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor<sup>121</sup>. En el artículo 17 de la norma se establece: "podrá presentarse la demanda ante cualquier juez civil municipal o promiscuo, quien dentro de los dos días siguientes deberá remitirla al funcionario competente". Esto para los lugares en donde no haya un juez administrativo o civil del circuito.

Además de lo anterior se debe aclarar que de acuerdo con la competencia territorial, será competente el juez quien tenga jurisdicción en el lugar de ocurrencia de los hechos (*locus regitactum*) o el del domicilio del demandado a

---

<sup>120</sup>BEJARANO GUZMAN, Ramiro. Óp. Cit., citado por DELGADO MAYA José, AMAYA GARZÓN, José y OROZCO MARIÑO, Rafael. Óp. Cit., p. 58.

<sup>121</sup>LÓPEZ BLANCO, Hernán. Óp. Cit., p. 398

elección del actor (*lex domicilii*), pero cuando en virtud de los hechos sean varios jueces los competentes, conocerá el juez ante quien se haya presentado primero la demanda a prevención de los demás, esto aplica tanto para los jueces civiles como para los administrativos<sup>122</sup>.

**3.5.6 Presentación de la Demanda o Petición.** El artículo 18 de la Ley 472 de 1998, contiene un listado de los requisitos que debe cumplir la demanda, para dar inicio al trámite de una acción popular, los requisitos aquí establecidos se asemejan a los establecidos por el Código de Procedimiento Civil en el artículo 75 que señala los requisitos generales para toda demanda<sup>123</sup>. La norma menciona los siguientes requisitos:

**3.5.6.1 La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado.** El accionante debe identificar el o los derechos colectivos que se pretenden proteger con el ejercicio de la acción popular, partiendo del listado contenido en el artículo 4º de la ley 472 o los que se consagren en la Constitución Nacional, las leyes ordinarias o en los tratados de Derecho Internacional Celebrados por Colombia.

**3.5.6.2 La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan su petición.** Provenientes de las entidades públicas o de los particulares con funciones administrativas como lo indica el artículo 2º, 9º y en el artículo 15 para la procedencia de la acción. De acuerdo con la sentencia de 25 de mayo de 2000, expediente AP – 040 se señala que es un supuesto sustancial de la acción “Probar la fuente del deber de quien omite cumplirlo, pues el juez no podría condenar a alguien a cumplir algo a lo cual no está obligado”<sup>124</sup>.

**3.5.6.3 La enunciación de las pretensiones.** La enunciación de las pretensiones debe corresponder a lo que se quiere que decida el juez en la sentencia, sea que se trate de imponer obligaciones de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios. Incluso además dentro de las pretensiones se puede solicitar la ejecución de medidas cautelares.

**3.5.6.4 La indicación de la persona natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible.** Sobre la indeterminación de la persona accionada, como ya se dijo, la ley impone la obligación al juez que conozca de la acción para tomar las medidas necesarias para identificar e individualizarlo. “*En verdad no es raro que se ignore quien puede*

---

<sup>122</sup> DELGADO MAYA José; AMAYA GARZÓN José y OROZCO MARIÑO Rafael. Óp. Cit., p. 72 – 73.

<sup>123</sup> LÓPEZ BLANCO, Hernán. Óp. Cit., p. 399

<sup>124</sup> Consejo de Estado. Sentencia (25, mayo, 2000). Expediente AP-040. Consejero Ponente: Alberto Arango Mantilla. En: BERROCAL, Luis Enrique. Desarrollo jurisprudencial de las acciones populares y de grupo en el Consejo de Estado. En: Memorias Congreso Los Derechos e Intereses Colectivos: Defensa a Través de las Acciones Populares. Defensoría del Pueblo. p. 50.



*ser el causante de la amenaza o del agravio y parte del objetivo del proceso está en precisar quién es, de ahí que a diferencia de las demandas ante la justicia ordinaria en las que se debe señalar el nombre del demandado, en estas acciones no surge el requisito como perentorio;*<sup>125</sup>

**3.5.6.5 Las pruebas que pretenda hacer valer;** Frente al tema probatorio, cabe resaltar que el juez se encuentra facultado para en caso de que el accionante no cuente con los recursos suficientes para el aporte de una prueba, pueda impartir las órdenes necesarias para obtener los medios necesarios y así cumplir con la obligación de impartir una decisión de mérito.<sup>126</sup> Además de lo anterior se hace necesario mencionar las direcciones para notificaciones y el nombre y la identificación de quien ejerce la acción.

Además, el Consejo de Estado en sus pronunciamientos ha sentado que existen unos elementos que el alto tribunal ha denominado *presupuestos de la acción popular* los cuales son: 1. Probar la fuente del deber de quien omite cumplirlo, pues el juez no podría condenar a alguien a cumplir algo a lo cual no está obligado. 2. Señalar cuál de los supuestos enunciados en la ley (art 2) es el fundamento del ejercicio de la acción, en otras palabras, hay que indicar en que consiste la vulneración o agravio. 3. Tener claro cuál es la real causa del perjuicio, el nexo causal entre el hecho y el daño<sup>127</sup>.

La ley faculta al accionante para que acuda ante las personerías municipales o ante las regionales de la defensoría del pueblo, con el fin de que estas le colaboren con la elaboración de la demanda, imponiéndose así una obligación para estas entidades en cumplimiento de sus funciones en defensa de los intereses públicos. Esta es una de las facilidades que consagra la ley para el ejercicio de las acciones populares.

La ley en el artículo 17 inciso segundo establece que en los lugares donde no exista juez administrativo o juez civil del circuito, la demanda de la acción popular se puede presentar ante los jueces civiles municipales o promiscuos municipales quienes tienen la obligación de remitirla en el término de dos días para remitirla al juez competente, o lo más pronto posible cuando se vean comprometidos de forma grave uno o varios derechos colectivos. Esta facilidad se establece con el fin de dar mayor alcance al ejercicio de estas acciones a los miembros de colectividades que habiten en lugares apartados de las cabeceras municipales; para el caso del Departamento de Nariño, los ocho juzgados administrativos que componen el circuito de Pasto se encuentran ubicados en su capital el Municipio

<sup>125</sup> LÓPEZ BLANCO, Hernán. Óp. Cit., p. 399.

<sup>126</sup> DELGADO MAYA José; AMAYA GARZÓN José y OROZCO MARIÑO Rafael. Óp. Cit., p. 78.

<sup>127</sup> Consejo de Estado. Sentencia (25, mayo, 2000). Expediente AP-040. Consejero Ponente: Alberto Arango Mantilla. En: BERROCAL, Luis Enrique. Desarrollo jurisprudencial de las acciones populares y de grupo en el Consejo de Estado. En: Memorias Congreso Los Derechos e Intereses Colectivos: Defensa a Través de las Acciones Populares. Defensoría del Pueblo. p. 50 - 51.

de Pasto, razón por la cual, los habitantes de los diferentes municipios que componen el Departamento, en uso de esta facilidad que proporciona la ley podrían obtener una solución frente al acceso a la justicia cuando de interponer acciones populares se trate.

Sin embargo, pese a que el objetivo de la norma es el de mejorar el acceso a la justicia, Hernán Fabio López Blanco afirma que en últimas esta disposición resulta poco práctica, debido a que de todos modos, “el interesado deberá acudir a averiguar por la suerte de su proceso ante el funcionario al cual se remitió, de ahí que resulte mejor hacer la presentación directamente ante el juez competente, justificándose el acudir al civil municipal únicamente en casos de inminente necesidad”<sup>128</sup>.

**3.5.7 El Amparo de Pobreza.** El amparo de pobreza es una figura que la ley 472 consagra para proteger al accionante que no cuenta con los recursos suficientes para asumir los costos que implica el desarrollo del proceso de una acción popular, tal figura la puede conceder el juez cuando fuere pertinente, por solicitud del accionante en la demanda, o de acuerdo con lo establecido en la ley por solicitud expresa del defensor del pueblo o de sus delegados.

Esta figura se encuentra regulada por las normas del Código de Procedimiento Civil, y son estas normas a las cuales debe sujetarse el juez al momento de dar paso a la solicitud respectiva. Así entonces el Código de Procedimiento Civil establece en sus artículos 160 a 167 que fijan las reglas para su procedencia. Así el artículo 160 manifiesta: “Se concederá el amparo de pobreza a quien no se halle en capacidad de atender los gastos del proceso sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y las personas a quienes por ley debe alimentos, salvo cuando pretenda hacer valer un derecho litigioso adquirido a título oneroso.

Así, el Código también faculta al accionante o al peticionario para que solicite el amparo de pobreza antes de la presentación de la demanda o con el escrito de la misma, también puede hacerlo durante las etapas del proceso etapas en donde se abre la posibilidad para que cualquiera de las partes lo solicite. El auto negatorio del amparo de pobreza es apelable, contrario al concedente. El artículo 163 del Código establece que el amparado por la figura se exonera de prestar cauciones procesales, pagar expensas, honorarios de auxiliares de la justicia u otros gastos de la actuación, y no será condenado en costas.

Por último la ley 472 de 1998, establece para los casos en los que sea procedente el amparo de pobreza y este sea concedido, el costo de los peritazgos, necesarios como pruebas dentro del proceso correrá a cargo del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, gastos que en últimas corresponderán al demandado en caso de resultar condenado.

---

<sup>128</sup>LÓPEZ BLANCO, Hernán. Óp. Cit., p. 399.

**3.5.8 Admisión de la Demanda.** Una vez instaurada la demanda el juez dentro de los tres días siguientes deberá decidir si admite o la inadmite, en caso de inadmisión por carencia de alguno de los requisitos necesarios de la demanda establecidos en la ley, el juez ordenará su corrección dentro del término de tres días, si no lo hiciera entonces procederá el rechazo, contra estos autos solo procede el recurso de reposición. El recurso de apelación solo está previsto para la sentencia de primera instancia.

La doctrina se ha encargado de complementar la norma respecto de la situación en la que el juez ante quien se presente la acción popular no sea el competente para su conocimiento, de esta forma de acuerdo al artículo 88 del Código de Procedimiento Civil el Juez ante el cual se presentó de forma equivocada la acción, en el término de tres días deberá remitirla al competente.

**3.5.9 Rechazo de la Demanda de Acción Popular.** Frente a la procedencia del rechazo de las demandas de acciones populares, el Consejo de Estado se ha encargado a través de sus pronunciamientos jurisprudenciales, de otorgar mayor claridad respecto al tema, complementando la disposición legal, es así que en cuanto a la procedencia del rechazo in limine ha dicho el Honorable Consejo de Estado:

Según el artículo 18 de esta ley la demanda de acción popular debe reunir los requisitos allí señalados, entre los que se encuentra «a) La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado» y el artículo 20 ibídem prevé que el juez inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos legales, indicando los defectos de que adolezca para que el demandante los subsane en el término de tres (3) días y si no lo hiciera, la rechazará. De lo anterior se deduce que la Ley 472 de 1998 que regula las acciones populares no contempla causales de rechazo distintas al incumplimiento de lo ordenado en el auto inadmisorio, siendo por tanto desafortunada la decisión del Tribunal de rechazar in limine la demanda promovida por HILVO CÁRDENAS<sup>129</sup>.

En relación al rechazo por motivos de que la demanda carezca de alguno de los requisitos establecidos por la ley, respecto de la omisión del derecho colectivo vulnerado y cuya protección se reclamaba, declaró:

De lo anterior se deduce que la Ley 472 de 1998 que regula las acciones populares no contempla causales de rechazo distintas al incumplimiento

---

<sup>129</sup>Consejo de Estado. Sentencia (10, abril, 2008). Radicación número: 25000-23-25-000-2005-02458-01(AP) Consejero Ponente: Camilo Arciniegas Andrade. Entre otras: Sentencia de 17 de Julio de 2008, C.P.: Camilo Arciniegas Andrade, Radicación número: 08001-23-31-000-2004-00137-01(AP); Sentencia de 3 de abril de 2008, C.P: Camilo Arciniegas Andrade, Radicación número: Radicación número: 25000-23-24-000-2006-00840-01(AP).

de lo ordenado en el auto inadmisorio, siendo por tanto desacertada la decisión del Tribunal de rechazar in limine la demanda promovida por ASEPUPD. Tampoco procede el rechazo de la demanda ante la existencia de otros mecanismos judiciales de defensa para la protección de los derechos alegados, toda vez que la acción popular es de naturaleza principal que no residual según la regulación contenida en la Ley 472 de 1998. Al analizar la demanda presentada se observa que adolece de un defecto formal consistente en la falta de indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado, porque aunque se cita el «derecho a la asociación sindical», que no tiene esta naturaleza y en la Constitución Política, las leyes y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia no ha sido definido como derecho e interés colectivo. En efecto, los derechos e intereses colectivos pertenecen a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, por oposición a los derechos subjetivos, que como el derecho de asociación sindical, están reconocidos a cada persona individualmente considerada. El hecho de que un número plural de personas conformen una asociación sindical, no supone que el derecho a asociarse tenga el carácter de colectivo, como lo pretende la actora. Es preciso advertir que sólo pueden considerarse como derechos e intereses colectivos aquellos reconocidos por las normas, y sólo a partir de su reconocimiento son susceptibles de protegerse a través de la acción popular y el derecho de asociación sindical está reconocido como derecho constitucional fundamental. En consecuencia, conforme al artículo 20 de la Ley 472 de 1998 la demanda debió inadmitirse por no cumplir con el requisito formal de indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado y conceder término para corregirlo, so pena de rechazarla<sup>130</sup>.

En otro pronunciamiento, aclaró que tampoco procede el rechazo de la demanda de acción popular, cuando se alega que existe otro medio de defensa judicial, el Consejo de Estado así lo ha manifestado:

Al respecto, la Sala considera que el auto impugnado debe ser revocado por cuanto las acciones populares, según la regulación que de ellas se encuentra prevista en la Ley 472 de 1998, tienen naturaleza principal y no residual, a diferencia de las acciones de tutela y de cumplimiento que, por disposición legal, sí ostentan el carácter de subsidiarias. En ese orden de ideas, es claro que las acciones populares son únicas e independientes de los procedimientos o actuaciones administrativas, así como de las acciones ordinarias o especiales que se puedan promover para resolver controversias en las que se encuentren en juego derechos e intereses colectivos, por lo que las mismas proceden pese a la existencia de otros medios de defensa judicial, dado su carácter de medio de defensa judicial principal y no alternativo tendiente a su protección y sin que pueda exigirse

---

<sup>130</sup>Ibíd.

como requisito de procedibilidad para su admisión el agotamiento previo de la vía gubernativa ni la constitución en renuencia de la autoridad demandada, por no haberlo previsto así el legislador”<sup>131</sup>.

En conclusión, de acuerdo a la reiterada jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, el rechazo solo procede cuando el accionante no corrige dentro del término previsto por la ley, los defectos que se señalan por el juez en el auto inadmisorio de la demanda, se descarta por lo tanto de acuerdo a la jurisprudencia procedencia el rechazo *in limine* de la demanda.

Contra el auto que rechaza la demanda, es procedente el recurso de apelación, disposición legal no establecida en la Ley 472 de 1998, sino por remisión, se complementa con lo establecido por el artículo 181-1 del Código Contencioso Administrativo.

**3.5.10 Personas a Quienes se Notifica el Auto Admisorio de la Acción y la forma de hacerlo.** La ley 472 de 1998, distingue entre las personas de derecho público y los particulares frente al tema de las notificaciones. La norma dispone que el auto admisorio de la demanda se deba notificar al demandado de forma personal. Esta es la regla general, sin embargo cuando se trata de entidades públicas las reglas se aplican de la siguiente forma.

**3.5.10.1 Notificación a Entidad Pública.** La norma dispone que el auto que admite la demanda debe notificársele a su representante legal, o a la persona a la cual este haya delegado de forma expresa, la función de recibir notificaciones, todo de acuerdo con el Código Contencioso Administrativo, lo que implica la remisión al artículo 150 de ese código, teniendo en cuenta las modificaciones que le hizo el artículo 23 de la ley 446 de 1998<sup>132</sup>.

**3.5.10.2 Notificación a Particulares.** De acuerdo con la ley 472 de 1998, la notificación al demandado cuando este fuere una persona jurídica de Derecho privado, se surtirá de acuerdo a las normas del Código de Procedimiento Civil, remitiéndonos a los artículos 315 a 320 del código que corresponden a la notificación personal, por emplazamiento o por aviso. Sin embargo la norma dice de forma textual que *“En todo caso, si la persona a quien deba hacerse la notificación, o su delegado, no se encontrare o no pudiere; por cualquier motivo, recibir la notificación, ésta se practicará mediante entrega que el notificador haga al empleado que allí se encuentre de copia auténtica de la demanda y del auto admisorio y del aviso que enviará, por el mismo conducto, al notificado”*<sup>133</sup>.

---

<sup>131</sup> Consejo de Estado. Sentencia (24, enero, 2008) Radicación número: 08001-23-31-000-2005-01401-01(AP). Consejero Ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

<sup>132</sup> LÓPEZ BLANCO, Hernán. Óp. Cit., p. 401.

<sup>133</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 472. (6, agosto, 1998). Óp. Cit., Artículo 21.

Hernán Fabio López Blanco<sup>134</sup> afirma que tal disposición plantea muchas dudas, puesto que tal disposición solo tendría efectividad siempre que el accionado tenga un empleado a su cargo, por lo que no opera en todos los casos y con el fin de evitar una nulidad por motivos de indebida notificación, estima que es necesario acudir de forma integral a lo consagrado por el Código de Procedimiento Civil.

**3.5.10.3 Al Agente del Ministerio Público.** Respecto del Ministerio Público, la norma preceptúa que no es necesaria la notificación, ordena simplemente se le dé aviso por medio de un oficio remitido por el juzgado, dándole a conocer la existencia del proceso, así el agente del Ministerio Público intervendrá en caso de considerarlo conveniente. Obviamente cuando la acción popular no haya sido promovida por este<sup>135</sup>.

**3.5.10.4 A los miembros de la Comunidad.** El artículo 21 de la ley 472 de 1998, preceptúa que en el auto admisorio de la demanda, se deberá ordenar un llamado a la comunidad interesada informando de la iniciación del proceso, otorgándole al juez que conoce del proceso la posibilidad de hacer efectiva la disposición acudiendo a su criterio personal para elegir la clase de medio de comunicación que considere más eficaz.

**3.5.11 Traslado de la demanda y Contestación.** Una vez se admite la solicitud, sea de entrada, o luego de los tres días concedidos para la corrección, el juez debe correr traslado al demandado por el término de 10 días, haciendo la advertencia que vencidos los cuales se iniciará a contar un término de 30 días para proferir la decisión.

**3.5.12 Excepciones.** Frente al ejercicio de las excepciones, la ley 472 establece en el artículo 23 una regulación especial,<sup>136</sup> el mencionado artículo menciona que podrán interponerse las excepciones perentorias sin limitación alguna respecto de su contenido.

En cuanto a las excepciones previas, la ley estipula que solo podrán interponerse como tales las de “falta de jurisdicción y la de cosa juzgada las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia”.

**3.5.13 Coadyuvancia.** Frente a la figura de la coadyuvancia, primero se debe decir, que esta no se puede ejercer en cualquier tiempo, la ley de acciones populares y de grupo impone la limitación a que esta se presente hasta antes de la sentencia de primera instancia.

---

<sup>134</sup>LÓPEZ BLANCO Hernán, Óp. Cit., p. 401 – 402.

<sup>135</sup>Ibíd., p. 402.

<sup>136</sup>Ibíd., p.402.

La naturaleza de la acción, al ser esta una acción pública, permite de la misma forma, que la acción popular pueda ser interpuesta por cualquier persona natural o jurídica, la figura de la coadyuvancia se extienda también a cualquier persona natural o jurídica, para que actúe como un tercero interviniente; pudiendo ser estos las organizaciones populares, cívicas y similares, igualmente el defensor del pueblo o sus delegados, los personeros distritales o municipales y demás personas interesadas en la protección de los intereses y derechos colectivos. La figura de la coadyuvancia se puede presentar, sea a favor del accionante o del accionado.

**3.5.14 Procedencia del Llamamiento en Garantía en los Procesos de Acción Popular.** La ley de acciones populares no considera de manera expresa esta figura de intervención en el proceso, sin embargo según lo expuesto en el texto *Los Derechos Colectivos y su Defensa a través de las Acciones Populares y de Grupo*<sup>137</sup>, de la Defensoría del Pueblo esta figura puede aplicarse en virtud del principio de integración normativa que se consagra en el artículo 44 de la ley 472 de 1998, la figura en mención tiene como objetivo el de dar la posibilidad al demandado de incluir dentro del proceso al tercero que él crea responsable de la situación generadora del daño o la amenaza del interés colectivo pretendido a través de la acción popular.

Sin embargo la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado sobre el particular se ha pronunciado en diversa forma, en primer lugar a favor de la procedencia de la figura:

El llamamiento en garantía y la denuncia del pleito son dos tópicos no regulados en la citada ley, y como quiera que son figuras compatibles con las acciones populares en la medida en que las sentencias de éstas pueden tener implicaciones patrimoniales para los demandados, han de aplicarse las normas pertinentes de los Códigos Contencioso Administrativo y de Procedimiento Civil, en su orden, dado que se trata de una acción popular contencioso administrativa.

Así las cosas, se tiene el artículo 217 del C.C.A., según el cual, la parte demandada podrá denunciar el pleito, realizar el llamamiento en garantía o presentar demanda de reconvención, siempre que ello sea compatible con la índole o naturaleza de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En el mismo orden de ideas, dispone el artículo 57 del C. de P.C., que quien tenga derecho legal o contractual de exigir a un tercero la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia, podrá pedir la citación de aquél, para que en el mismo proceso se resuelva tal relación y agrega que el llamamiento se sujetará a lo previsto

---

<sup>137</sup> DELGADO MAYA José; AMAYA GARZÓN José y OROZCO MARIÑO Rafael. Óp. Cit., p. 81.

en los artículos 55 y 56 del mismo código. En el primer inciso de esta última norma se establece que el auto que acepte o niegue la denuncia es apelable<sup>138</sup>.

Luego, en sentencia posterior, en contra de la procedencia de tal figura en los procesos de acción popular:

La ley 472 de 1998 que desarrolló el artículo 88 de la Constitución establece que la acción popular tiene como fines "evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible". La Corte Constitucional en sentencias T-058/92 y T-215/99 ha destacado que dicha acción tiene una finalidad preventiva y restitutoria pero no reparatoria, lo cual la diferencia entre otras características de la acción de grupo. En consecuencia, como no puede pretenderse mediante esta acción la reparación de los perjuicios sufridos por los accionantes, tampoco hay lugar a la aplicación de las figuras procesales propias de las acciones ordinarias reparatorias, como el llamamiento en garantía. Ahora bien, en el evento de que la entidad apelante sea condenada a restablecer los derechos colectivos que se consideran vulnerados, o a ejecutar alguna obra con el fin de prevenirlos y además tenga derecho a repetir contra otra entidad pública o privada las sumas que se viere obligada a pagar, en razón de la ley o de un contrato celebrado con las mismas, podrá iniciar las acciones ordinarias correspondientes, pero no podrá ejercer a través de este proceso el llamamiento en garantía, pues como ya se señaló, éste no tiene carácter indemnizatorio<sup>139</sup>.

Sin embargo en una sentencia más reciente, aclara la procedencia de la figura del llamamiento en garantía, siempre que exista vínculo contractual entre el accionado y el llamado en garantía. El pronunciamiento se produce, con el objeto de decidir sobre la procedencia de un recurso de apelación, contra una providencia proferida por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, que no permitía la figura del llamamiento en garantía en un proceso de acción popular, con fundamento en motivos similares a los que se exponen en la sentencia del H. Consejo de Estado, de 1º de Noviembre de 2001 ya citada.

En dicha oportunidad el Honorable Consejo de Estado, frente a la posición asumida por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, reitera la posición y los argumentos respecto al tema de la procedencia del

---

<sup>138</sup> Consejo de Estado. Sentencia (1, junio, 2001). Radicación AP – 027. Consejero Ponente: Manuel Santiago Urueta Ayuola.

<sup>139</sup> Consejo de Estado. Sentencia. (1, noviembre, 2001). Radicación AP – 03. Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque.



llamamiento en garantía, expuestos en la sentencia de 1º de Junio de 2001 citada anteriormente, de la siguiente manera:

En efecto, la Sala en proveído de 1o. de junio de 2001 (Expediente núm. AP-027, Actores: CLAUDIA SAMPEDRO TORRES Y OTRO, Consejero ponente doctor Manuel S. Urueta Ayola), en relación con la procedencia del recurso de apelación frente al auto que niega el llamamiento en garantía, señaló lo siguiente:

...Si bien es cierto que, según el artículo 36 de la Ley 472 de 1998, contra los autos dictados dentro del trámite de la acción popular procede el recurso de reposición y que, de acuerdo con el artículo 37 de la misma, el recurso de apelación procede contra la sentencia que se dicte en primera instancia, en la forma y oportunidad que señala el C. de P. C., un análisis del tema lleva a la Sala a considerar que el auto controvertido es pasible del recurso de apelación, puesto que la no inclusión de este recurso en el artículo 36, y del auto apelado en el artículo 37 en cita, constituye un vacío que debe llenarse con los artículos 56 y 57 del C. de P. C., los cuales erigen en apelable el auto que acepta o niega la solicitud de llamamiento en garantía, por remisión que a este código hace el artículo 44 de la Ley 472 de 1998. Por lo tanto, debe procederse al estudio de la impugnación presentada.

4. El artículo 44 de la Ley 472 de 1998 dispone que “En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y a la finalidad de tales acciones.

El llamamiento en garantía y la denuncia del pleito son dos tópicos no regulados en la citada ley, y como quiera que son figuras compatibles con las acciones populares en la medida en que las sentencias de éstas pueden tener implicaciones patrimoniales para los demandados, han de aplicarse las normas pertinentes de los Códigos Contencioso Administrativo y de Procedimiento Civil, en su orden, dado que se trata de una acción popular contencioso administrativa.

Así las cosas, se tiene el artículo 217 del C.C.A., según el cual, la parte demandada podrá denunciar el pleito, realizar el llamamiento en garantía o presentar demanda de reconvenición, siempre que ello sea compatible con la índole o naturaleza de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En el mismo orden de ideas, dispone el artículo 57 del C. de P.C., que quien tenga derecho legal o contractual de exigir a un tercero la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir, o el reembolso total o

parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia, podrá pedir la citación de aquél, para que en el mismo proceso se resuelva tal relación y agrega que el llamamiento se sujetará a lo previsto en los artículos 55 y 56 del mismo código. En el primer inciso de esta última norma se establece que el auto que acepte o niegue la denuncia es apelable.

Atendiendo dicho razonamiento, considera la Sala que en el caso sub examine hay lugar a llamar en garantía... (...) <sup>140</sup>

En esta sentencia, se concluye, que demostrado el vínculo contractual entre las partes que dentro del proceso actúan como accionado y la persona jurídica a la que este llamaba en garantía, “es del caso acceder al llamamiento en garantía solicitado.” <sup>141</sup>

Por lo dicho hasta aquí, se entiende que el llamamiento en garantía es una figura procedente dentro del proceso de acciones populares, siempre que se cumpla con el requisito de demostrarse el vínculo contractual existente entre el sujeto que actúe como accionando y la persona a la que este, intente llamar en garantía.

**3.5.15 Medidas Cautelares.** Las medidas cautelares susceptibles de solicitarse por el accionante en la demanda de acción popular, se encuentran establecidas en el artículo 25 de la ley 472 de 1998, dicha disposición contiene un listado de las solicitudes que se pueden realizar con el fin de evitar que se siga lesionando un interés o derecho colectivo o como medida preventiva de un daño inminente.

En primer lugar, vale decir que de acuerdo con lo afirmado por el tratadista Pedro Pablo Camargo, en su libro *Las Acciones Populares y de Grupo*, resulta impropio llamar a estas medidas como *cautelares*, puesto este tipo de medidas están referidas a las de *embargo, secuestro o registro de la demanda*, las cuales la ley no contempla <sup>142</sup>. Sin embargo el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la palabra cautela como: adj. *Der.* Dicho de una medida o de una regla: Destinada a prevenir la consecución de determinado fin o precaver lo que pueda dificultarlo <sup>143</sup>; y respecto a las *medidas cautelares* define: *f. pl. Der. Las que se adoptan para preservar el bien litigioso o para prevenir en favor del actor la eficacia final de la sentencia* <sup>144</sup>. Por lo tanto se considera que el uso de la expresión *cautelares* debe entenderse en ese sentido amplio de la expresión, es

---

<sup>140</sup> Consejo de Estado. Sentencia. (26, abril, 2007). Radicación No. 05001-23-31-000-2003-94399-01(AP). Consejero Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>141</sup> *Ibíd.*

<sup>142</sup> CAMARGO, Pedro Pablo. *Óp. Cit.*, p. 186.

<sup>143</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. 22 ed. [En línea]. Madrid.: Real Academia Española. Disponible en internet: <[http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=Cautelar](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=Cautelar)>

<sup>144</sup> *Ibíd.*

decir, como una medida cuyo objetivo es la protección previa del derecho colectivo cuya tutela se reivindica con la acción popular y cuya inminencia de peligro no puede dar espera a que se produzca la sentencia. De todas formas, el contenido del artículo denomina como “previas” a las medidas de protección enlistadas y que son las siguientes:

Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando.

Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado.

Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas.

Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.

Tales medidas de protección pueden ser decretadas por petición de parte, o de considerarlo conveniente, el juez está facultado para decretarlas de oficio de acuerdo con la ley 472.

Además se debe tener en cuenta el artículo 15 de la ley 446 de 1998, que establece además, en los procesos de acción popular, el juez está facultado para aplicar las medidas cautelares contenidas en el Código de Procedimiento Civil, y las demás consideradas convenientes, lo cual le da amplias facultades para buscar la protección del derecho colectivo presuntamente vulnerado, desde antes de proferir su sentencia, cuando el derecho se encuentre en inminente peligro. Dicho artículo en su tenor literal expresa:

**ARTICULO 15. POSESORIOS ESPECIALES Y ACCIONES POPULARES.** Los posesorios especiales previstos en el Código Civil y las Acciones Populares, actualmente reguladas por la ley, se tramitarán mediante el procedimiento abreviado, en dos instancias. En estos procesos, además de las medidas cautelares contenidas en el artículo 450 del Código de Procedimiento Civil, se podrán practicar las demás que el Juez estime pertinentes para proteger los derechos amenazados.

Además la ley 472 de 1998, regula también unas medidas cautelares de aplicación especial, en los casos tratantes de vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, establecidos en el artículo 43 de la ley. De acuerdo con este artículo, en aplicación de los artículos constitucionales 278 y 279, el juez debe decretar las medidas cautelares consideradas pertinentes y deberá además

comunicar la demanda a la Procuraduría General de la Nación, para que se haga parte dentro del proceso si lo considera necesario.

De acuerdo con lo expresado por el procesalista Hernán Fabio López Blanco<sup>145</sup>, en su Libro *Procedimiento Civil Parte Especial*, el tema de las medidas cautelares dentro del proceso de Acción Popular, es un típico caso de medidas cautelares innominadas, es decir que además de las que se describen en el Código de Procedimiento Civil, es posible adoptar otras según lo determine la particular índole del caso.

Finalmente el artículo 26 de la ley establece que una vez se hayan decretado las medidas cautelares, se procederá a la notificación del mismo, en conjunto con la notificación del auto admisorio de la demanda, el auto que decreta las medidas cautelares es apelable en el efecto devolutivo, lo que significa que no se suspenderá el curso del proceso, ni el efecto de la providencia apelada. Los motivos que tenga el accionado en contra de la práctica de medidas cautelares se encuentran restringidos por la ley 472 de 1998, limitándolos a los que de forma expresa señala, y ordena además que quien los alegue tiene la obligación de demostrarlos:

Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger;

Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público;

Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.

**3.5.16 Pacto de cumplimiento.** En la ley 472 de 1998, establece en su artículo 27 una figura especial denominada *pacto de cumplimiento*, este pacto de cumplimiento será el resultado de una audiencia a la cual de acuerdo con la ley, el juez debe convocar para que hagan presencia las partes, además del Ministerio público cuya presencia y la de la entidad responsable de velar por el derecho colectivo será obligatoria.

Respecto a la redacción que hace el legislador, del inciso primero del artículo 27 de la ley 472 de 1998, que en su tenor literal prescribe:

El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el

---

<sup>145</sup>LÓPEZ BLANCO, Hernán. Óp. cit., p. 409.

proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatorio.

El Doctor Hernán Fabio López Blanco, comenta:

Lo que resulta fuera de contexto es la anotación atinente a que pueden intervenir las personas naturales “o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto”, pues al romperse surge la pregunta: ¿Cuál proyecto?; y es que en todo el trámite anterior, tal como se la ha visto no existe ninguna referencia al mismo, de modo que se trata de esos rezagos que se presentan cuando de la original consideración del texto ideado para la ley se establecen modificaciones que sin advertirlo dejan vigentes referencias a aspectos no acogidos en la respectiva ley<sup>146</sup>.

Sin embargo, en este punto de la redacción legal del inciso primero del artículo 27 de la ley 472 de 1998, el legislador al parecer tomó como modelo la redacción del artículo 75 de la ley 99 de 1993, que se refiere a la intervención que debía hacer el Ministerio del Medio Ambiente en los procedimientos judiciales de acciones populares<sup>147</sup>, cuando dentro de estos, las partes procesales sometían proyectos de transacción a la aprobación del Juez de conocimiento.

El artículo 75 de la ley 90 de 1993, prescribe que el Ministerio del Medio Ambiente debía emitir concepto directamente o a través de su apoderado, sobre esos proyectos de transacción celebrados por las partes y sometidos a aprobación del juez; tal aprobación se debía realizar en audiencia pública dentro de los 30 días siguientes a la recepción del proyecto de transacción en el despacho.

De acuerdo con la prescripción legal dispuesta en el inciso 4º del artículo 75 de la ley 99 de 1993, en dicha audiencia podían intervenir:

En la audiencia podrán intervenir las partes, el Ministerio del Medio Ambiente, la entidad responsable del recurso, las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto, y en ella el juez podrá decretar y recibir pruebas. La aprobación o rechazo del proyecto de transacción se proferirá al término de la audiencia.

Como puede observarse, el aparte subrayado en la transcripción de la norma referida, corresponde exactamente al aparte comentado anteriormente del inciso primero del artículo 27 de la ley 472 de 1998. Por tanto, se concluye, cuando el legislador reguló lo referente a la audiencia especial de pacto de cumplimiento dentro de la ley 472 de 1998, tomó como base las disposiciones consagradas con anterioridad por la ley 90 de 1993 reguladoras de la audiencia de aprobación de

<sup>146</sup> LÓPEZ BLANCO, Hernán. Óp. cit., p. 404-405.

<sup>147</sup> De las que trataba el artículo 8 de la ley 9 de 1989 y el artículo 118 del decreto 2003 de 1991.

proyectos de transacción, en procesos de acciones populares establecidos en la ley 9 de 1989 respecto a la protección del medio ambiente, sin percatarse que se dejó vigente una referencia que no guarda ninguna coherencia con el proceso actualmente regulado por la ley 472 de 1998.

La citación a dicha audiencia especial de pacto de cumplimiento, debe hacerse dentro de los tres días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda. Disposición que aclara la doctrina en cuanto se interpreta que los tres días de que se dispone, son para fijar la fecha de la audiencia, no para que esta se realice<sup>148</sup>.

Esta especial audiencia de pacto de cumplimiento, de alguna forma se interpreta como una audiencia de conciliación; el doctrinante Juan Carlos Esguerra Portocarrero en su libro *La protección constitucional del ciudadano*<sup>149</sup>, manifiesta respecto a la disposición en comento que la audiencia del pacto de cumplimiento *“En realidad no es cosa distinta, con algunos mínimos matices específicos, de la audiencia de conciliación que – también por ministerio de la ley- hoy día tiene lugar como parte del trámite de un buen número de procesos judiciales”*, López Blanco de manera prudente sostiene que la audiencia de pacto de cumplimiento *“(…) pudiera ser una modalidad especial de audiencia de conciliación, pero evitando darle esa denominación para no entrar en innecesarias discusiones acerca de si los asuntos propios de las acciones populares son o no conciliables (...)”*<sup>150</sup>. Incluso la Corte Constitucional en la sentencia C-215 de 1999, le da esa denominación cuando dice: *“En este orden de ideas, la posibilidad de conciliación prevista en el artículo 27 acusado, como un mecanismo para poner fin a una controversia judicial en torno a la amenaza o violación de derechos e intereses colectivos, no contradice el ordenamiento constitucional”*<sup>151</sup>.

Sin embargo, la Corte Constitucional aclara que la figura del pacto de cumplimiento no es equivalente a una negociación del interés público<sup>152</sup>, cuando en la misma sentencia afirma:

No se trata entonces, como erróneamente lo interpreta el demandante, de la negociación de la sanción jurídica, ni menos aún, que con el citado mecanismo se esté atentando contra la eficacia de la acción popular. Por el contrario, ese acuerdo contribuye a obtener la pronta reparación de los perjuicios ocasionados por la vía de la concertación, reduciendo los términos del proceso y en consecuencia, de la decisión que debe adoptar el juez, todo ello, en desarrollo de los principios constitucionales ya

---

<sup>148</sup> *Ibíd.*, p. 399.

<sup>149</sup> ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan. *Óp. Cit.*, p. 224.

<sup>150</sup> LÓPEZ BLANCO, Hernán. *Óp. Cit.*, p. 403.

<sup>151</sup> Corte Constitucional, Sentencia C – 215 (14, abril, 1999). Magistrada Ponente: Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

<sup>152</sup> LONDOÑO TORO, Beatriz. *Óp. Cit.* p. 470.

enunciados. De igual forma, mediante el compromiso que suscriben las partes y que se consigna en el proyecto de pacto, se busca prever oportunamente la violación de los intereses colectivos, y por consiguiente, su efectiva protección y reparación<sup>153</sup>.

El fin de este pacto de cumplimiento se describe como el de lograr un acuerdo de voluntades buscando una forma de terminación anticipada del proceso, lográndose en caso de éxito, una rápida protección del derecho colectivo vulnerado. En caso de inasistencia de los funcionarios competentes, la ley prevé la sanción disciplinaria de destitución del cargo, sin embargo hasta antes del cumplimiento de la hora que se fije para el desarrollo de la audiencia, pueden alegar justa causa para no asistir, que debe respaldarse con prueba al menos sumaria. Cuando esto sucede, el juez tiene la obligación de citar a las partes para que la mencionada audiencia se desarrolle dentro de los cinco (5) días contados a partir del quinto día siguiente a la fecha de la primera citación.

En caso de que, como producto del desarrollo de la audiencia especial establecida en el artículo 27, se produzca un acuerdo entre las partes, denominado *pacto de cumplimiento*”, este deberá ser revisado por el juez dentro de los cinco (5) días contados a partir de la fecha de su celebración, para analizar si existen vicios de legalidad, en caso de existir el juez debe corregirlos y someter las correcciones al consentimiento de las partes interesadas, en caso de no encontrarlos, lo acordado en el pacto se aprobará mediante sentencia. La Corte Constitucional aclaró que esta sentencia no tiene efectos de cosa juzgada absoluta:

No obstante, encuentra la Corte, que cuando se trata de la protección de derechos e intereses colectivos, no puede concederse a la sentencia que aprueba el pacto de cumplimiento el alcance de cosa juzgada absoluta, pues de ser así se desconocerían el debido proceso, el derecho de acceso a la justicia y la efectividad de los derechos de las personas que no tuvieron la oportunidad de intervenir en esa conciliación y que en un futuro como miembros de la misma comunidad, se vieran enfrentadas a una nueva vulneración de los derechos sobre cuya protección versó la conciliación.

En efecto, la naturaleza propia de los derechos e intereses colectivos implica la titularidad de la acción en cabeza de un número más o menos extenso de personas afectadas con la violación de tales derechos, que si bien pueden, sin haber participado en ella, verse beneficiadas con una conciliación acorde con la protección y reparación de aquellos, así mismo, estarían despojadas de la posibilidad de ejercer una acción popular para

---

<sup>153</sup>Corte Constitucional, Sentencia C – 215 (14, abril, 1999). Magistrada Ponente: Martha Victoria SÁCHICA de Moncaleano.

corregir una nueva situación de vulneración de esos derechos que ocurra en la misma colectividad frente a las situaciones objeto del pacto<sup>154</sup>.

La parte resolutive de la sentencia que contenga lo acordado en el pacto de cumplimiento, será publicada en un diario de amplia circulación nacional a costa del infractor demandado. El juez, una vez dictada la sentencia, sigue siendo competente para verificar su ejecución, para lo cual puede designar a una persona natural o jurídica que verifique el cumplimiento de lo acordado.

La ley considera la posibilidad de que la audiencia de pacto de cumplimiento pueda resultar no exitosa, y describe tres situaciones por las cuales esto puede llegar a suceder:

Cuando no compareciere la totalidad de las partes interesadas; Cuando no se formule proyecto de pacto de cumplimiento; Cuando las partes no consientan en las correcciones que el juez proponga al proyecto de pacto de cumplimiento.

Cuando cualquiera de estas situaciones llegue a presentarse, como consecuencia obvia no existirá pacto de cumplimiento y por ende se abre la posibilidad a la etapa de práctica de pruebas.

**3.5.17 Período probatorio.** El artículo 28 de la ley 472, expresa que dadas las circunstancias que no permiten el logro de un pacto de cumplimiento, entonces debe decretar la práctica de las pruebas que considere conducentes, pertinentes y eficaces, de acuerdo a un estudio previo que haga de cada una de ellas, en el mismo auto debe fijar la fecha para su práctica, termino para lo cual se fija de acuerdo con la ley un periodo de 20 días que se pueden prorrogar por otro tanto en caso de necesitarse en razón de la complejidad del proceso. El juez en este tipo de procesos está facultado para decretar, además de las pruebas solicitadas por las partes, las que de oficio considere conducentes pertinentes y eficaces para lograr llegar a una decisión de fondo frente a la situación planteada en la demanda de acción popular.

La ley ordena que en virtud del principio de intermediación, el juez es quien directamente se debe encargar de la práctica de las pruebas, sin embargo, en virtud del principio de la economía procesal, puede comisionar para la realización de esta actividad.

Los medios de prueba, que se pueden hacer valer dentro de este tipo de procesos resulta bastante amplia, puesto que la ley en su artículo 29, hace remisión a los medios de prueba consagrados en el Código de Procedimiento Civil, así entonces

---

<sup>154</sup>Corte Constitucional, Sentencia C – 215 (14, abril, 1999). Magistrada Ponente: Martha Victoria SÁCHICA de Moncaleano.



nos remite a los consagrados en los artículos 252, 273 y 283, además que la misma ley contiene otros medios de prueba como los conceptos que rindan funcionarios públicos a manera de peritos, la presentación de estadísticas que provengan de fuentes que generen credibilidad. Es decir que se puede aportar y decretar cualquier medio de prueba, pudiendo ser estos testimonios, pruebas documentales, dictámenes periciales, inspecciones judiciales, etc, incluso de acuerdo con el artículo 31 de la ley 472, se pueden aportar las pruebas anticipadas que las partes hayan solicitado con el fin de impedir que se desvirtúen o se pierdan, o que su práctica se haga imposible y para conservar las cosas y las circunstancias de hecho que posteriormente deben ser probadas en el proceso.

La carga de la prueba, de acuerdo con la ley se encuentra sobre el demandante, sin embargo, esta carga no resulta ser tan estricta, puesto que consagra facilidades, como facultar al juez para que supla las deficiencias que el actor posea frente a la carga de probar lo dicho en la demanda, esto en razón a que la ley obliga al juez a impulsar el proceso por sí solo hasta que el proceso llegue a una sentencia de fondo que resuelva el problema planteado. El juez, podrá ordenar la práctica de las pruebas necesarias para llegar al fallo, con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

La Corte Constitucional frente al punto manifestó:

Para la Corte resulta admisible, lógico y necesario que la demostración de los perjuicios sufridos por una persona en uno de sus derechos e intereses colectivos, le corresponda al afectado. En todo caso, el debido proceso queda a salvo, pues el mismo precepto establece que si por razones económicas o técnicas el demandante no puede acreditar las pruebas, el juez deba impartir las órdenes necesarias para suplir la deficiencia probatoria, para lo cual puede solicitar a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate dichos experticios probatorios y así obtener los elementos indispensables para adoptar un fallo de mérito<sup>155</sup>

Frente a los dictámenes periciales, la ley consagra un procedimiento especial, cuando dice que una vez decretada la práctica del informe, se debe fijar la fecha en que este deba entregarlo, una vez entregado en original y tres copias, el informe quedará a disposición de las partes por el término de 5 días, y una vez valorados de acuerdo con las reglas de la sana crítica, podrá tenerse como suficientes para verificar los hechos a los cuales se refieren. El incumplimiento de los deberes que asuma el perito, conlleva a las sanciones establecidas en el parágrafo segundo del artículo 32 de la ley 472 de 1998.

---

<sup>155</sup>Corte Constitucional, Sentencia C – 215 (14, abril, 1999). Magistrada Ponente: Martha Victoria SÁCHICA de Moncaleano.

En el artículo 76 se disponen otras reglas en cuanto al manejo de las pruebas en los procesos de acción popular: 1. Cualquiera de las partes, en las oportunidades procesales para solicitar pruebas, podrá presentar experticios producidos por instituciones o profesionales especializados. De existir contradicción entre varios experticios, el Juez procederá a decretar el peritazgo correspondiente. Los documentos declarativos emanados de terceros se estimarán por Juez sin necesidad de ratificar su contenido, salvo que la parte contra la cual se aducen solicite su ratificación de manera expresa. Las partes y los testigos declarantes podrán presentar documentos relacionados con los hechos, los cuales se agregarán al expediente. Las personas naturales o jurídicas, sometidas a vigilancia estatal podrán presentar informes o certificaciones en la forma establecidas en el artículo 278 del Código de Procedimiento Civil. Las constancias debidamente autenticada, emanadas de personas naturales o jurídicas distintas de las indicadas en el numeral anterior, y aportadas a un proceso mediante orden judicial proferida de oficio o a petición de parte, se tendrán como prueba sumaria. Esto sin perjuicio de lo dispuesto en relación con documentos emanados de terceros.

**3.5.18 La Sentencia.** En este proceso se proferirá, una vez se venza el término que se concede a las partes para formular los alegatos de conclusión, cuya duración es de 5 días comunes a las partes. El juez tiene 20 días para proferir la sentencia resolviendo de fondo las pretensiones de las partes, contados a partir del vencimiento del término para presentar alegatos.

La ley faculta al juez, para que en la sentencia, tome las medidas necesarias para la protección de los derechos colectivos, estas medidas se pueden resumir en cuatro puntos:

- 1). Una orden de hacer o de no hacer; orden que definirá de manera precisa la conducta por cumplir con el fin de proteger el derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante;
- 2). Condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo a favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo;
- 3). Exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o interés colectivo, cuando fuere físicamente posible;
- 4). Prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante<sup>156</sup>.

---

<sup>156</sup> CORREA PALACIO, Ruth Stella. Óp. Cit., p. 13.

Estas características especiales, de acuerdo con el Honorable Consejo de Estado, le dan a la sentencia en los procesos de acción popular un carácter imperativo, en la sentencia de 6 de Octubre del 2005, al respecto manifestó:

Nótese como el tenor de la norma es imperativo: “orden de hacer o de no hacer” “exigir la realización de conductas”. La preceptiva está redactada de tal forma que deja un amplísimo margen de maniobra para que el juez imparta las órdenes necesarias para lograr la tutela efectiva de los derechos colectivos y así debe ser en tanto el carácter difuso de los mismos impediría prever todas las situaciones que podría ser objeto de decisión en la sentencia favorable.

En tal sentido, la norma en comento precisa que la facultad del juez popular se contrae a la expedición de “órdenes” (de hacer y no hacer), lo cual no conlleva facultad alguna de carácter declarativo (como sería efectivamente la resolución dictada en contenciosos de anulación), se aproxima más así a la naturaleza ejecutiva de ciertos procesos judiciales<sup>157</sup>

Esto permite afirmar a la autora del artículo citado en pie de página, que la sentencia en los procesos de acción popular, en razón a las características que la ley le ha concedido, tienen el poder para influir en la definición de las políticas por parte de la Administración Pública<sup>158</sup>.

La ley afirma en el artículo 35 que la sentencia, tiene efectos de cosa juzgada, tanto para las partes como para el público en general, la Corte Constitucional, se pronunció así en lo referente a la materia:

En consecuencia, una interpretación del artículo 35 de la ley 472 de 1998, en el sentido de no permitir en ningún caso la instauración de una nueva acción popular contra el mismo demandado y por los mismos hechos y causas, frente a la aparición de nuevas pruebas que demuestren de manera fehaciente la vulneración de derechos colectivos, desconoce la garantía de los derechos al debido proceso, el acceso a la administración de justicia y la efectividad de tales derechos. Razones de interés general y seguridad jurídica, relacionadas con el mantenimiento del orden público, la paz social y la garantía de los derechos ciudadanos, imponen que los procesos se decidan de manera definitiva y que necesariamente deban finalizar o concluir en un cierto momento procesal, lo que en principio justifica el efecto de cosa juzgada general o absoluta establecido en la

---

<sup>157</sup> Consejo de Estado. Sentencia (6, octubre, 2005). Radicación AP-13001-23-31-000-2002-00135-01. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. citado por: CORREA PALACIO, Ruth Stella. Óp. Cit., p. 15.

<sup>158</sup> *Ibid.*, p.15

norma acusada. Sin embargo, en el caso de las acciones populares, hay que tener en cuenta además, que están en juego derechos e intereses colectivos de trascendencia social, que van más allá del interés de las partes en el proceso de la acción popular, lo que justifica mantener abierta una instancia judicial de protección en caso de verificarse una amenaza o violación de los mismos<sup>159</sup>.

Por lo tanto, la Corte Constitucional en la misma sentencia establece, que para que una sentencia proferida en un proceso de acción popular, alcance los efectos de cosa juzgada debe cumplir con unos requisitos, tales requisitos se describen así por la Corte:

Ahora bien, reiterando lo dicho en el apartado 4 de las consideraciones de esta sentencia, es menester aclarar que, para que una decisión que le pone fin a una acción popular alcance el valor de cosa juzgada, es necesario que concurren los siguientes tres requisitos: (i) que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, (ii) que se funde en la misma causa del anterior, y (iii) haya en ambos juicios identidad jurídica de partes. Ello significa que si no existe identidad de sujetos, objeto y causa, no opera el fenómeno jurídico de la cosa juzgada, ni general ni relativa, de forma que, si surgen nuevos hechos o causas distintas, independientemente de que se trate de las mismas partes, cualquier persona está habilitada para promover una nueva acción popular, en caso de considerar que esos nuevos hechos y causas ponen en peligro derechos colectivos. A la luz de estos postulados, tratándose de la norma acusada, lo que busca el presente pronunciamiento es establecer una excepción al principio de cosa juzgada, de manera que, aun existiendo identidad de sujetos, objeto y causa, si la decisión del juez popular es desestimatoria, y surgen nuevas pruebas trascendentales que puedan variar la decisión anterior, es posible un nuevo pronunciamiento judicial para proteger los derechos colectivos<sup>160</sup>.

En conclusión, la sentencia desestimatoria proferida en el proceso de acción popular, como regla general hace tránsito a cosa juzgada, salvo cuando con posterioridad surjan pruebas trascendentales que tuvieran el peso suficiente para hacer cambiar esa decisión.

**3.5.19 Recursos y costas.** La ley establece un régimen especial de recursos<sup>161</sup>, para este tipo de procesos, teniendo en cuenta la celeridad que se les debe imprimir.

---

<sup>159</sup>Corte Constitucional. Sentencia C – 622. (14, agosto, 2007). Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

<sup>160</sup> *Ibíd.*

<sup>161</sup> LÓPEZ BLANCO, Hernán. *Óp. Cit.*, p. 408.

**3.5.20 Recurso de Reposición.** El artículo 36 dispone que el recurso de reposición, procede contra todos los autos que se profieran en el transcurso del trámite de una acción popular, el cual deberá ceñirse a las normas que lo regulan en el Código de Procedimiento Civil, artículos 348 y 349.

**3.5.21 Recurso de Apelación.** Frente al recurso de apelación caben unas aclaraciones adicionales, este recurso de acuerdo con la ley procede en el trámite de primera instancia, solo contra la sentencia en la forma y oportunidad señalada en el Código de Procedimiento Civil en los artículos 351 y 352, sin embargo jurisprudencialmente se ha aclarado que este recurso también procede contra el auto que rechace la demanda, el que decreta medidas cautelares y también el que niega el llamamiento en garantía, así se manifiesta el Consejo de Estado:

La Sección Primera del Consejo de Estado ha sido del criterio que aún cuando el artículo 36 de la Ley 472 de 1998 expresa que contra los autos dictados en el trámite de las acciones populares únicamente procede el recurso de reposición, es viable el recurso de apelación contra el auto que rechaza la demanda, el que decreta medidas cautelares (artículo 26, ibídem) y también el que niega el llamamiento en garantía. En efecto, la Sala en proveído de 1o. de junio de 2001 (Expediente núm. AP-027, Actores: CLAUDIA SAMPEDRO TORRES Y OTRO, Consejero ponente doctor Manuel S. Urueta Ayola), en relación con la procedencia del recurso de apelación frente al auto que niega el llamamiento en garantía, señaló lo siguiente: "...Si bien es cierto que, según el artículo 36 de la Ley 472 de 1998, contra los autos dictados dentro del trámite de la acción popular procede el recurso de reposición y que, de acuerdo con el artículo 37 de la misma, el recurso de apelación procede contra la sentencia que se dicte en primera instancia, en la forma y oportunidad que señala el C. de P. C., un análisis del tema lleva a la Sala a considerar que el auto controvertido es pasible del recurso de apelación, puesto que la no inclusión de este recurso en el artículo 36, y del auto apelado en el artículo 37 en cita, constituye un vacío que debe llenarse con los artículos 56 y 57 del C. de P. C., los cuales erigen en apelable el auto que acepta o niega la solicitud de llamamiento en garantía, por remisión que a este código hace el artículo 44 de la Ley 472 de 1998<sup>162</sup>.

El recurso de apelación deberá ser tramitado dentro de los veinte (20) días contados a partir de la radicación del expediente en la secretaría del Tribunal competente.

**3.5.22 Costas.** En lo relacionado con las costas, la ley nos remite a lo relacionado sobre estas en el Código de Procedimiento Civil en el artículo 392 y 393, sin

---

<sup>162</sup>Consejo de Estado. Sentencia. (26, abril, 2007). Radicación No. 05001-23-31-000-2003-94399-01(AP). Consejero Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

embargo en caso de resultar el proceso desfavorable al demandante, el juez solo podrá condenarlo al pago de honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado cuando la acción sea temeraria o de mala fe. En caso de demostrarse la mala fe en cualquiera de las dos partes, procederá la imposición de una multa hasta de veinte salarios mínimos legales mensuales vigentes, destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

**3.5.23 Incentivos.** El tema de los incentivos se regula en los artículos 39 y 40 de la ley 472 de 1998, la ley establece que el accionante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes. El Consejo de Estado describe las finalidades del incentivo de la siguiente forma:

El incentivo pretende, por una parte, aliviar los gastos propios en que puede incurrir un demandante en cualquier proceso, por otra, premiar a quien emprende una acción eficiente para que los derechos colectivos cobren vigor, y finalmente, animar al actor a hacer frente a una contraparte que en muchas oportunidades será económicamente poderosa y dispondrá de todos los recursos necesarios para enfrentar la relación procesal<sup>163</sup>.

Esta norma ha causado controversia desde su origen, la Corte analizó el tema en la sentencia C – 459 de 2004, sentencia en la que resolvió el problema jurídico ¿la consagración del incentivo en las acciones populares contraviene la Constitución, ya que está dispuesto como principio la solidaridad de las personas que integran la Nación y su deber de buscar el interés general?<sup>164</sup>

De otro lado es importante señalar que el actor propone en su demanda un falso dilema entre solidaridad y gratuidad, toda vez que, según se desprende de lo expuesto en el numeral 4 de esta sentencia, la solidaridad es compatible con la benevolencia. Esto es, el interés público se puede materializar con el simultáneo beneficio del interés particular, ya que ninguna regla constitucional auspicia ni ampara la anulación de todo bienestar privado en la perspectiva del bienestar público<sup>165</sup>.

En el artículo 40 se establece el incentivo, pero de manera especial para los casos en los que se pretenda proteger el derecho colectivo a la moral administrativa, este incentivo será equivalente al 15% del valor que recupere la entidad pública en

---

<sup>163</sup> Consejo de Estado. Sentencia (1º, Marzo, 2001) Número de Radicación: 15001-23-31-000-1999-2571-01(AP-021).Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

<sup>164</sup> LONDOÑO TORO Beatriz, Análisis de la jurisprudencia constitucional con relación a la ley de acciones populares y de grupo, en Temas de Derecho Administrativo Contemporáneo Óp. cit. P. 482.

<sup>165</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 459 (11, mayo, 2004). Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.

razón de la acción popular. La Corte Constitucional en la misma sentencia citada en el párrafo anterior analizó el problema jurídico acerca de, si “¿la distinción entre el incentivo del artículo 39 y el propio del artículo 40 vulnera el principio de igualdad?”<sup>166</sup> Y respondió en la siguiente forma:

En este punto la sala no encuentra acertada la demanda del actor, y al revés, encuentra legítima la finalidad perseguida que es preservar la moralidad de la función administrativa, consagrada en el artículo 209 de la Constitución. La distinción que se hace por el legislador es razonable, ya que por esa vía se refuerza la protección al bien jurídico de la moralidad pública y el recto manejo de la administración pública y en consecuencia la diferenciación se encuentra constitucionalmente justificada.

La ley no es muy clara respecto de la persona que debe pagar el incentivo de la acción popular, tanto el del artículo 39 como el que se establece en el artículo 40, por lo tanto la Corte Constitucional frente al punto responde:

Sin lugar a dudas este monto debe pagarlo la persona que atentó o vulneró el correspondiente derecho o interés colectivo, pues no sería lógico ni jurídico que en la perspectiva de proteger derechos e intereses vinculados al cumplimiento de tareas estatales sea el mismo Estado quien deba soportar una erogación con ocasión de un proceso en el que se demostró la responsabilidad de un tercero. Es apenas obvio que cada cual debe responder por los efectos nocivos de su propia conducta, lo cual, a más de ser justo y necesario, resulta ampliamente pedagógico en la esfera de las políticas preventivas del Estado sobre derechos e intereses colectivos. Por consiguiente, el monto total del incentivo determinado por el juez debe pagarlo la persona que atentó o vulneró el correspondiente derecho o interés colectivo. Lo que a su vez guarda consonancia con lo afirmado por esta corporación en sentencia C – 088 de 2000.<sup>167</sup>

El Honorable Consejo de Estado frente al punto se pronuncia en igual sentido en la sentencia de 1º de marzo de 2001, con ponencia del Consejero Alier Eduardo Hernández Enríquez, citada en párrafo anterior:

Por otra parte, es cierto que la obligación de pagar el mencionado incentivo no constituye por sí misma una condena, pero en todo caso, no consultaría la equidad obligar a alguien a la realización de esa erogación por el sólo hecho de constituir la parte demandada en un proceso de acción popular. Por ello, el juez de la acción popular debe hacer un análisis de las pruebas que obran en el expediente, de lo expresado en la

---

<sup>166</sup> LONDOÑO TORO, Beatriz. Óp. Cit.,p. 82.

<sup>167</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 459 (11, mayo, 2004). Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.

demanda y en su contestación, y de los términos del pacto de cumplimiento, para determinar si el demandado fue agente generador del daño, pues si no es así debe salir libre de cualquier tipo de carga derivada del proceso, diferente de las que el mismo acepte en virtud del pacto de cumplimiento; de lo contrario, todo demandado en acción popular soportaría, por el hecho de serlo y sin importar si participó o no en la causa del daño, el peso de pagar el incentivo en caso de que la acción logre la protección del interés colectivo.

Por último debe aclararse que el pago del incentivo es compatible con el pacto de cumplimiento, pues el pago o no del incentivo no es tema de discusión en la audiencia especial del artículo 27, sino que es el Juez quien debe fijarlo y conságralo en la sentencia. El Consejo de Estado ha aclarado el punto en los siguientes términos:

*Ahora bien, considera la Sala que el tema de los incentivos para el accionante, no corresponde a los particulares o entidades públicas en conflicto fijarlos sino corresponde es al juzgador tasar su monto y ordenarlo en la sentencia ya sea que esta se produzca a través del método abreviado del pacto de cumplimiento o siguiendo íntegramente todas las etapas de procedimiento para llegar a una decisión de fondo.*

Así mismo es importante advertir que si bien con las acciones populares no se busca ningún interés pecuniario sino la salvaguarda de los derechos e intereses colectivos, y que el propósito de solidaridad es el que debe motivar a los ciudadanos a instaurarlas, no puede olvidarse que la ley, también busca retribuir el esfuerzo adicional que asumen los ciudadanos y no en beneficio propio”.<sup>168</sup>

**3.5.24 Medidas coercitivas.** Entre ellas se prevén por parte del legislador, el desacato y la garantía.

**3.5.24.1 Desacato.** Si la persona que queda obligada de acuerdo con lo que se decida en la sentencia, no asume las obligaciones que allí se le imponen, la ley 472 de 1998, faculta a la parte que resulta vencedora para que mediante trámite incidental se logre la orden de desacato.

De acuerdo con la ley, la parte que incumpla será sancionada con una multa de hasta cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes que serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, los cuales pueden ser conmutables en arresto de hasta 6 meses.

---

<sup>168</sup> Consejo de Estado. Sentencia. (28, noviembre, 2002). Radicación No. 20020595. Juan Angel Palacio. citado en: DELGADO MAYA José; AMAYA GARZÓN José y OROZCO MARINO Rafael. Óp. Cit., p. 88.



El trámite del incidente debe hacerse ante la misma autoridad que profirió la sentencia. La ley ordena, que la petición será consultada al superior jerárquico quien decidirá si procede o no, en el término de tres días.

**3.5.24.2 Garantía.** El artículo 42 de la ley 472 de 1998 dice que la parte vencida en el juicio deberá otorgar una garantía bancaria o póliza de seguros, por el monto que el juez determine, la que se hará efectiva en caso de incumplimiento a lo dispuesto por la sentencia. Si el demandado presta la garantía a satisfacción, no habrá al embargo, o se levantará el que hubiese sido proferido.

Sin embargo, la jurisprudencia ha establecido que el otorgamiento de la garantía no es procedente en todos los casos, pues, se establece una excepción cuando la parte vencida dentro del juicio de acción popular sea una entidad pública:

Es cierto que el artículo 42 de la ley 472 de 1998 establece que la parte vencida en el juicio deberá otorgar esa garantía por el monto que determine el juez, la cual se hará efectiva en caso de incumplimiento de la sentencia. Pero en este caso, en consideración a que la obligada a cumplir lo dispuesto en la sentencia es una entidad pública, ésta debe desarrollar una actuación propia de sus funciones por disposición legal y, por tanto, resulta innecesaria la constitución de la garantía<sup>169</sup>.

Así entonces, para el Honorable Consejo de Estado, cuando se trata de una entidad pública, no hay mejor garantía para el cumplimiento de los deberes que le impone una sentencia de acción popular, que estos mismos estén consagrados en la ley que describe sus funciones.

**3.5.25 Fondo para la Protección de los Derechos e Intereses Colectivos.** La ley 472 de 1998, en muchos de sus artículos (arts. 19, 25, 30, 38, 41, 65 entre otros), se hace referencia a la existencia de un fondo que está destinado hacia la protección de los derechos e intereses colectivos, razón por la cual se hace necesario, realizar algunas precisiones respecto de este tema.

La ley 472 de 1998, en su título IV, artículos 70 a 73, realiza la regulación correspondiente a sus fuentes de recursos, funciones, administración y monto de las financiaciones, de donde se resalta que en principio el objetivo de este fondo es el de financiar la presentación de las acciones populares y de grupo, financiar la práctica y consecución de las pruebas necesarias y además, financiar los gastos en los que se pueda incurrir en el transcurso del proceso, en caso de que la parte accionante, sobre quien, de acuerdo con la ley recae la carga de la prueba, no disponga de los recursos necesarios para asumir dichas responsabilidades pecuniarias.

---

<sup>169</sup> Consejo de Estado. Sentencia (24, noviembre, 2000). Radicación No. AP-124. Consejero Ponente: Darío Quiñones Pinilla.

La regulación legal de este fondo, además de fundamentarse en la Ley 472 de 1998, también encuentra regulación en la Resolución 808 de agosto de 1999, expedida por el Defensor del Pueblo. Resolución que reglamenta el manejo, organización y funcionamiento interno del fondo. Dicha regulación se expide por el Defensor del Pueblo, en ejercicio de las atribuciones conferidas por la ley 24 de 1992, que lo facultan para expedir los reglamentos necesarios para el eficiente funcionamiento de la Defensoría del Pueblo.

La naturaleza del fondo, es la de ser una cuenta a cargo de la Defensoría del Pueblo, por lo tanto no tiene personería jurídica.

**3.5.25.1 Administración del fondo para la defensa de los Derechos e intereses Colectivos.** El Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos está a cargo de la Defensoría del pueblo, así lo dispone el artículo 72 de la ley 472 de 1998; de acuerdo con esto, el Defensor del Pueblo, tiene como función a su cargo respecto del ejercicio de las acciones populares y de grupo, la de administrar y pagar las indemnizaciones ordenadas en la sentencia que condene una acción popular.

La administración del fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos, se realiza dentro de la Defensoría del Pueblo desde dos áreas, comprendidas por la Administración financiera y la Administración Técnica.

La administración financiera, está a cargo del Subdirector Financiero de la Defensoría del Pueblo, dentro de las funciones que debe realizar el Subdirector financiero se encuentran<sup>170</sup>:

- Coordinar y controlar las actividades financieras del fondo
- Dirigir la contabilidad presupuestal y general de acuerdo con la normatividad.
- Verificar los registros presupuestales y contables del fondo.
- Coordinar y controlar la adecuada disposición de los recursos a cargo del pagador.

La Administración Técnica, por otro lado, está a cargo de la Defensoría delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente, sus funciones, se encuentran divididas en dos actividades generales.

- Búsqueda de Recursos.
- Evaluación de solicitudes de apoyo económico.

---

<sup>170</sup> ROJAS MEJÍA, Bibiana. Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos de la Defensoría del Pueblo. En: Los derechos e intereses colectivos – defensa a través de las acciones populares. Bogotá D.C.: Defensoría del Pueblo. 2000. p. 115.

De acuerdo con la ley 472 de 1998, el fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos, contará con los recursos:

- Las apropiaciones correspondientes del Presupuesto Nacional;
- Las donaciones de organizaciones privadas nacionales o extranjeras que no manejen recursos públicos;
- El monto de las indemnizaciones de las Acciones Populares y de Grupo a las cuales hubiere renunciado expresamente el beneficiario
- El diez por ciento (10%) del monto total de las indemnizaciones decretadas en los procesos que hubiere financiado el Fondo;
- El rendimiento de sus bienes;
- Los incentivos en caso de Acciones Populares interpuestas por entidades públicas;
- El diez por ciento (10%) de la recompensa en las Acciones Populares en que el Juez otorgue amparo de pobreza y se financie la prueba pericial a través del Fondo;
- El valor de las multas que imponga el Juez en los procesos de Acciones Populares y de Grupo.

**3.5.25.2 Funciones del Fondo.** De acuerdo con el artículo 71 de la ley 472 de 1998, el fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, tiene a su cargo las siguientes funciones:

- Promover la difusión y conocimiento de los derechos e intereses colectivos y sus mecanismos de protección;
- Evaluar las solicitudes de financiación que le sean presentadas y escoger aquellas que a su juicio sería conveniente respaldar económicamente, atendiendo a criterios como la magnitud y las características del daño, el interés social, la relevancia del bien jurídico amenazado o vulnerado y la situación económica de los miembros de la comunidad o del grupo;
- Financiar la presentación de las Acciones Populares o de Grupo, la consecución de pruebas y los demás gastos en que pueda incurrir al adelantar el proceso;
- Efectuar los pagos correspondientes de acuerdo con las costas adjudicadas en contra de un demandante que haya recibido ayuda financiera del Fondo;
- Administrar y pagar las indemnizaciones ordenadas en la sentencia que concede una acción popular.

La Corte Constitucional, en la sentencia de Constitucionalidad C – 215 de 1999, respecto al Fondo para la Protección de los Derechos e Intereses Colectivos, declaró que resulta beneficioso para el indemnizado que acudir a un órgano como la Defensoría para recibir el monto de la indemnización, pues ello permite que una entidad especializada en el apoyo de los ciudadanos y en la protección de sus

derechos, administre esos dineros para efecto de la cancelación de las mencionadas indemnizaciones de forma más ágil, no tratándose de una cesión de recursos a una entidad, sino apenas de un encargo, para el control y pago, sin menoscabo de los derechos de los favorecidos con la sentencia.

Señaló así la Corte Constitucional: “En nada contraría el ordenamiento superior, la creación de un Fondo que bajo la administración de la Defensoría del Pueblo, se encargue de financiar la presentación de las acciones populares y de grupo, funciones que por demás están de un todo acordes con la naturaleza de esa entidad”<sup>171</sup>.

La Corte Constitucional aclara en esta misma sentencia, que no se trata del financiamiento de acciones particulares, que los ciudadanos de acuerdo a su criterio pueden o no, ejercer; sino que el fin de la consagración legal del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, es el de financiar y promover el ejercicio de acciones, cuyo objeto es la protección de los derechos, de los cuales la comunidad entera es su titular. Esto siendo coherentes con el principio de garantizar a los ciudadanos el acceso a la administración de justicia.

### **3.6 REVISIÓN EVENTUAL DE LOS FALLOS DE ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO.**

El artículo 11 de la ley 1285 de 2009, que reforma la ley 270 de 1996, en lo correspondiente a la organización de la Jurisdicción de lo contencioso administrativo, consagra una novedad relacionada con las acciones populares y de grupo. El artículo mencionado, dispone:

ARTÍCULO 11. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996, el artículo 36A, que formará parte del Capítulo Relativo a la organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el cual tendrá el siguiente texto:

**Artículo 36A. Del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios.** *En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de sus Secciones, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia.*  
(Condionalmente Exequible)

---

<sup>171</sup>Corte Constitucional. Sentencia C – 215 (14, abril, 1999). Magistrada Ponente: Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

*La petición de parte o del Ministerio Público deberá formularse dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de la sentencia o providencia con la cual se ponga fin al respectivo proceso; los Tribunales Administrativos, dentro del término perentorio de ocho (8) días, contados a partir de la radicación de la petición, deberán remitir, con destino a la correspondiente Sala, Sección o Subsección del Consejo de Estado, el expediente dentro del cual se haya proferido la respectiva sentencia o el auto que disponga o genere la terminación del proceso, para que dentro del término máximo de tres (3) meses, a partir de su recibo, la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo resuelva sobre la selección, o no, de cada una de tales providencias para su eventual revisión. Cuando se decida sobre la no escogencia de una determinada providencia, cualquiera de las partes o el Ministerio Público podrán insistir acerca de su selección para eventual revisión, dentro del término de cinco (5) días siguientes a la notificación de aquella.*

PARÁGRAFO 1º. La ley podrá disponer que la revisión eventual a que se refiere el presente artículo también se aplique en relación con procesos originados en el ejercicio de otras acciones cuyo conocimiento corresponda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En esos casos la ley regulará todos los aspectos relacionados con la procedencia y trámite de la revisión eventual, tales como la determinación de los plazos dentro de los cuales las partes o el Ministerio Público podrán elevar sus respectivas solicitudes; la insistencia que pueda presentarse respecto de la negativa de la selección; los efectos que ha de generar la selección; la posibilidad de que la revisión eventual pueda concurrir con otros recursos ordinarios o extraordinarios. (Condionalmente Exequible)

PARÁGRAFO 2º. La ley regulará todos los asuntos relacionados con la procedencia y trámite de los recursos, ordinarios o extraordinarios, que puedan interponerse contra las decisiones que en cada caso se adopten en los procesos que cursen ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

La Corte Constitucional, en el análisis previo de Constitucionalidad que se le dio a este artículo, responde a variados problemas jurídicos de diversa índole que se plantean por las posiciones intervinientes dentro de la sentencia C – 713 de 2008, con Ponencia de la Doctora Clara Inés Vargas Hernández.

La intervención de la Universidad del Rosario, plantea que el artículo en comento resulta inconstitucional, en razón a que va en contra de las disposiciones constitucionales consagradas en los artículos 150, 152 y 158 de la Carta Política, fundamenta su argumentación afirmando que como la disposición del artículo 11 de la ley 1285 de 2009, trata asuntos procesales, de acuerdo con las normas constitucionales el medio para su consagración es una ley ordinaria y no una ley

estatutaria. Así entonces lo planteado por el interviniente, se podría resumir en el siguiente problema jurídico: ¿Lo establecido en el artículo 11 de la ley 1285 de 2009, vulnera lo dispuesto en el artículo 150 constitucional, al consagrar contenidos propios de una ley ordinaria en una ley estatutaria, atentando contra el principio de unidad de materia?

Al respecto, aclara la Corte:

La Corte debe advertir que la regulación prevista en la norma bajo examen no tiene estricta reserva de ley estatutaria, mas no por ello está viciada de inconstitucional, pues como fue explicado al comienzo de esta sentencia, “no todo aspecto que de una forma u otra se relacione con la administración de justicia debe necesariamente hacer parte de una ley estatutaria. En consecuencia, el Congreso de la República, actuado como legislador ordinario, está facultado para introducir los ajustes o modificaciones que estime convenientes a los aspectos aquí regulados.

Además, plantea también el interviniente: el inciso segundo del artículo en consideración, ¿vulnera el derecho a la administración de justicia al prolongar injustificadamente el tiempo para hacer efectiva la protección de un derecho colectivo?

La Corte acorde con lo planteado por el interviniente expresa:

Con relación al segundo inciso del artículo 11 del proyecto, que excluye el deber de motivar la escogencia o no para revisión y suspende los efectos de las sentencias de instancia hasta tanto haya un pronunciamiento definitivo del Consejo de Estado, la Corte considera que es contrario a la Constitución y por tanto declarará su inexecutableidad.

El inciso 2º del artículo 11 del proyecto representa así una medida que pone en riesgo la protección de los derechos involucrados en las acciones constitucionales populares y de grupo, y con ello viola el acceso efectivo a la administración de justicia (art.228 CP), pues el cumplimiento de una orden judicial se prolonga indefinidamente en el tiempo sin que existan motivos que lo justifiquen, más aún cuando la trascendencia de los derechos involucrados reclama una especial cautela de los operadores jurídicos.

El inciso Segundo del artículo comentado declarado inexecutable expresaba:

La selección o no de cada sentencia o providencia, para su eventual revisión, se efectuará sin necesidad de motivación. Por regla general las sentencias y demás autos acerca de los cuales resulte procedente la revisión eventual, sólo producirán efectos a partir del momento en el cual

quede en firme la decisión de no seleccionarla o a partir del vencimiento del plazo que señale la ley para que el Consejo de Estado decida sobre su eventual revisión sin que hubiere proferido pronunciamiento al respecto o, si a ello hubiere lugar, a partir de la ejecutoria de la decisión que se profiera en virtud de la revisión eventual. La ley podrá establecer excepciones.

Sobre el particular el ciudadano Franky Urrego Ortiz, plantea el siguiente problema en su argumentación: ¿la expresión “*sin necesidad de motivación*” constituye una vulneración del debido proceso, puesto que el juez siempre está obligado a motivar sus providencias de forma clara y completa?

La norma prevé que la decisión de seleccionar o no los asuntos para revisión no requerirá ser motivada, lo cual riñe con el derecho de acceso efectivo a la administración de justicia y afecta una garantía propia del debido proceso.

Esta potestad de la Corte Constitucional no coincide con la facultad de revisión eventual que el proyecto otorga al Consejo de Estado respecto de las acciones populares y de grupo, porque no existe norma constitucional que confiera directamente esa discrecionalidad, lo cual demuestra que se dio un tratamiento diferenciado y excepcional respecto de la revisión eventual en materia de tutela.

Así las cosas, la Corte considera que si bien es constitucionalmente legítimo que el Consejo de Estado cumpla la función de revisión eventual en acciones populares y de grupo, también lo es que las decisiones al respecto sean motivadas, no sólo cuando se selecciona un asunto sino también cuando se desestima su revisión.

Por último, otro de los argumentos esgrimidos por la Universidad del Rosario, se pueden resumir en el siguiente problema jurídico: ¿se vulnera el derecho a la igualdad establecido en el artículo 13 de la Carta Política, al establecerse en el artículo 11 de la ley 1285 de 2009, que serán objeto de revisión las providencias dictadas por los tribunales administrativos, excluyendo así la revisión eventual de las proferidas por los juzgados administrativos?

Responde así la Corte Constitucional:

Por lo demás, el hecho de que se haya previsto la revisión eventual sólo para las decisiones de los tribunales administrativos, excluyéndose las de los juzgados administrativos, no vicia de inconstitucionalidad la norma. En este sentido es necesario tener en cuenta que los jueces administrativos tienen el deber de respeto a los precedentes en su dimensión vertical, de manera que por esa vía la revisión de los fallos de los tribunales

administrativos ha de garantizar también la coherencia sistémica con la jurisprudencia de los juzgados administrativos.

El Doctor Pedro Pablo Camargo, autor del libro *Las Acciones Populares y de Grupo* de la editorial Leyer, objeto de varias citas en el presente trabajo, en su intervención argumenta que se debe declarar la inexecutableidad de artículo en comento, puesto que la Constitución Nacional no dispone de manera expresa en el artículo 88, la posibilidad de la eventual revisión de los fallos de acciones populares, a diferencia de lo establecido constitucionalmente respecto de la acción de tutela en el artículo 86.

Frente a lo planteado por el Doctor Pedro Pablo Camargo, respecto a la facultad que se otorga mediante una ley al Consejo de Estado para la eventual revisión de los fallos de acciones populares y de grupo, la Corte Constitucional señala:

En la medida en que se ha atribuido a la jurisdicción contencioso administrativa el conocimiento de ciertas acciones populares y de grupo (las que involucran las actuaciones de autoridades públicas o de particulares que desempeñan funciones administrativas), resulta igualmente válido que el Congreso haya optado por atribuir al Consejo de Estado, como Tribunal Supremo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la facultad para revisar las sentencias y demás providencias que pongan fin a esos procesos. Sin embargo, debe precisarse que se trata de una competencia adicional otorgada por el Legislador, que no lo despoja de la función de actuar como tribunal de única o segunda instancia en otros asuntos previamente asignados.

A juicio de la Corte, la facultad de revisión eventual por parte del Consejo de Estado es compatible con la condición de ese órgano como Tribunal Supremo de la jurisdicción contencioso administrativa, reconocida en el artículo 237-1 de la Carta Política. En efecto, su condición de Tribunal Supremo se proyecta, en esencia, desde una perspectiva de orden sistémico para integrar y unificar la jurisprudencia en lo que concierne a dicha jurisdicción.

Además el Doctor Pedro Pablo Camargo, plantea en sus argumentos el siguiente cuestionamiento: ¿se vulnera el derecho a la igualdad establecido en el artículo 13 constitucional al establecerse en el artículo 11 de la ley 1185 de 2009 la posibilidad de revisión de los fallos que se produzcan en la jurisdicción contencioso administrativa, mas no así, en los fallos que se produzcan en la jurisdicción ordinaria, especialidad civil?

En respuesta al problema jurídico planteado señala la Corte:



Tampoco se observa vicio de inconstitucionalidad porque no se haya previsto la revisión eventual de las decisiones proferidas en la jurisdicción ordinaria, pues se trata de dos regulaciones que si bien protegen los mismos bienes jurídicos se sujetan a reglas procedimentales diferentes – al menos en forma supletoria- que no pueden ser equiparadas para estos efectos. Además, esa regulación responde al margen de configuración del Legislador y resulta razonable si se tiene en cuenta que el artículo 11 del proyecto solamente introduce cambios a la competencia en la jurisdicción contencioso administrativo, de modo que sería incoherente que esa misma norma propusiera cambios en la jurisdicción ordinaria.

Pese a lo anterior, la Corte Constitucional aclara que el Consejo de estado aunque tiene la calidad de Tribunal Superior, no tiene las cualidades de Sala de Casación, como se pretendía en el artículo 11 de la ley 1185 de 2009, cuando otorgaba a este tribunal, como funciones en la revisión eventual de los fallos de acciones populares y de grupo: la de unificación de jurisprudencia; asegurar la protección exclusiva de los derechos constitucionales fundamentales; y ejercer control de legalidad. En lo pertinente, así se pronuncia la corte en la Sentencia C – 713 de 2008:

En suma, la Corte considera que la atribución de competencias que el legislador puede hacer al Consejo de Estado en virtud del artículo 237-1 de la Constitución, sólo puede darse en su calidad de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, pero no como Tribunal de Casación, porque esa función no ha sido asignada por el Constituyente.

Desde esta perspectiva, si bien es válida la facultad de revisión para (i) la unificación de jurisprudencia, pues ello es propio de un Tribunal Supremo, no puede asignarse dicha función para (ii) asegurar la protección exclusiva de derechos constitucionales fundamentales, ni para (iii) ejercer control de legalidad, por cuanto estas son atribuciones propias de una Corte de Casación -según fue explicado anteriormente-, calidad que no ostenta el Consejo de Estado, más aún cuando las acciones populares y de grupo son acciones de clara naturaleza constitucional.

Por lo tanto la redacción definitiva del artículo 11 de la ley 1285 de 2009, que reforma la ley 270 de 1996, en lo correspondiente a la organización de la Jurisdicción de lo contencioso administrativo, dispondrá:

ARTÍCULO 11. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996, el artículo 36A, que formará parte del Capítulo Relativo a la organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el cual tendrá el siguiente texto:

**Artículo 36A. Del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios.** En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de sus Secciones, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia. (Condicionalmente Exequible en el entendido de que es una competencia adicional y que en ningún caso impide interponer la acción de tutela contra la sentencia objeto de revisión, la decisión de no selección o la decisión que resuelva definitivamente la revisión.)  
Inciso Segundo: Inexequible.

La petición de parte o del Ministerio Público deberá formularse dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de la sentencia o providencia con la cual se ponga fin al respectivo proceso; los Tribunales Administrativos, dentro del término perentorio de ocho (8) días, contados a partir de la radicación de la petición, deberán remitir, con destino a la correspondiente Sala, Sección o Subsección del Consejo de Estado, el expediente dentro del cual se haya proferido la respectiva sentencia o el auto que disponga o genere la terminación del proceso, para que dentro del término máximo de tres (3) meses, a partir de su recibo, la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo resuelva sobre la selección, o no, de cada una de tales providencias para su eventual revisión. Cuando se decida sobre la no escogencia de una determinada providencia, cualquiera de las partes o el Ministerio Público podrán insistir acerca de su selección para eventual revisión, dentro del término de cinco (5) días siguientes a la notificación de aquella.

**PARÁGRAFO 1º.** La ley podrá disponer que la revisión eventual a que se refiere el presente artículo también se aplique en relación con procesos originados en el ejercicio de otras acciones cuyo conocimiento corresponda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En esos casos la ley regulará todos los aspectos relacionados con la procedencia y trámite de la revisión eventual, tales como la determinación de los plazos dentro de los cuales las partes o el Ministerio Público podrán elevar sus respectivas solicitudes; la insistencia que pueda presentarse respecto de la negativa de la selección; los efectos que ha de generar la selección; la posibilidad de que la revisión eventual pueda concurrir con otros recursos ordinarios o extraordinarios. (Condicionalmente Exequible en el entendido de que se trata de una competencia adicional del Consejo de Estado, de que la eventual revisión es contra sentencias o providencias que pongan fin a un proceso, proferidas por los tribunales administrativos, para unificar

la jurisprudencia, y de que no impide la interposición de la acción de tutela)

PARÁGRAFO 2º. La ley regulará todos los asuntos relacionados con la procedencia y trámite de los recursos, ordinarios o extraordinarios, que puedan interponerse contra las decisiones que en cada caso se adopten en los procesos que cursen ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Como conclusión se considera, que la consagración legal de la posibilidad de una revisión eventual de los fallos en los procesos de acciones populares y de grupo, por parte del Consejo de Estado como Tribunal Supremo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, resulta beneficioso en el sentido de sentar los lineamientos claros respecto de las decisiones, en cuanto a interpretación de los derechos colectivos y su aplicación frente a casos concretos, hecho que permite, la fijación de lineamientos frente al ejercicio de las acciones populares y de grupo consiguiendo así, la consolidación de los principios de igualdad y seguridad jurídica. La igualdad en el sentido de igualdad frente a la aplicación de la ley, lo cual, también se constituye en un límite al ejercicio de la autonomía de los jueces, puesto que en el momento de apartarse de los criterios escogidos para la solución de casos análogos deben argumentar y justificar su nueva posición, y seguridad jurídicas puesto que aumenta la seguridad de los ciudadanos frente a la razonable previsibilidad de los fallos.

Sin embargo, la eventual revisión de la sentencia de acción popular por parte del Consejo de Estado, está condicionada de forma tácita a que se surta la segunda instancia como consecuencia del recurso de apelación contra la sentencia proferida por el *a quo* ante el Tribunal Administrativo del respectivo Distrito Judicial, pues solo las sentencias proferidas por el Tribunal serán objeto de esa revisión por parte del Consejo de Estado.

## 4. LOS DERECHOS COLECTIVOS Y EL DERECHO COLECTIVO AL PATRIMONIO CULTURAL

### 4.1 ACERCAMIENTO A UNA DEFINICIÓN DE DERECHO COLECTIVO A PARTIR DEL CONCEPTO DE DERECHO SUBJETIVO INDIVIDUAL

Para llegar a una idea del concepto de derechos colectivos, es decir de aquellos derechos cuyos titulares no son los individuos particularmente considerados, o en otras palabras, cuyo titular no es el ser humano sino el grupo o la colectividad a la cual pertenece, es preciso partir de una concepción de los derechos subjetivos individuales, puesto que muchos de los problemas acerca de la definición de derechos colectivos surgen del entendimiento de los derechos subjetivos individuales<sup>172</sup>.

**4.1.1 Origen del Concepto de Derecho Subjetivo Individual.** La discusión respecto a este tema ha sido bastante nutrida por distintos autores que defienden sus tesis ubicando el origen de este concepto en un momento histórico en particular, el presente texto enunciará algunas de las posiciones más importantes respecto a su origen sin que sea pretensión determinar cuál de ellas es la correcta, sino de manera enunciativa exponer las diferentes puntos de vista respecto a este tema y demostrar que este campo desde su génesis resulta polémico y discutido, además de ser un terreno propicio para la discusión académica.

Frente al origen histórico del concepto de derecho subjetivo, de acuerdo con lo expresado por el autor Juan Antonio Cruz Parcero<sup>173</sup> en su libro "*El Lenguaje de los Derechos Ensayo para una Teoría Estructural de los derechos*"<sup>174</sup>, respecto de este tema identifica cuatro momentos entre los cuales se discute que el concepto de derecho subjetivo tuvo su origen, y los autores y juristas que defienden sus posiciones respectivamente<sup>175</sup>.

Los cuatro momentos identificados por el autor son: La antigüedad; La edad media en el siglo XII; El siglo XIV; o El periodo de origen del pensamiento moderno comprendido en el siglo XVI.

Así entonces el autor explica que algunos juristas orientados bajo corrientes *ius positivistas* dedicados al estudio de la historia identifican antecedentes del concepto de derecho subjetivo **en la antigüedad**, expresando que los griegos y

---

<sup>172</sup> CRUZ PARCERO, Juan. *El Lenguaje de los Derechos. Ensayo para una Teoría Estructural de los Derechos*. Madrid.: Trotta. 2007. p. 106.

<sup>173</sup> Instituto de Investigaciones Filosóficas, Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad de Alicante, España.

<sup>174</sup> CRUZ PARCERO, Juan. *Op. Cit.*, p. 106.

<sup>175</sup> *Ibid.*, p. 22.

romanos ya tenían un uso generalizado del concepto. Autores como Widar Cesarini Sforza<sup>176</sup> explican que el “*ius*” romano comprendía una idea de objetividad y subjetividad que abarcaba tanto el poder del individuo (parte subjetiva) como la tipicidad de la situación práctica determinada por la voluntad potestativa (parte objetiva)<sup>177</sup>, resume su idea Cesarini Sforza diciendo que el “*ius*” romano es el “poder o potencia práctica de una persona en relación con un objeto”<sup>178</sup>. En oposición a lo anteriormente dicho G. Pugliese<sup>179</sup> afirma que el concepto de derecho subjetivo no se encuentra en la idea de “*ius*” sino en el concepto de “*dominium*”.

Por otro lado el autor explica que bajo la corriente de autores que identifican el origen del concepto de derecho subjetivo en el Siglo XII se encuentra Richard Tuck<sup>180</sup> quien manifiesta en su obra citada a pié de página, que la primera teoría de los derechos tuvo su origen con los juristas del Medioevo, con los trabajos de los glosadores de Bolonia encabezados por Irnerio quienes identifican que durante el Imperio Romano tardío se identifica el concepto de “*Ius*” con el de “*dominium*”, lo que obtuvo como resultado las primeras ideas acerca de los derechos a la propiedad.

Autores como Michel Villey sostienen que el concepto al cual nos referimos tiene su origen en el Siglo XIV, con la teoría del Nominalismo del filósofo franciscano William de Ockham en su obra “*Opus non agintadierum*” en 1332, de acuerdo con Villey, Ockham presenta una evolución del concepto de “*ius*” cuando se lo define en un sentido subjetivo como “*potestas*” es decir como una potestad o poder del individuo, donde se pone al individuo como centro de la definición<sup>181</sup>.

Para los siglos XVII y XVIII, surge la concepción liberal de los derechos, una visión predominante para la época del concepto de derechos subjetivos la ofrece Hugo Grocio en su obra “*De jure belli ac pacis*”<sup>182</sup> en 1625, en donde nos dice que el derecho subjetivo es “*una cualidad moral de la persona en virtud de la cual puede hacer o tener algo lícitamente*”, identificando el concepto con las ideas de Facultad

---

<sup>176</sup>SFORZA, Cesarini. Diritto soggettivo. En: Enciclopedia del Diritto XII, Milano.: Giuffrè. 1964. p. 664, citado por CRUZ PARCERO, Juan. Óp. Cit., p. 22.

<sup>177</sup>Ibíd.

<sup>178</sup>Ibíd.

<sup>179</sup> PUGLIESE, G. Res Corporales, “res incorporales” e il problema del diritto soggettivo”. En: Studi in Onore di Vincenzo Arangio-Ruiz, vol. III, Napoli, 1954, p. 664, citado por CRUZ PARCERO, Juan. Óp. Cit., p. 22.

<sup>180</sup>TUCK, R. Natural Rights Theories. Their Origin and Development. Cambridge.: CUP. 1979. citado por CRUZ PARCERO, Juan. Óp. Cit., p. 23

<sup>181</sup> VILLEY, M. La genese du droit subjectif chez Guillaume de Occam. En: La formation de la pensée juridique moderne. Paris.: Les Éditions Montchrétien. 1975. p. 97, citado por CRUZ PARCERO, Juan. Óp. Cit., p. 23.

<sup>182</sup>GROCIO, Hugo. Del derecho de la guerra y de la paz, versión bilingüe preparada y traducida por P. Mariño Gómez. Madrid.: CE. 1987, p. 54. citado por CRUZ PARCERO, Juan. Óp. Cit., p. 25

y Libertad. Continuando con estas ideas iusnaturalistas respecto del concepto de derecho subjetivo se encuentran complementadas por los contractualistas Hobbes y Locke, quienes sostienen la idea de la existencia de unos derechos naturales que pertenecen a los individuos, Hobbes en su teoría nos habla de la existencia de un estado de naturaleza el cual el hombre abandona para construir una sociedad civil, y que durante el tránsito de ese estado de naturaleza al estado civil, los individuos ceden todos sus derechos; por el contrario Locke entiende que al ser derechos innatos al hombre este nunca podrá cederlos en su totalidad, lo que le permite fundamentar la resistencia en caso de que el Estado llegare a irrespetarlos, ya que la resistencia a la opresión también constituye un derecho innato natural. Esta última concepción sirvió de fundamento para las reivindicaciones sociales del siglo XVIII que quedaron plasmadas en la declaración de Virginia y en la Declaración de Independencia en 1776, la Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 y en las constituciones liberales del siglo XIX.<sup>183</sup> Estas declaraciones liberales de derechos, posteriormente, con base en la consagración del derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, servirán de base para la construcción de teorías acerca de la existencia de los derechos colectivos.

Sin embargo no se puede discutir que la utilización del término derecho en el idioma español y sus términos equivalentes en lenguas latinas y en el idioma inglés y alemán comenzó a partir del siglo XVI con el origen del pensamiento moderno cuando surgió una idea que se consolidó ya durante los siglos XVII y XVIII<sup>184</sup>.

**4.1.2 Origen Común de los Derechos Individuales y Colectivos.** Los derechos subjetivos individuales y los derechos colectivos, a pesar de que en las discusiones doctrinales, se los toma como derechos de carácter opuesto, tal como lo sostienen los defensores del liberalismo primigenio, en el sentido de afirmar que los derechos colectivos son una amenaza para el libre ejercicio de los derechos individuales, ambas categorías de derechos tienen en su origen una declaración común, aunque su desarrollo doctrinal y legislativo no haya ocurrido a la par, tal como lo afirma el profesor Juan Antonio Cruz Parcero:

Hablar de derechos colectivos o de derechos de los pueblos, de minorías, de grupos es quizá tan antiguo como hablar de derechos individuales. Sin embargo, el desarrollo de ambas nociones no ha sido paralelo. Mientras muchos autores modernos y contemporáneos han teorizado sobre el concepto de <<derechos individuales>>, poca ha sido la atención que se le ha dado al concepto de <<derechos colectivos>><sup>185</sup>.

---

<sup>183</sup> CRUZ PARCERO, Juan. Óp. Cit., p. 25 – 26.

<sup>184</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>185</sup> *Ibid.*, p. 101.

Por lo tanto, de acuerdo con lo transcrito, es posible encontrar un origen histórico común de los derechos individuales y los derechos colectivos, y como se mencionó anteriormente, toman relevancia para encontrar ese origen común, las revoluciones burguesas del siglo XVIII, que dan origen a las declaraciones de derechos.

En tales declaraciones de derechos, como por ejemplo la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, en la que se consagran derechos de carácter individual, inalienables y sagrados, también se consagran límites al ejercicio de esos derechos, y uno de esos límites, de acuerdo con el profesor Nicolás López Calera<sup>186</sup>, se encuentra en el concepto de “soberanía nacional”, esto se afirma con base en expresiones de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, como las que se transcriben a continuación:

**Artículo 3.-** El principio de toda soberanía **reside esencialmente en la Nación**. Ningún cuerpo, ningún **individuo**, pueden ejercer una autoridad que no emane expresamente de ella.

**Artículo 5.-** La ley sólo tiene derecho a prohibir **los actos perjudiciales para la sociedad**. Nada que no esté prohibido por la ley puede ser impedido, y nadie puede ser constreñido a hacer algo que ésta no ordene.

**Artículo 6.-** **La ley es la expresión de la voluntad general**. Todos los ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o por medio de sus representantes.

De esta forma se pretende demostrar, que en la misma consagración de los derechos individuales, se establecen también unas limitantes a su ejercicio, límites que se fundamentan en la idea de la existencia de un derecho colectivo, difuso y genérico el cual es la “soberanía nacional”.

Lo anterior nos da una idea más clara acerca de que la consagración de los derechos colectivos, tuvo un origen casi simultáneo junto con los derechos individuales, aunque el desarrollo conceptual y filosófico de los mismos como se dijo anteriormente, no se dio de la misma forma; se dio prioridad a la importancia de los derechos individuales a su conceptualización y desarrollo jurídico, dejando de lado la importancia de los derechos colectivos, conceptualización que toma fuerza y relevancia solo hasta ahora, en los debates contemporáneos<sup>187</sup>.

Así aparece, la predicha relevancia e importancia que retoman los derechos colectivos, entorno de las nuevas tendencias, a las cuales tiene que enfrentarse el

---

<sup>186</sup> LÓPEZ CALERA, Nicolás. Sobre los Derechos Colectivos. Una discusión sobre derechos colectivos. Madrid.: Dickinson. 2001.p. 18

<sup>187</sup> CRUZ PARCERO, Juan. Óp. Cit., p. 19

liberalismo individual moderno, tales como el nacionalismo entendido como un fenómeno de ideología política encaminada a la conquista del poder, en la existencia del “derecho de las naciones y los pueblos a su soberanía”, y el multiculturalismo movimiento caracterizado por la reivindicación hecha por los grupos minoritarios de sus derechos al reconocimiento de su identidad y de sus diferencias culturales, basado en el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos y al uso de sus recursos naturales<sup>188</sup>.

Para finalizar, cabe resaltar que, de la misma forma en que tanto los derechos individuales y los derechos colectivos tienen un origen común en las declaraciones de derechos, con base en la existencia de conceptos como la soberanía nacional y el derecho colectivo y difuso a la autodeterminación de los pueblos, se puede decir, que la consagración y el respeto de las libertades individuales tales como las de expresión, pensamiento y conciencia, tuvo como consecuencia, la existencia de un pluralismo, reflejado en la existencia de grupos dentro de las sociedades, con identidades diversas desde el punto de vista étnico, de género, de la cultura, en cuanto a su lengua o religión; diversidad que la consagración y protección de derechos individuales, no puede tratar con suficiencia<sup>189</sup>.

Por lo tanto, los derechos colectivos surgen como una posibilidad de respuesta, a los planteamientos que dentro de la sociedad, en una expectativa de justicia, realizan las experiencias multiculturales.

Se debe decir en conclusión, que existe una estrecha relación entre los derechos individuales y colectivos, en cuanto a su origen común y en razón a que la creación de los grupos sociales que reclaman la protección de los derechos colectivos, se dio como consecuencia del ejercicio de los derechos individuales, por lo que es válido afirmar que los derechos individuales y los derechos colectivos no se encuentran en oposición, sino que para el libre ejercicio de los unos es necesaria la consagración y protección de los otros.

**4.1.3 Problemas del concepto de derecho subjetivo individual en relación con el concepto de derecho colectivo.** Al principio, se afirmó que muchos de los problemas acerca de la definición de derechos colectivos, surgen de lo que entendamos por derecho subjetivo individual, así entonces, a partir de un ejemplo de definición de derecho subjetivo individual, que aportan dos teóricos del derecho, se indica como se hace evidente esa dificultad<sup>190</sup>.

---

<sup>188</sup> *Ibíd.*, p. 18 – 19.

<sup>189</sup> *Ibíd.*, p. 19.

<sup>190</sup> CRUZ PARCERO, Juan. *Óp. Cit.*, p. 106.



El jurista Juan Antonio Cruz Parceró, cita por un lado la definición que hace Ronald Dworkin en su texto *Los derechos en serio*<sup>191</sup>, y la definición de Joseph Raz en su libro *The morality of freedom*<sup>192</sup>, en la siguiente forma.

La definición que aporta Dworkin, entiende a los derechos como finalidades políticas individualizadas, posición que a criterio del autor resulta muy confusa y sirve solamente para trazar una distinción entre derechos y objetivos políticos; así lo expresa Dworkin:

Un derecho político es una finalidad política individualizada. Un individuo tiene derecho a cierta expectativa, recurso o libertad si (tal cosa) tiende a favorecer una decisión política (en virtud de la cual) resultará favorecido o protegido el estado de cosas que le permitirá disfrutar del derecho, aun cuando con esa decisión política no se sirva ningún otro objetivo político, e incluso cuando se le perjudique; y si cuenta en contra de tal decisión, aun cuando con ella se sirva algún otro objetivo, el que retrase o ponga en peligro ese estado de cosas. Un objetivo político es una finalidad política no individualizada, es decir, un estado de cosas cuya especificación no requiere así ninguna expectativa, recurso o libertad en particular para los individuos determinados<sup>193</sup>.

La definición de Raz se basa en la teoría del interés, y así se expresa en cuanto a la definición de un derecho subjetivo: “X tiene un derecho si y solo si X puede tener derechos y un aspecto del bienestar de X (su interés) es una razón suficiente para imponer un deber sobre otra persona”<sup>194</sup>

Y sobre la capacidad de obtener derechos afirma “Un individuo es capaz de obtener derechos si y sólo si algún aspecto de su bienestar es un valor último o es una “persona artificial” (por ejemplo una corporación)”<sup>195</sup>.

Lo que el autor quiere resaltar, con la transcripción de estas dos definiciones, es que en primer lugar, siempre que se define un derecho se hace desde el punto de vista de que estos son individuales, es decir están en cabeza de individuos particulares. En el ejemplo de Dworkin su definición se basa en dos aspectos que excluyen la idea de derechos colectivos los cuales son: “individuo” y “bien individualizable”, es decir, se basa en la idea de individuo para definir lo que es un derecho, por lo tanto dentro de esta concepción, se tendría que negar obligatoriamente la existencia de derechos colectivos, es decir derechos que no giran en torno al individuo, sino a la comunidad a la cual ese individuo pertenece.

---

<sup>191</sup> DWORKIN, Ronald. *Los derechos en serio*. Barcelona.: Planeta-De Agostini. 1993. p. 173 – 178.

<sup>192</sup> RAZ, Joseph. *The morality of freedom*. Oxford.: Clarendon Press. 1986. p. 166.

<sup>193</sup> DWORKIN, Ronald. *Op. Cit.*, citado por CRUZ PARCERO, Juan. *Op. cit.*, p. 106.

<sup>194</sup> RAZ, Joseph, *Op. cit.*, citado por CRUZ PARCERO, Juan. *Op. cit.*, p. 107.

<sup>195</sup> *Ibid.*, p.107.

En el caso de Raz no se presenta ese problema puesto que su definición en esencia de lo que trata, es de la existencia en primer lugar de un titular de un derecho, no de un individuo concreto; y en segundo lugar, que ese titular de un derecho posea un interés; sin embargo el problema surge cuando se trata de determinar quien es capaz de ser titular de ese derecho<sup>196</sup>, es decir, que sujetos pueden tener intereses, que sean razones suficientes como para imponer deberes sobre otras personas.

#### 4.2 CONCEPTO DE DERECHOS COLECTIVOS A PARTIR DE LA TEORÍA DEL INTERÉS

La Doctora, María del Pilar Hernández Martínez, en su libro *Mecanismos de Tutela de los Intereses Difusos y Colectivos*<sup>197</sup>, es bastante explícita frente al punto del concepto de interés, y cómo se relaciona esta teoría con el concepto de los derechos colectivos o difusos y su protección.

Desde este punto de vista, analiza el concepto de interés desde el ámbito de la etimología, describiendo que la palabra interés se deriva de los vocablos latinos *inter* (entre) y *esse* (estar), lo que en su sentido etimológico significaría “estar entre”, de donde deriva su relación de intermediador y su carácter societario; desde el punto de vista semántico, la autora resalta la 6ª acepción para el significado de la palabra “Interés” contenida en el Diccionario de la Lengua Española<sup>198</sup>, definiéndolo como “Conveniencia o necesidad de carácter colectivo en el orden moral o material”, de donde se desprende que el interés no radica solo en el individuo; y desde el punto de vista de la filosofía, toma en cuenta la definición que aporta Habermas<sup>199</sup>, quien entiende el interés como la satisfacción que se vincula a la representación de un objeto que se relaciona con nuestra facultad apetitiva.

Tomando los aportes desde el ámbito de la etimología, de la semántica y de la filosofía, la doctora María del Pilar Hernández, construye y nos aporta el siguiente concepto de interés, concibiéndolo como “la inclinación volitiva que se establece en virtud del imperativo de satisfacción de una necesidad, respecto de la obtención de un bien o de la realización de una acción protectora de dicho bien que se consideran idóneos para tales efectos.”<sup>200</sup>

---

<sup>196</sup> CRUZ PARCERO, Juan. Óp. Cit., p. 107.

<sup>197</sup> HERNANDEZ MARTINEZ, María. Óp. Cit.

<sup>198</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. 21ª ed. Madrid.: Espasa-Calpe. 1992. p. 832. vos: Interés, 6ª acepción, citado en HERNANDEZ MARTINEZ, María. Óp. Cit., p. 43.

<sup>199</sup> HABERMAS, Jürgen. Conocimiento e interés. Madrid.: Taurus. 1982. p. 201, citado por HERNANDEZ MARTINEZ, María. Óp. Cit., p. 44.

<sup>200</sup> HERNANDEZ MARTINEZ, María. Óp. Cit., p. 45.

Sin embargo este, es un concepto general de interés; se debe tener en cuenta que para que ese interés, como se dijo anteriormente sea una razón suficiente para imponer deberes sobre otras personas, debe ser un interés jurídicamente relevante; al respecto la autora en cita, señala que los intereses jurídicamente relevantes son los que el Constituyente o el legislador seleccionan como susceptibles de protección jurídica, que en razón de ello adquieren su consagración constitucional o legal, y en consecuencia el mismo operador jurídico determina los medios por los cuales el titular del interés puede acudir a la Jurisdicción solicitando su protección y garantía<sup>201</sup>. Entonces, define al interés jurídicamente relevante, como:

La inclinación volitiva, en tanto nexo conectivo, que se establece en relación al imperativo de satisfacción de una necesidad y la obtención de un “bien de la vida” jurídicamente relevante. La concreción del interés se pone de manifiesto al momento en que se provee lo necesario para la obtención del bien, mediante la realización de acciones conducentes, bien para su obtención material, bien para su tutela<sup>202</sup>.

La autora, define al interés colectivo, como aquel que se refiere a comunidades unificadas, más o menos determinables, en donde sus componentes que tienen características comunes, se determinan en función de la satisfacción de aspiraciones y necesidades comunes. Este interés colectivo, aclara, no representa la suma de los intereses individuales, sino que es una calidad de los mismos que les proporciona una mayor cohesión<sup>203</sup>.

Se explica, que el interés colectivo, no es la suma de los intereses individuales de los integrantes que componen la colectividad, en razón a que, en concordancia con lo afirmado anteriormente, respecto de la definición de derecho subjetivo de Raz: “X tiene un derecho si y solo si X puede tener derechos y un aspecto del bienestar de X (su interés) es una razón suficiente para imponer un deber sobre otra persona<sup>204</sup>”

En el campo de los derechos e intereses colectivos, el derecho de un individuo, no es una razón suficiente para imponer deberes sobre toda una comunidad, en ese sentido, Joseph Raz en su libro *The liberty of freedom*, expone un ejemplo bastante apropiado para esta explicación; afirma en relación con la situación de Palestina: “Arafat” tenía “**un interés en la autodeterminación del pueblo palestino**” sobre todo en aspectos que están ligados a su sentido de identidad como miembro de una comunidad, sin embargo, afirma el autor que “Arafat” no tenía “**un derecho**”

---

<sup>201</sup> Ibid., p. 45 – 47.

<sup>202</sup> Ibid., p. 47.

<sup>203</sup> Ibid., p. 62 – 63.

<sup>204</sup> RAZ, Joseph. Óp. Cit., citado por CRUZ PARCERO, Juan. Óp. Cit., p. 107.

a la autodeterminación palestina<sup>205</sup>; Raz explica que: “La autodeterminación palestina es un bien colectivo, que pone exigencias a otras comunidades, pero el interés de Arafat no justifica su derecho a imponer deberes a esas otras comunidades”<sup>206</sup>.

Para Joseph Raz, existen tres condiciones para la existencia de derechos colectivos, así:

Primera, existe porque un aspecto del interés de los seres humanos justifica que alguna(s) persona(s) esté(s) sujeta(s) a un deber. Segunda, los intereses en cuestión son los intereses de individuos como miembros de un grupo en relación con un bien público y el derecho es un derecho a ese bien público porque sirve sus intereses como miembros de un grupo. Y tercera, ningún interés de un solo miembro de ese grupo respecto a ese bien público es suficiente por sí mismo para justificar que a otra persona tenga que someterse a un deber.<sup>207</sup>

Retomando el concepto de intereses jurídicamente relevantes, expuesto por la Doctora María del Pilar Hernández Martínez según el cual, los intereses jurídicamente relevantes son los que el Constituyente o el legislador, seleccionan como susceptibles de protección jurídica, siguiendo el criterio según el cual, de cada ley positiva se derivan atribuciones y deberes.<sup>208</sup>

Sin embargo, la pregunta que surge en este punto del discurso, es ¿Qué motiva al legislador para establecer derechos, y en específico derechos colectivos y al mismo tiempo los medios para su defensa, es decir su consagración y protección jurídicas?

El interés como elemento mediador de las relaciones jurídicas, entendido como la posición de una persona con respecto a un bien, o algo que hace tender o inclinarse hacia la satisfacción de una necesidad, se convierte en una justificación jurídico política, bajo el entendido de que esas necesidades que se pretenden satisfacer, son las de obtener una protección o garantía de los derechos. Cuando el derecho protege un interés, se convierte en un interés jurídico relevante, y con su respectiva consagración en las normas, avanzan al grado de derechos.<sup>209</sup>

Los intereses, debido a su consagración constitucional o legal, adquieren dos características: la primera es la de ser plurales, debido a que no solo existe un tipo de interés, se puede tratar de un interés general, social, colectivo, público o

---

<sup>205</sup> RAZ Joseph, Óp. cit., citado por LÓPEZ CALERA, Nicolas. Op. Cit.,p. 32.

<sup>206</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>207</sup> *Ibid.*, p. 32 – 33.

<sup>208</sup> DELGADO MAYA José; AMAYA GARZÓN José y OROZCO MARIÑO Rafael. Óp. Cit., p. 40.

<sup>209</sup> *Ibid.*, p. 41.

privado<sup>210</sup>, y la segunda es la de estar jerarquizados, bajo el entendido de que existen unos más importantes que otros<sup>211</sup>. En este punto cabe destacar que de acuerdo a la doctrina, un aspecto importante, frente a la jerarquización de los intereses jurídicamente relevantes es que *“tal reconocimiento y jerarquización responden a un criterio axiológico, conforme al cual decide el legislador.”*<sup>212</sup>

El interés general, social, colectivo, patrimonial del Estado, público o privado, encuentra consagración constitucional, y se convierte en la justificación jurídico política de los derechos fundamentales, de los derechos sociales, económicos y culturales, al igual que de los derechos colectivos y del ambiente.

En conclusión, tomando como base, el concepto de interés colectivo que toma la Doctora María del Pilar Hernández Martínez, entendiéndolo como aquel que se refiere a comunidades unificadas, más o menos determinables, en donde sus componentes que tienen características comunes se determinan en función de la satisfacción de aspiraciones y necesidades comunes; y tomando en cuenta además, que tal interés colectivo, no es la suma de los intereses individuales, sino que es una calidad de los mismos que les proporciona una mayor cohesión; y que se convierte en derecho colectivo, cuando el constituyente o legislador lo selecciona como susceptible de protección jurídica, consagrando los medios para su protección y garantía, podemos llegar a la siguiente definición de derecho colectivo, que es la que actualmente se maneja dentro del sistema jurídico Colombiano: “los derechos e intereses colectivos se pueden definir como prerrogativas, o facultades **legalmente reconocidas** a la colectividad o al grupo social, independientemente de las personas individualmente consideradas, de los que se deriva el poder de los titulares para hacerlos valer jurídicamente”<sup>213</sup>.

La Sección Tercera del Honorable Consejo de Estado, sobre el particular, en la sentencia de 22 de enero de 2004, manifestó:

Los colectivos son intereses de representación difusa, en la medida en que suponen la reivindicación de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas que, en potencia, pueden ser, incluso, todos los que integran una comunidad. Por eso ha dicho la Corte Constitucional que es imposible enmarcar el interés colectivo en un ámbito meramente subjetivo o particular, pero que cualquier persona perteneciente a un grupo o una comunidad puede acudir ante los jueces para exigir la defensa de tal colectividad, con lo cual logra simultáneamente proteger su propio interés.

---

<sup>210</sup> DELGADO MAYA José; AMAYA GARZÓN José y OROZCO MARIÑO Rafael. Óp. Cit., p. 41 – 42, citado por HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María. Óp. Cit., p. 46.

<sup>211</sup> *Ibíd.*, p. 46.

<sup>212</sup> *Ibíd.*, p. 46.

<sup>213</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Óp. Cit., p.4.

(...)

la calidad de derecho colectivo no la ostentan per se, no surge de su propia naturaleza, sino que es necesario que el ordenamiento jurídico los reconozca como tales. De modo que, si bien la Sala ha reiterado ciertas características inherentes a los derechos e intereses colectivos, entre ellas, es menester mencionar el reconocimiento -como tales- hecho por la Constitución Política, la ley, o los tratados internacionales que hayan seguido los trámites de recepción por el ordenamiento interno colombiano. Lo anterior es evidente, y lo ha puesto de presente la Sala, al establecer que si bien un derecho colectivo compromete el interés general, no todo lo que suponga este último configura por esa sola característica, un derecho colectivo.

### 4.3 TITULARIDAD DE LOS DERECHOS COLECTIVOS

Se puede decir en principio que los titulares de los derechos colectivos son los sujetos colectivos existentes dentro de las sociedades actuales, pudiendo ser grupos sociales, colectividades, sociedades, comunidades, etc., en últimas, asociaciones de individuos; sin embargo, frente al tema de la titularidad surgen problemas en cuanto a su fundamentación, presentándose el interrogante de si esos entes colectivos se pueden entender como sujetos de derechos.

Los problemas de fundamentación de la titularidad de los derechos colectivos surge de la comparación que se hace con la titularidad de los derechos individuales; respecto al tema, Neus Torbisco Casals en su tesis doctoral: *Minorías Culturales y Derechos Colectivos: un enfoque liberal* afirma:

Así pues, por lo común, los participantes de este debate han dado por sentado que los derechos colectivos son derechos de titularidad colectiva que posee un sujeto colectivo con intereses propios, y han tratado de fundamentarlos de forma análoga a como tradicionalmente se justifican los derechos individuales<sup>214</sup>.

Los individuos, son sujetos titulares de derechos, en cuanto tienen cualidades morales, que se fundamentan en su dignidad como ser humano. Sin embargo, los entes colectivos, no disponen de tales cualidades morales, “el colectivo aparentemente carece de las características morales básicas que se predicán del individuo”<sup>215</sup>. Sin embargo los defensores de la existencia de los derechos colectivos fundamentan a estos derechos, partiendo de la fundamentación que se da a la existencia de derechos individuales, en el siguiente sentido: El ser humano

---

<sup>214</sup> TORBISCO CASALS, Neus. *Minorías Culturales y Derechos Colectivos: un enfoque liberal*. Parte I Tesis Doctoral: Derecho. Barcelona. Universitat Pompeu Fabra. Dret. Área de Filosofia del Dret. Facultat de Dret. 2000, p. 25.

<sup>215</sup> DELGADO MAYA José; AMAYA GARZÓN José y OROZCO MARIÑO Rafael. Óp. Cit., p. 23.

individual, es titular de ciertos bienes, tales como la vida, integridad física, libertad; estos bienes tienen un valor intrínseco que justifica el interés individual en su protección mediante reglas<sup>216</sup>, por lo tanto, “los derechos morales se confieren a los individuos como garantía indispensable contra la violación de estos intereses, justificando, de ese modo, la imposición de una serie de deberes a los demás”<sup>217</sup>. Lo anterior aplicado a los derechos colectivos se traduce en que, en primer lugar determinando, qué se entiende por grupo o colectividad, para comprender el titular de los derechos, se identifican unos intereses de estos grupos o colectividades, para con base en ello argumentar la legitimidad de esos intereses y constituirlos en el fundamento de los derechos morales de titularidad colectiva<sup>218</sup>.

Actualmente, es innegable el reconocimiento de la existencia de sujetos colectivos dentro de las diferentes sociedades, frente a este punto, Nicolás López Calera analiza su existencia desde el punto de vista sociológico, político y jurídico en la siguiente forma:

**Sociológicamente** se habla, se reconoce y, en gran medida, se acepta que hay sujetos colectivos que tienen una personalidad diferenciada de los individuos que la componen. (...)En las relaciones sociales, además de las personas físicas individuales, están los sujetos colectivos.

**Políticamente** tampoco se puede cuestionar la existencia de sujetos colectivos que reivindican derechos. Y no son entes-ficción. La experiencia política muestra que las colectividades hacen reivindicaciones políticas, económicas, jurídicas, etc. Los sujetos colectivos constituyen la quintaesencia de la vida política internacional y también interna como ya se ha dicho.

**Jurídicamente** los sujetos colectivos son también una experiencia indiscutible. Los sujetos colectivos no son simples elementos de la experiencia social y política o meros fenómenos socio-políticos, sino también entidades (conjunto de personas y bienes) que se tienen y autoafirman como sujetos morales, esto es, como sujetos que tienen personalidad, capacidad y responsabilidad para ejercer derechos y deberes<sup>219</sup>.

Así entonces, se destaca que desde el punto de vista jurídico, de la misma manera en que de forma positiva se consagran cuales son los derechos que se entienden como colectivos, así mismo, se consagran de forma clara y específica quiénes son sus titulares. Por tanto la titularidad de los derechos colectivos en los

---

<sup>216</sup> TORBISCO CASALS, Neus. Óp. cit., p. 27.

<sup>217</sup> *Ibid.*, p. 27

<sup>218</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>219</sup> LÓPEZ CALERA, Nicolás., Óp. Cit., p. 35 – 36.

entes colectivos, encontraría su delimitación en su consagración legal. En razón a esto se entienden a los derechos colectivos como los derechos **legalmente reconocidos** a la colectividad o al grupo social<sup>220</sup>.

#### 4.4 DERECHOS COLECTIVOS O DERECHOS DIFUSOS

En este punto es necesario hacer claridad respecto de las diferencias o semejanzas entre los denominados derechos colectivos y los derechos difusos, puesto que doctrinariamente, en el plano nacional e internacional, se habla en ocasiones de derechos colectivos, en ocasiones de derechos difusos, siendo necesaria entonces una referencia que nos permita una mayor claridad frente al tema<sup>221</sup>. Se partirá entonces, de la definición cada uno de los conceptos:

**4.4.1 Derechos Difusos.** Los derechos difusos, son aquellos derechos que se predicen de organizaciones sociales indeterminadas, cuyos integrantes no están unidos por algún tipo de vínculo que pueda demostrar cierto grado especial de organización, en ese sentido se pronuncia José Ovalle Favela citando a Ada Pellegrini Grinover<sup>222</sup>, quien describe que los derechos difusos se basan en factores de hecho “*frecuentemente genéricos y contingentes y accidentales y mutables*” en donde entre los integrantes del colectivo no existe un vínculo jurídico de unión. Prácticamente en el mismo sentido, el derecho brasileño<sup>223</sup> distingue a los derechos difusos con base en que el vínculo que existe entre los integrantes del grupo, son circunstancias de hecho que pueden ser por ejemplo el pertenecer a la misma condición social, habitar una zona determinada, consumir el mismo producto, etc.

**4.4.2 Derechos Colectivos.** Los derechos colectivos, se entienden como derechos de los cuales son titulares las colectividades, más o menos organizadas, en donde entre sus integrantes existe un vínculo de unión, específicamente de carácter jurídico, por lo tanto, de acuerdo a Vincenzo Vigoriti<sup>224</sup>, se distingue a los derechos colectivos con base en la existencia de un tipo de organización del grupo de individuos, que se establece para la obtención de un fin común. Ada Pellegrini Grinover<sup>225</sup>, describe a los derechos colectivos como aquellos que se predicen de una colectividad de personas entre quienes existe un vínculo jurídico que las une.

---

<sup>220</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Óp. Cit., p. 4.

<sup>221</sup> DE LA ESPRIELLA, Adriana. La protección procesal de los intereses colectivos. En: Revista de Derecho Procesal. Facultad de Derecho. Universidad De Los Andes. Bogotá D.C.: Temis. 2006. p. 145-166

<sup>222</sup> PELLEGRINI GRINOVER, Ada. “A problemática dos interesses difusos”, A tutela dos interesses difusos. São Paulo.: Max Limonad. 1984. p.30 – 31, citado por OVALLE FAVELA, José. Óp. Cit., p. 589-590

<sup>223</sup> BRASIL. Ley Federal No. 8, 078 (11, septiembre, 1990). Código de Defensa del Consumidor Brasileño. Brasília. 1990, citado por OVALLE FAVELA, Óp. cit., p. 590.

<sup>224</sup> VIGORITI, Vicenio. Interessi colletivi e proceso. La legittimazione ad agire. Milán.: Giuffrè. 1979, p. 42 – 44, citado por OVALLE FAVELA, José. Óp. cit., p. 589.

<sup>225</sup> PELLEGRINI GRINOVER, Ada. Óp. Cit., p. 30 – 31.



Como colofón a lo que hasta aquí se plantea, podemos afirmar que la característica que distingue a estos dos conceptos, básicamente consiste en la determinación o no del grupo de individuos, determinada por la clase de vínculo que los une, pudiendo ser un vínculo **de hecho** para el caso de los derechos difusos, **o jurídico** para el caso de los colectivos; la Doctora María del Pilar Hernández afirma que los derechos colectivos que se refieren a comunidades unificadas, más o menos determinables en cuanto a sus componentes, se entienden como una especie dentro del género de los derechos difusos, describiendo a los derechos colectivos como “una especificación o sectorialización de aquellos (derechos difusos), que se realiza con base en criterios subjetivos”<sup>226</sup>, y afirma que: “Podemos concluir que el interés colectivo no es sino una especificación del interés difuso”<sup>227</sup>

Dentro del sistema jurídico colombiano, desde este punto de vista, los derechos establecidos en la Constitución y en la Ley como derechos colectivos, serían en realidad derechos difusos, en razón a que son intereses de toda la colectividad y su titularidad no se predica de una persona identificable<sup>228</sup>. Sin embargo, pese a la distinción realizada por la doctrina, en Colombia, de acuerdo a la ley y a la jurisprudencia, no se hace tal distinción; en Colombia, bajo el nombre de derechos colectivos, se encuentran comprendidas las dos categorías referidas anteriormente, así se expresa la Corte Constitucional: “Cabe anotar, que la Constitución de 1991 no distingue como lo hace la doctrina, entre intereses colectivos e intereses difusos, para restringir los primeros a un grupo organizado y los segundos a comunidades indeterminadas, pues ambos tipos de intereses se entienden comprendidos en el término “colectivos”.<sup>229</sup>

#### **4.5 DERECHO COLECTIVO AL PATRIMONIO CULTURAL**

En la actualidad, es innegable la importancia y relevancia que toma dentro de las diferentes legislaciones, la protección del patrimonio cultural, entendiéndolo como un elemento de la identidad de los pueblos; y de ahí la importancia de su valoración, protección y conservación. En Suramérica las legislaciones de países como Argentina, Brasil y Colombia, entre otros, establecen especiales medios de protección para el patrimonio cultural comprendiéndolo como un derecho de las colectividades y encargando en parte a los integrantes de la sociedad<sup>230</sup>, la función de salvaguarda de los elementos que lo componen, sobre todo con base

---

<sup>226</sup> HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María. Óp. Cit., p. 63.

<sup>227</sup> *Ibid.*, p. 63.

<sup>228</sup> Consejo de Estado. Sentencia (11, octubre, 2002). Radicación número: 73001-23-31-000-2002-1351- 01(AP-641). Consejero Ponente: Darío Quiñones Pinilla.

<sup>229</sup> Corte Constitucional, Sentencia C – 215 de 14 de abril de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

<sup>230</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia (5, febrero, 2009) Radicación No. 25000-23-24-000-2005-00864-01(AP). Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

en la apropiación que estos deben hacer de lo que es parte del patrimonio de todos, y haciéndose referencia a lo que el profesor Carlos López Bravo denomina responsabilidad solidaria que recae sobre *“una humanidad, víctima y verdugo a un tiempo, de las pérdidas y destrucciones que amenazan a su memoria histórica”*<sup>231</sup>.

Teniendo como base lo dicho anteriormente, se abordará el tema del Patrimonio Cultural, partiendo del concepto de Cultura y la relación de este con el de patrimonio cultural, su clasificación, y una perspectiva desde el punto de vista antropológico, respecto de esta clasificación; además se hará referencia al entendimiento de la protección del patrimonio cultural como un derecho colectivo, su consagración y protección en el sistema jurídico colombiano a través de una evolución legislativa, y los pronunciamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado frente al tema en estudio. Por último se destacaran los principales aspectos del reconocimiento del patrimonio cultural en el Departamento de Nariño.

**4.5.1 Concepto de Cultura y su relación con el concepto de Patrimonio Cultural.** Para lograr la comprensión del concepto de patrimonio cultural y entenderlo como un derecho colectivo que sea objeto de protección por medio de las acciones populares, se iniciará por encontrar la noción del concepto de cultura,<sup>232</sup> partiendo de lo que para el sentido común de las personas significa. Bajo este entendido, de acuerdo con la antropóloga Eunice Ribeiro Durham en su intervención en el Seminario Cultura y Patrimonio Cultural<sup>233</sup>, la cultura en el sentido común de la gente tiene la siguiente significación:

En el sentido común significa poseer un cierto conjunto de conocimientos o información que no se utiliza en lo cotidiano de las personas comunes, y al mismo tiempo, estar dotado de una capacidad especial para apreciar y usar ese patrimonio. Además, la cultura concebida de esa forma tiende a ser altamente valorada. No solamente los intelectuales valorizan la cultura. El pueblo en general demuestra un cierto respeto y admiración por las personas consideradas cultas, aunque esa actitud esté un tanto cargada de ambigüedad<sup>234</sup>.

Sin embargo, de la definición otorgada por el sentido común, acerca del concepto de cultura, transcrito anteriormente, se puede obtener unos elementos necesarios para el entendimiento de un concepto más complejo como lo es el de Patrimonio

---

<sup>231</sup> LÓPEZ BRAVO, Carlos. El patrimonio cultural en el sistema de los derechos colectivos. Sevilla.: Universidad de Sevilla – Secretariado de Publicaciones. 1999.p. 17.

<sup>232</sup>FLORESCANO, Enrique. El patrimonio cultural de México. México.: Conaculta. 1997.p. 28.

<sup>233</sup>RIBEIRO DURHAM, Eunice. Cultura Patrimonio y Preservación. En: Alteridades. 1998. Julio – Diciembre. Vol. 8 No 16. p. 131 - 136.

<sup>234</sup>Ibíd., p. 131.

Cultural, pero se hace necesario en primer lugar, realizar un proceso de depuración del concepto brindado por ese sentido común.<sup>235</sup>

De lo que se trata para llegar al concepto de patrimonio cultural, tomando como referente básico el concepto de cultura otorgado por el sentido común, es de depurar el carácter elitista que se desprende de esa definición; es lo que Eunice Ribeiro Durham llama “deselitización”<sup>236</sup> de lo que en el sentido común se entiende por cultura.

Despojar de su contenido elitista, a esa definición de cultura que aporta el sentido común, significa retirar del concepto esa visión de que la cultura es un saber superior, propio de ciertas personas que gozan de condiciones económicas y sociales favorables, lo que permite aplicarlo a toda producción o comportamiento humano indistintamente de sus condiciones; entonces así, esa condición de superioridad, se puede asignar a todo comportamiento que realice el hombre en el ejercicio y desenvolvimiento de sus relaciones sociales, a través de la construcción de sistemas simbólicos y de la manipulación que se haga de estos sistemas.<sup>237</sup>

Es así entonces que sobre la base de esa manipulación de sistemas simbólicos la autora define a la cultura:

“La cultura es una elaboración humana que no sólo satisface las necesidades materiales sino también otras. Quiero decir, más bien, que mucho de lo que llamamos cultura no tiene ninguna utilidad práctica y eso en todos los pueblos de la tierra. Buena parte de ellos pasa una gran cantidad de tiempo produciendo objetos económicamente inútiles pero estéticamente satisfactorios, que son instrumentos para el establecimiento de relaciones entre las personas<sup>238</sup>”.

Esta característica, de servir como “instrumentos para el establecimiento de relaciones entre las personas”, es lo que nos permite acercarnos a través del concepto de cultura al concepto de patrimonio cultural. Citando de forma literal a la autora:

“Retomando la noción de cultura como una acción significativa que depende de la manipulación de un instrumental simbólico, podemos tratar de aplicarla a la noción de patrimonio cultural. En esa perspectiva

---

<sup>235</sup> Vale la pena destacar que el contenido elitista del concepto de cultura, no solo se presenta en el “sentido común”, también ese contenido elitista, se presenta en documentos como La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en su artículo 27, que relaciona el derecho a la cultura con la posibilidad de gozar de las artes y participación en progreso científico.

<sup>236</sup> RIBEIRO DURHAM, Eunice. Óp. Cit., p. 132.

<sup>237</sup> *Ibíd.*, p. 132 - 133.

<sup>238</sup> *Ibíd.*, p. 134.

debemos tratar de definir el patrimonio en función del significado que **posee para la población**, reconociendo que el elemento básico en la percepción del significado de un bien cultural reside en el uso que de él se haga por parte de la sociedad<sup>239</sup>.

De todo lo anterior, se puede construir una definición de patrimonio cultural, según la cual, este se puede entender como un bien privilegiado en virtud del significado que acumuló durante su historia, el cual merece un esfuerzo especial en el sentido de preservarlo y colocarlo a la disposición de la población para usos futuros<sup>240</sup>.

Teniendo en cuenta las consideraciones realizadas por la autora, respecto a que el patrimonio cultural se debe definir en función del significado que posee para **la población**, podemos esbozar, aún de manera superficial el por qué, la protección del patrimonio cultural se puede tomar como un derecho colectivo, entendiendo por tal, un derecho radicado en la colectividad conformada por esa población.

Por otro lado, en concordancia con lo anterior, pero de manera más concreta y específica, se puede entender como patrimonio cultural:

“el conjunto de manifestaciones culturales materiales e inmateriales que una sociedad hereda, interpreta, dota de significado, se apropia, disfruta, transforma y transmite; es referencia para la identidad, fuente de inspiración para la creatividad y sustento para las proyecciones de futuro de los individuos”<sup>241</sup>.

De la anterior definición de patrimonio cultural, se pueden extractar unos elementos, que nos dan paso, para referirnos al tema de la clasificación del patrimonio cultural, siendo que el patrimonio cultural básicamente se clasifica en dos categorías, siendo estas Patrimonio Cultural Material y Patrimonio Cultural Inmaterial.

**4.5.2 Clasificación del patrimonio cultural.** Desde el punto de vista legislativo, tanto internacional como nacional, siempre se aborda el tema de la protección del patrimonio cultural, partiendo de identificar o dividir en categorías, el objeto de protección.

Acogiendo este criterio, con el fin de hacer de él un concepto más claro y hacer más fácil su comprensión, el patrimonio cultural se ha clasificado de acuerdo a ciertas características, es así que para la Organización de las Naciones Unidas

---

<sup>239</sup>Ibíd.,p. 134.

<sup>240</sup>Ibíd., p. 134.

<sup>241</sup>PIZANO Olga, ZULETA; Luis Alberto, JARAMILLO, Lino y REY, Germán. La fiesta, la otra cara del patrimonio. Bogotá D.C.: Convenio Andrés Bello. 2004, p. 18.

para la Educación, la Ciencia y la Cultura, “*El patrimonio cultural en su conjunto abarca varias grandes categorías*”<sup>242</sup>.

Se tiene, que el patrimonio cultural se divide en dos grandes grupos, el Patrimonio cultural material y el Patrimonio cultural inmaterial.

**4.5.2.1 Patrimonio Cultural Material.** Este a su vez se subdivide por un lado en patrimonio cultural mueble que comprende *pinturas, esculturas, monedas, manuscritos, etc.*, es decir todos aquellos objetos que de acuerdo a sus características se pueden movilizar de un lado a otro; y por otro, el patrimonio cultural inmueble que comprende las construcciones aisladas en regiones rurales, haciendas, puentes, caminos reales, iglesias, edificaciones gubernamentales, hospitales, sectores urbanos, etc. Estos bienes, gozan de una protección especial para resguardarlos de acciones que tiendan a su demolición, destrucción, parcelación o remoción, o cualquier clase de intervención, a menos que se tenga autorización de la entidad encargada de protegerlos, para el caso de Colombia, el Ministerio de Cultura. Además dentro del patrimonio cultural material, se tiene el patrimonio cultural subacuático, que comprende *restos de naufragios, ruinas y ciudades sumergidas, etc.*<sup>243</sup>.

**4.5.2.2 Patrimonio Cultural Inmaterial.** Este comprende todo lo relacionado con las *tradiciones orales, artes del espectáculo, rituales, etc.*<sup>244</sup>, en otras palabras, se entendería por patrimonio cultural inmaterial, cualquier elemento de identidad cultural, o bien privilegiado en virtud del significado que acumuló durante su historia, que no puede ser palpado materialmente como un objeto, no goza de un cuerpo físico, sino que se comprende como un conjunto de expresiones del ser humano, con carácter simbólico importante. Olga Pizano, afirma que se podría entender patrimonio cultural inmaterial, como “*el conjunto de creaciones que emanan de una comunidad cultural fundadas en la tradición, expresadas por un grupo o individuos que reconocidamente responden a las expectativas de la comunidad en cuanto a la expresión de su identidad cultural y social*”<sup>245</sup>.

Sin embargo, para efectos de nuestra investigación adoptamos la concepción que se expone por el Dr. Gonzalo Castellanos Valenzuela según la cual:

“En un sentido básico el concepto del patrimonio cultural alude a un universo de bienes materiales e inmateriales que son distintivos de los grupos humanos (urbanos, locales, nacionales) a los cuales las propias

---

<sup>242</sup>ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. Definición de Patrimonio Cultural. [En Línea]. 2007. Disponible en internet: <portal.unesco.org/culture/es/ev.phpURL\_ID=34050&URL\_DO=DO\_PRINTPAGE&URL\_SECTION=201.html>

<sup>243</sup>Ibíd.

<sup>244</sup>Ibíd.

<sup>245</sup>PIZANO Olga, ZULETA; Luis Alberto, JARAMILLO, Lino y REY, Germán. Óp. Cit., p. 18.

comunidades por apreciaciones simbólicas, históricas, estéticas, artísticas, tradicionales o ideológicas, incluso, les confiere un peso representativo de identidad que se transmite socialmente en espacios y tiempos.”<sup>246</sup>

Este autor, respecto de la distinción entre patrimonio cultural material e inmaterial considera:

“Si bien instrumentalmente se ha establecido una especie de disección entre el denominado patrimonio cultural material de aquél de naturaleza inmaterial o intangible, éste en esencia, en tanto sentido anímico de una colectividad que comporta proyecciones valorativas sobre objetos de naturaleza corpórea o que lo hace respecto de prácticas, expresiones o actividades humanas, es en realidad siempre inmaterial”<sup>247</sup>,

La inexistencia de una real diferenciación entre patrimonio cultural material y patrimonio cultural inmaterial, expuesta por el Doctor Castellanos Valenzuela, está fundamentada básicamente en un criterio antropológico, reconociendo la importancia del desenvolvimiento humano, mediante la creación y uso de sistemas simbólicos. Estos sistemas simbólicos, o esta dimensión simbólica del comportamiento humano nos permiten destacar unos elementos respecto del desarrollo cultural, basándonos en las formas de expresión de esa cultura.

La cultura, de acuerdo con la antropóloga Eunice Riveiro,<sup>248</sup> tiene aspectos que se visualizan de acuerdo con la forma de creación y expresión cultural, siendo uno de estos aspectos la creación de “*productos*”, que constituirían lo que se conoce como patrimonio cultural material, refiriéndolo a pinturas, monumentos u objetos. Pero sin embargo, existe otro tipo de **producción simbólica**, que está referida a la manipulación del lenguaje, que se expresa de diferentes formas, y como ejemplos se enuncia: la creación de obras literarias, teorías científicas, sistemas religiosos, códigos jurídicos.

Eunice Riveiro, destaca el papel fundamental de la noción de “*producción simbólica*”, para poder llegar a la cuestión de la “*significación*” en la concepción de la cultura. De esta forma, con base en la significación, la distinción entre producción material, y producción simbólica no se hace necesaria, puesto que un bien material o inmaterial, se caracteriza como un bien cultural, cuando sobre el recae una carga simbólica<sup>249</sup>, es decir, tienen un significado. Por lo tanto lo que realmente se valora de esas expresiones culturales, entendidas como una obra de

---

<sup>246</sup> CASTELLANOS VALENZUELA, Gonzalo. Proyecciones del Control fiscal para la Preservación del Patrimonio Cultural de la Nación. Bogotá D.C.: Visuales Dar. 2006. p. 5.

<sup>247</sup> *Ibíd.*, p. 5.

<sup>248</sup> RIBEIRO DURHAM, Eunice. *Óp. Cit.*, p. 131 – 132.

<sup>249</sup> *Ibíd.*, p. 133.

la acción humana, es la riqueza simbólica que las caracteriza, así entonces no importa si esas obras cargadas de significación resultan materiales o inmateriales.

#### 4.6 LOS DERECHOS COLECTIVOS

El derecho al patrimonio cultural, se entiende comprendido dentro de los derechos denominados colectivos; estos derechos se diferencian de los derechos fundamentales en razón a que no tienen un contenido individual, por el contrario su contenido es eminentemente colectivo; y se diferencian de los derechos económicos y sociales por cuanto, los derechos de tercera generación no son producto de una tendencia socialista, sino que se relacionan profundamente con el concepto de dignidad de la raza humana en su conjunto<sup>250</sup>. Sobre el particular, en referencia al derecho a la cultura y su relación con el concepto de dignidad humana, el Doctor Manuel Clavero Arévalo afirma:

“El derecho al acceso a la cultura va más allá de la protección frente a la destrucción de los bienes culturales pues hay que conectarlo con el pleno desarrollo de la personalidad ya que como ha puesto de relieve el profesor Pérez Luño, las personas que no tienen acceso no solo a la educación sino también a la cultura, están condenadas a la subalternidad por lo que no puede reducirse la calidad de vida a un bienestar meramente material”<sup>251</sup>.

Estos derechos colectivos surgen como “consecuencia del proceso incontrolado de la ciencia y la acelerada evolución tecnológica industrial y de comercio transnacional.”<sup>252</sup> Sobre este punto, el doctor Gonzalo Castellanos afirma:

“Sin embargo, la redefinición en las concepciones sociológicas, ideológicas y políticas a partir de los años 70s, y el reconocimiento de la estructuralidad de la crisis social (concentración de la riqueza, consolidación de modelos internos de dominación y de dependencia exterior en el caso latinoamericano), obligaron a pensar en la noción de un desarrollo auténticamente humano diferenciado del modelo puramente estadístico del crecimiento económico, y allí se revalorizó la dimensión de la cultura en el sentido social”<sup>253</sup>.

El profesor Carlos López Bravo, manifiesta que constitucionalmente y en el campo del derecho internacional comparado, la consagración del disfrute del patrimonio cultural, tuvo sus orígenes en el constitucionalismo de la etapa posterior a la segunda guerra mundial, en donde surgen los denominados derechos de segunda

---

<sup>250</sup> CHAMIE GANDUR, Anabolena. Óp. Cit., p. 31 - 32.

<sup>251</sup> LÓPEZ BRAVO, Carlos. Óp. cit., p. 12.

<sup>252</sup> CHAMIE GANDUR, Anabolena. Óp. Cit., p. 31 – 32.

<sup>253</sup> CASTELLANOS VALENZUELA, Gonzalo, Óp. Cit., p. 5

generación, sin embargo, actualmente, el derecho al patrimonio cultural conceptualmente se puede integrar dentro de los derechos de tercera generación, derechos que tienen su fundamento en el valor de la solidaridad<sup>254</sup>. Así lo expresa en forma literal el profesor Carlos López Bravo:

“Una sinopsis sobre los movimientos generacionales de los derechos humanos nos permite situar actualmente la cuestión del derecho al patrimonio cultural entre los derechos de la llamada tercera generación, aquellos que subvierten las necesidades puestas de manifiesto por los hombres de fines del milenio, ante los nuevos riesgos y tragedias de una sociedad altamente tecnificada, y crecientemente deshumanizada y competitiva.”<sup>255</sup>

En este sentido, con relación a los problemas y riesgos de la actual sociedad colombiana, tecnificada, deshumanizada y competitiva, que afectan al patrimonio cultural y las expresiones y manifestaciones de la cultura, se encuentran “los efectos de la mundialización del comportamiento, los conflictos armados, el éxodo rural y las migraciones en búsqueda de mejores oportunidades sociales”<sup>256</sup>.

En referencia al valor de la solidaridad, este se entiende como un valor inspirador de los denominados derechos colectivos, y el Doctor Jaime Córdoba Triviño, en el proyecto de ley que presentara como defensor del pueblo para el año de 1995 a la Cámara de Representantes, lo enuncia como la primera característica de estos derechos en los siguientes términos: “1. Son derechos de la solidaridad. Derechos no excluyentes, derechos de todos. Si miramos cada uno de estos derechos vemos que no pueden existir sin la cooperación entre los grupos humanos, la sociedad civil y el Estado y las naciones en el contexto internacional. La solidaridad es el fundamento y el valor axiológico que da origen y permite la existencia de los derechos colectivos.”<sup>257</sup>

**4.6.1 El patrimonio cultural como derecho colectivo.** Frente al tema de la generación a la cual pertenece el derecho al patrimonio cultural, doctrinariamente se han presentado discusiones que giran en torno si este pertenece a los derechos económicos, sociales y culturales, es decir a los de segunda generación, o si por el contrario, este pertenece a los derechos de tercera generación, es decir a los denominados derechos colectivos. El doctor Manuel Clavero Arévalo<sup>258</sup>, discute si este derecho se puede encasillar dentro de los derechos de tercera

---

<sup>254</sup> LÓPEZ BRAVO, Carlos. Óp. Cit., p. 15.

<sup>255</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>256</sup> CASTELLANOS VALENZUELA, Gonzalo. Óp. Cit., p. 10

<sup>257</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de Ley 084.(1995) .Por la cual se reglamenta el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo. Bogotá, D.C.: Gaceta del Congreso No. 277. 1995, citado por CAMARGO, Pedro Pablo. Óp. Cit., p. 100.

<sup>258</sup> Doctor Honoris Causa Universidad de Cadis en el año 2000.



generación, cuando de acuerdo a su criterio podría resultar más apropiada su pertenencia a la segunda, sin embargo reconoce que este derecho al patrimonio cultural es un derecho difuso, con un contenido difícil de concretar, lo que lo caracteriza y lo diferencia de otras categorías de derechos que se materializan en prestaciones más específicas<sup>259</sup>. Por otro lado, el profesor Carlos López Bravo<sup>260</sup>, manifiesta que el derecho a la protección del patrimonio cultural, se puede considerar en la actualidad como un derecho de tercera generación, que se fundamenta en el valor de la solidaridad y que sirve para hacer frente a la deshumanización del acelerado desarrollo de la sociedad. Frente al punto, Olabiyi Babalola Joseph Yai, presidente del Consejo Ejecutivo de la UNESCO, manifestó en el marco de la cuarta reunión del Comité Internacional de la UNESCO para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial en Septiembre de 2009:

“El patrimonio vivo, o inmaterial, es el sustento de nuestro sentido y de nuestra conciencia de identidad y continuidad. Pero este patrimonio frágil en constante evolución está hoy amenazado. La globalización, el éxodo rural, las guerras, el analfabetismo cultural, el turismo de masas y los modernos estilos de vida unidimensionales son sólo algunos de los desafíos a los que se enfrenta”

Desafíos a los que no solo se enfrenta el patrimonio cultural inmaterial, sino el Patrimonio Cultural en General.

#### **4.7 PROTECCIÓN INTERNACIONAL DEL PATRIMONIO CULTURAL**

La protección del patrimonio cultural en el plano internacional, surge de acuerdo con los expertos, como una respuesta a las constantes amenazas y agresiones que se presentaban en contra de los bienes que gozaban de cierto valor histórico, arquitectónico o artístico, como consecuencia de la crudeza de los conflictos armados. Dicha protección del patrimonio desde sus orígenes en instrumentos jurídicos internacionales, hasta la actualidad ha tomado un reciente pero cada vez más avanzado desarrollo.

Tal desarrollo legislativo de protección, en primera medida se enfoca primordialmente, a ya no solo proteger los bienes culturales en tiempos de guerra, sino también en tiempos de paz, puesto que los bienes que conforman el denominado patrimonio cultural, se ven cada día amenazados por la evolución desordenada y acelerada de la vida social y económica, tal como se establece en el Preámbulo de la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural de 16 de noviembre de 1972.

---

<sup>259</sup> LÓPEZ BRAVO, Carlos. Óp. Cit.,p. 12.

<sup>260</sup> *Ibíd.*, p. 15.

De acuerdo con Núria Camps Mirabet, en su tesis de Doctorado, “*La protección internacional del patrimonio cultural*”, las primeras tendencias de valoración de los bienes culturales, surgen en el siglo XVI, con el nuevo espíritu del Renacimiento, en donde se da un valor superior a la obra del artista, en donde ya no se la consideraba como una obra artesanal, sino como una obra de la creación, un acto único que no se puede repetir ni copiar<sup>261</sup>.

Sin embargo, solo a partir de la segunda mitad del siglo XVII, se observa la existencia de normas internacionales que buscan la protección de la memoria histórica de los pueblos, básicamente contenidos en tratados de paz, como ejemplo de ello se encuentra el *Tratado de Münsteren* 1648 que se refiere al acuerdo de paz Westfalia, en donde se consagran normas acerca de la devolución de archivos.<sup>262</sup>

El inicio del proceso de codificación de normas internacionales que se refieran a la protección del Patrimonio Cultural, se encuentran registradas a partir del Siglo XIX, básicamente, como se dijo anteriormente, en normas que regulan los conflictos bélicos, en donde se determinan lo que se debe entender por objetivos militares y objetivos no militares, estableciendo además que en los bombardeos a objetivos no militares se debe evitar la destrucción de bienes culturales<sup>263</sup>. Dentro de estas normas se pueden enunciar las siguientes:

**4.7.1 Las Instrucciones del Lieber.** Estados Unidos 1863: incluye normas de protección durante las campañas militares, para los centros para los conocimientos y el progreso humano, así también como las obras de arte clásico, las bibliotecas, las colecciones científicas o los objetos de gran valor<sup>264</sup>.

**4.7.2 Declaración de Bruselas sobre las leyes y costumbres de la guerra. 1874.** Primer proyecto de acuerdo internacional que hace referencia a los bienes culturales, nunca fue ratificada<sup>265</sup>.

**4.7.3 Iª y IIª Conferencias Internacionales de Paz de la Haya 1899 y 1907.** En sus convenios IV de 29 de julio de 1899, IV convenio de 18 de octubre de 1907, y IX Convenio sobre bombardeo de fuerzas navales de 18 de Octubre de 1907. Estos convenios se conocen como pioneros en la consagración de medidas de protección de los bienes culturales, en épocas de guerra<sup>266</sup>.

---

<sup>261</sup> CAMPS MIRABET, Núria. Tesis Doctoral: La protección internacional del patrimonio cultural. Tesis Doctoral: Derecho. Lleida.: Universitat de Lleida. Departament de Dret Públic. Programa de Doctorat. 2000. p. 10.

<sup>262</sup> *Ibíd.*, p. 11.

<sup>263</sup> *Ibíd.*, p. 16.

<sup>264</sup> *Ibíd.*, p. 17.

<sup>265</sup> *Ibíd.*, p. 18.

<sup>266</sup> *Ibíd.*, p. 20.

Olga Pizano, considera que la utilización de la denominación bien cultural, tuvo su origen en la Convención para la Protección del Patrimonio Cultural en el caso de Conflicto Armado de La Haya, en 1954, después de la Segunda Guerra Mundial, y con la Convención Europea para la protección del patrimonio arqueológico, en 1960, se entiende a la noción de herencia como un elemento integral del concepto de patrimonio cultural, bajo el entendido de que se transmite a generaciones futuras<sup>267</sup>.

La Convención Internacional de la Unesco, sobre patrimonio cultural, que se aprobó en la Decimo Séptima reunión de la Unesco en París llevada a cabo en 1972, contiene de forma implícita una definición de patrimonio cultural, cimentada en tres ejes fundamentales, los cuales son: la Historia, el Arte y la Ciencia, y de acuerdo a criterios objetivos se determina que bienes pertenecen o no, a esta clase de patrimonio<sup>268</sup>.

El desarrollo de la normatividad internacional en materia de patrimonio cultural, desde sus orígenes hasta la actualidad, ha gozado de un desarrollo intenso, algunas de las normas más importantes, se relacionan en la siguiente tabla:

Tabla 1. Legislación Internacional sobre Patrimonio Cultural

<b>Documento</b>	<b>Evento</b>
<b>Carta de Atenas, 1931</b>	Conferencia Internacional sobre la conservación del Patrimonio Artístico y Arqueológico de la Humanidad.
<b>Resolución XIV Montevideo, 1936</b>	Tratado sobre protección de muebles de valor histórico, 7ª Conferencia Internacional Americana.
<b>Pacto de Roerich Washington, 1936</b>	Protección Instituciones Artísticas y Científicas y Monumentos Históricos en los países Americanos.
<b>Moscú, 1953</b>	Unión Internacional de Arquitectos.
<b>Convenio Protección de la Haya, 1954</b>	Convenio para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado.
<b>Santiago de Compostela, 1961</b>	Congreso Federación Internacional de Vivienda y Urbanismo.
<b>Roma, 1963</b>	Conferencia de Viajes y Turismo Internacional
<b>Carta de Venecia, 1964</b>	Carta Internacional sobre la conservación y la restauración de los monumentos y de los sitios.
<b>ICOMOS – ICCROM, Cáseres, 1967</b>	Reunión del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS). Centro Internacional de Conservación y Restauración de Bienes Culturales (ICCROM)

<sup>267</sup> PIZANO Olga, ZULETA; Luis Alberto, JARAMILLO, Lino y REY, Germán. Óp. Cit.,p. 17.

<sup>268</sup> ARBOLEDA PERDOMO, Juan Manuel. Proyecto de estatuto sobre patrimonio cultural y exposición de motivos. Bogotá D.C.: Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Jurisprudencia. 1977.p. 32.

<b>UNESCO, París, 1968</b>	Recomendaciones sobre la conservación de los bienes culturales en la ejecución de obras públicas o privadas
<b>París, 1970</b>	Sobre las Medidas que deben adoptarse Para Prohibir e Impedir la Importación, Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales.
<b>CINU Estocolmo, 1971</b>	Conferencia Internacional de las Naciones Unidas (CINU) sobre medio ambiente y el Hábitat.
<b>UNESCO París, 1972</b>	Para el patrimonio mundial, cultural y natural.
<b>Normas de Quito, 1972</b>	Sobre conservación y utilización del Patrimonio Monumental en función del Turismo.
<b>CEPA Ámsterdam, 1975</b>	Congreso Europeo de Patrimonio Arquitectónico. Conservación Integrada.
<b>UNESCO Santiago de Chile, 1976</b>	Convención sobre defensa patrimonio arqueológico, histórico, artístico. Naciones Unidas desarrollo de la educación, la ciencia y la cultura.
<b>Carta de Machu Pichu, 1977</b>	Reunión de Arquitectos grupo andino (RAGA). Temática <i>"El hombre, la ciudad, la arquitectura y el urbanismo"</i> .
<b>ICOMOS Moscú, 1978</b>	Quinta Asamblea General del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS).
<b>OEA, Guanajuato, 1978</b>	Simposio Interamericano de Patrimonio Cultural.
<b>Unesco México, 1982</b>	Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales.
<b>Resolución CIECC 770-88</b>	Proyecto Multinacional de Preservación y Uso del Patrimonio Cultural. Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
<b>RAGA Cartagena, 1990</b>	Reunión de Arquitectos del Grupo Andino en Torno a Problemas del Espacio Público <i>"Espacio Público en el desarrollo urbano"</i> .
<b>OEA Bogotá, 1991</b>	Simposio Valoración e Inventario de Arquitectura Contextual no Monumental.
<b>CNUMAD Brasil, 1992</b>	Conferencia Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo. <i>"Cumbre de la Tierra"</i> .
<b>UNESCO, 1988 - 1997</b>	Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural. <i>"Cultura y Desarrollo"</i> .
<b>Carta de Megárides, Italia 1994</b>	Encuentro Internacional Islote de Megárides, Nápoles, Italia. Innovación Tecnológica y Transformación Territorial Ciudad Siglo XXI.
<b>Estambul, 2001</b>	Programa de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos. Hábitat.
<b>UNESCO, 2003</b>	Convención sobre Patrimonio Cultural

Fuente: BURBANO CONCHA, Carlos Vicente. Identificación y valoración patrimonio inmueble andino nariñense. Pasto.: Fondo Mixto de Cultura. 2008..

#### 4.8 DESARROLLO LEGISLATIVO FRENTE A LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN COLOMBIA

En la actualidad el derecho al patrimonio cultural se considera un derecho colectivo constitucionalmente consagrado,<sup>269</sup> y objeto de protección mediante las acciones populares por disposición legal.<sup>270</sup> Sin embargo, esto ha sido el resultado de una evolución social y a la vez legislativa respecto a la materia.

En Colombia, a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, la protección del patrimonio cultural toma una mayor relevancia puesto que son varios los artículos que tocan de manera directa el tema, entre los cuales tenemos:

**“Artículo 70:** El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica técnica artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.”

“Artículo 71: La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento de las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para las personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan esas actividades.”

“Artículo 72: El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

Además de estas normas Constitucionales, a lo largo de la historia y del desarrollo legislativo colombiano, se han expedido otras, que tienen por objeto regular el

---

<sup>269</sup>COLOMBIA. Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 88

<sup>270</sup>COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 472. (6, agosto, 1998). Artículo 4, Literal F. p. 29 – 30.

tema de la cultura o el del patrimonio cultural en Colombia. Tales normas se enuncian en su orden cronológico en la siguiente tabla:

Tabla 2. Normas Colombianas sobre Protección del Patrimonio Cultural

<b>NORMAS COLOMBIANAS SOBRE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL</b>	
<b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991</b>	
<b>ARTÍCULOS:</b>	8, 63, 72, 82, 95, 313 y 333
<b>LEYES</b>	
<b>Ley 48 de 1920</b>	Creó la dirección Nacional de Bellas Artes, adscrita al Ministerio de Instrucción Pública, y declaró como patrimonio histórico nacional los edificios y monumentos públicos, las fortalezas, esculturas, cuadros etc. del periodo colonial y los monumentos precolombinos, prohibiendo su destrucción, reparación, ornamentación y destinación sin previa autorización del mencionado Ministerio.
<b>Ley 47 de 1920</b>	Dicta disposiciones sobre Bibliotecas, Museos, Archivos y objetos de interés público. Prohíbe la exportación de bienes protegidos por estas entidades.
<b>Ley 103 de 1931</b>	Con el fin de detener los saqueos, declara de utilidad pública los monumentos y objetos arqueológicos de San Agustín, Pitalito, Alto Magdalena, y los de cualquier otro lugar de la Nación.
<b>Ley 14 de 1936</b>	Por medio de la cual se autorizaba al poder ejecutivo para adherirse al tratado sobre la protección de muebles de valor histórico, específicamente, esta ley aprueba el “Tratado sobre Protección de muebles de valor histórico”
<b>Ley 36 de 1936</b>	Aprobatoria del Tratado para la Protección de Instituciones Artísticas y Científicas y Monumentos Históricos (Pacto de Roerich). Entró en vigor para Colombia en 1937.
<b>Ley 5 de 1940</b>	Declara de forma expresa los bienes nacionales de utilidad pública, todos aquellos edificios y lugares que por su antigüedad y belleza arquitectónica, merecían ser conservados como patrimonio nacional. El gobierno Nacional hacía la declaración con el previo asesoramiento de la Academia Nacional de Historia y conceptos de las academias y centros de historia filiales de la misma.

<b>Ley 107 de 1946</b>	Modifica la ley 5 de 1940, en cuanto a que la asesoría para la declaración de monumentos nacionales, por parte del gobierno, solo la prestaría la Academia Nacional de Historia.
<b>Ley 163 de 1959</b>	Por la cual se dictan medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación, y se declaran como monumentos nacionales los sectores antiguos de las ciudades de Tunja, Cartagena, Monpós, Popayan, Guaduas, Pasto y Santa Marta.
<b>Ley 47 de 1971</b>	Por medio de la cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas, creando una sección de monumentos que luego se convierte en el Fondo de Inmuebles Nacionales y la conservación de los monumentos nacionales.
<b>Ley 45 de 1983</b>	Aprobatoria de la Convención para la protección del Patrimonio Cultural y Natural. Entró en vigor a partir de agosto de 1983.
<b>Ley 63 de 1986</b>	Por medio de la cual Colombia se adhiere a la “Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales”.
<b>Ley 9 de 1989</b>	Se consagra que el espacio público, tiene entre otros, un elemento histórico y un elemento cultural, y se establece para su defensa la acción consagrada en el artículo 1005 del Código Civil.
<b>Ley 80 de 1989</b>	Por medio de la cual se crea el Archivo General de la Nación y se establecen sus funciones de salvaguardar, organizar, difundir y conservar el patrimonio documental del país; igual que el fijar políticas y expedir reglamentos para organizar la conservación y uso adecuado del patrimonio documental.
<b>Ley 16 de 1992</b>	Aprobatoria del Tratado entre la República de Colombia y la República del Perú, para la protección, conservación y recuperación de bienes arqueológicos, históricos y culturales.
<b>Ley 340 de 1996</b>	Aprobatoria de la Convención para la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado. Conocida como Convención de La Haya de 1954. Entró en vigor para Colombia en 1998.

<b>Ley 388 de 1997</b>	Ley de Ordenamiento Territorial. Modifica la ley 9a. de 1989, y la ley 3a. de 1991 y se dictan otras disposiciones. Artículos del 1 al 11, del 14 al 16, 20, 48, 49 y 58.
<b>Ley 397 de 1997</b>	Ley General de Cultura. Dicta las normas sobre Patrimonio Cultural Colombiano.
<b>Ley 587 de 2000</b>	Aprobatoria del Convenio entre la República de Colombia y la República del Ecuador para la recuperación y devolución de bienes culturales robados.
<b>Ley 594 de 2000</b>	Por la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.
<b>Ley 599 de 2000</b>	Aprobatoria del Código Penal. Artículos pertinentes: 154, 156, 203, 239, 241, 265, 266.
<b>Ley 666 de 2001</b>	Por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la ley 397 de 1997.
<b>Ley 1018 de 2006</b>	Aprobatoria del convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia para la recuperación de bienes culturales y otros específicos robados, importados o exportados ilícitamente, suscrito en la ciudad de La Paz, el 20 de agosto de 2001.
<b>Ley 1037 de 2006</b>	Adopta para Colombia lo contemplado en la Convención sobre Patrimonio Inmaterial de la Unesco de 2003
<b>Ley 1130 de 2007</b>	Aprobatoria del Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado, hecho en La Haya el 26 de marzo de 1.999.
<b>Ley 1037 de 2007</b>	Aprueba la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial.



<b>Ley 1158 de 2007</b>	Aprobatoria del “ <i>Convenio de Intercambio Cultural, Educativo y Deportivo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Eslovenia</i> ” hecho en Viena el 14 de Marzo de 2006, el tratado busca fortalecer las relaciones internacionales entre Colombia y Eslovenia respecto de tres temas cultura, educación y deporte, en cuanto la cultura, lo estipulado en el Convenio coincide con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución Nacional, pues se evidencia que sus objetivos persiguen proteger el patrimonio cultural de la Nación.
<b>Ley 1185 de 2008</b>	Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones.
<b>DECRETOS</b>	
<b>Decreto 264 de 1963</b>	Por el cual se reglamenta la ley 163 de 1959 sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación.
<b>Decreto Ley 1355 de 1970</b>	Disposiciones pertinentes del Código Nacional de Policía, artículos 123 y 124.
<b>Decreto 3154 de 1968</b>	Por medio del cual se crea el Instituto Colombiano de Cultura Colcultura, con una subdirección de Patrimonio, y una división cuya función era efectuar el inventario del Patrimonio Cultural, y llevar un registro de los bienes culturales de interés nacional. El Concejo Nacional de Monumentos pasó a ser una dependencia de este instituto.
<b>Decreto 2700 de 1968</b>	Se crea la Corporación Nacional de Turismo, y en ella una dependencia encargada de los contratos y estudios relacionados con el patrimonio.
<b>Decreto 289 de 1975</b>	Por el cual se declara monumento nacional la colección de fondos documentales que integren o se incorporen al Archivo Nacional.
<b>Decreto 2171 de 1992</b>	Por medio del cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas, ordena la liquidación del fondo de inmuebles nacionales, asignándole la competencia que este venía cumpliendo en materia de conservación de monumentos nacionales.

<b>Decreto 833 de 2002</b>	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 397 de 1997 en materia de patrimonio arqueológico nacional y se dictan otras disposiciones.
<b>Decreto 2268 de 2002</b>	Por el cual se modifica la composición de la Comisión de Antigüedades Náufragas.
<b>Decreto 2406 de 2005</b>	Por el cual se crea la Comisión Intersectorial Nacional de Patrimonio Mundial. Está integrada por las distintas entidades involucradas en el manejo, cuidado y protección del patrimonio cultural y natural de la Nación, y que evalúa y conceptúa sobre las nuevas propuestas de inscripción de bienes en la Lista de Patrimonio Mundial.
<b>Decreto 564 de 2006</b>	Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos; a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de interés social, y se expiden otras disposiciones. Artículos 7, 8, 9 y 57.
<b>Decreto 2380 de 2008</b>	Por el cual se promulga la ley 1037 de 2006 que adopta para Colombia lo contemplado en la ley 1037 de 2006 sobre patrimonio cultural inmaterial.
<b>Decreto 763 de 2009</b>	Por el cual se reglamentan parcialmente las leyes 814 de 2003 y 397 modificada por medio de la ley 1185 de 2008, en lo correspondiente a patrimonio cultural de la nación de naturaleza material. En esta ley se fijan los criterios de valoración para declarar bienes de interés cultural y además las competencias generales sobre los bienes de interés cultural del ámbito nacional y territorial.
<b>Decreto 2941 de 2009</b>	Por medio del cual se reglamenta parcialmente las ley 397 modificada por medio de la ley 1185 de 2008, en lo correspondiente a patrimonio cultural de la Nación de naturaleza inmaterial.

<b>ACUERDOS NACIONALES</b>	
<b>Acuerdo 07 de 1994</b>	Por el cual se adopta y se expide el reglamento general de archivos, se establece la obligatoriedad de solicitar autorización al Archivo General de la Nación para la salida temporal de documentos fuera del territorio nacional por motivos legales, por exposición o procesos técnicos especiales.
<b>Acuerdo 79 de 2003</b>	Por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá. Artículos pertinentes a la protección del patrimonio cultural: Título VI. Artículos 66 y 68.
<b>RESOLUCIONES</b>	
<b>Resolución 0963 de 2001</b>	Por la cual se declaran como Bienes de Interés Cultural Nacional, una parte de los archivos cinematográficos que custodia la Fundación Patrimonio Fílmico Colombiano.
<b>Resolución 2094 de 2004</b>	Reglamenta algunas competencias institucionales en materia de protección del patrimonio arqueológico y efectúa algunas delegaciones.
<b>Resolución 0263 de 2004</b>	Por la cual se crea el Comité de Patrimonio Inmaterial, se reglamenta su composición, funciones y régimen de sesiones.
<b>Resolución 0168 de 2005</b>	Por la cual se establecen los criterios, competencias, requisitos y procedimientos para evaluar y declarar un bien inmaterial como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional y se dictan otras disposiciones.
<b>Resolución 0395 de 2006</b>	Por la cual se declaran como Bienes de Interés Cultural de Carácter Nacional algunas categorías de bienes muebles ubicados en el territorio colombiano, de la época de la colonia hasta 1920.
<b>Resolución 2018 de 2006</b>	Por la cual se establecen los requisitos y procedimientos para exportación temporal de los bienes muebles de interés cultural, la exportación de los bienes muebles del patrimonio cultural y se dictan otras disposiciones.

<b>ACUERDOS REGIONALES</b>	
<b>Decisión 588 de 2004 de la Comunidad Andina</b>	Sobre la Protección y Recuperación de bienes culturales del patrimonio arqueológico, histórico, etnológico, paleontológico y artístico de la comunidad Andina.

Fuente: COLOMBIA. MINISTERIO DE CULTURA. Lista de normas de Patrimonio Cultural. [En Línea]. Bogotá. D.C.: Ministerio de Cultura. 2009. Disponible en internet: [www.mincultura.gov.co/?idcategoria=22877](http://www.mincultura.gov.co/?idcategoria=22877)

Y Esta investigación

De las normas que se enuncian en la tabla 2, resultan de mayor relevancia entre otras, la ley 163 de 1959 que busca la defensa y conservación del patrimonio histórico artístico y de los monumentos nacionales, define el patrimonio histórico y arqueológico y crea el Consejo de Monumentos Nacionales para que colabore con el gobierno, función que se encuentra reestructurada con lo dispuesto en el decreto 3048 de 1997.

Respecto de la ley 163 de 1959, vale decir que corresponde a una legislación en donde aún se conserva la tendencia de protección del patrimonio considerado material, al respecto el Dr. Castellanos Valenzuela afirma respecto a esta tendencia: "El concepto de patrimonio cultural se cimentó, por consecuencia y en forma profundamente determinada por la devastación de las dos guerras mundiales, en la prelación de lo monumentalista, lo objetual, lo histórico, lo colonial, lo independentista, criterios que se aprecian con facilidad en diversos tratados de protección internacional y en legislaciones locales o extranjeras de la época<sup>271</sup>".

La ley 397 de 1997 es la actual Ley General de Cultura que desarrolla de manera legislativa los artículos constitucionales 70, 71 y 72, en esta se establece una nueva concepción de lo que se debe entender por patrimonio cultural. Concepto legal de Patrimonio Cultural que se analizará más adelante.

La Corte Constitucional, en cumplimiento de sus funciones como guardiana de la Constitución Nacional, en sus diferentes sentencias, ha realizado el análisis pertinente de las normas que regulan el patrimonio cultural colombiano, entre ellas vale la pena destacar la sentencia C – 668 de 2005<sup>272</sup>, en donde se analiza la constitucionalidad del artículo 9 de la ley 397 de 1997, en su parágrafo 1º, examen

<sup>271</sup> CASTELLANOS VALENZUELA, Gonzalo, Óp. Cit., p. 6

<sup>272</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 668. (28, junio, 2005). Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.

de constitucionalidad que se realiza en virtud de la acción pública de inconstitucionalidad que presenta el ciudadano Álvaro José Rodríguez Vargas.

En esta sentencia, aparte del análisis que realiza del artículo demandado, resultan sobresalientes las consideraciones respecto del patrimonio cultural y arqueológico de la Nación, en donde se realiza un recorrido por las normas constitucionales y las contenidas en la ley 397 de 1997 que regulan la materia. Entre ellos los artículos 8º, 63, 72, 333 de la Constitución Nacional y los artículos 4º, 6º, 8º, 9º y 10º de la ley 397 de 1997.

Del análisis normativo realizado, el máximo Tribunal Constitucional concluye que existen diferencias entre lo que se considera patrimonio arqueológico de la Nación, los bienes que conforman la identidad nacional y hacen parte del Patrimonio Cultural de la Nación y los demás bienes que integran dicho Patrimonio Cultural de la Nación, siendo común entre ellos, que están todos bajo la protección del Estado. Así lo explica la Corte:

“Ahora bien, es claro igualmente que los bienes que forman parte del patrimonio arqueológico de la Nación regulados por el artículo 6º de la ley 397 de 1997, y a los que se refiere tanto el artículo 63 como 72 de la Constitución, no requieren ningún tipo de declaración como tales para que tengan el carácter de bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles. Tampoco requieren ningún tipo de declaración para tener ese carácter los bienes culturales que conforman la identidad nacional a que alude el artículo 72 superior. Los demás bienes que integran el patrimonio cultural de la Nación, si bien están sometidos a la protección del Estado, de ellos no se predica el carácter de bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles a menos que la ley así lo establezca (art. 63 C.P.).”<sup>273</sup>

La ley 1185 de 2008, reforma la Ley General de Cultura, su objetivo central es el de coordinar las competencias en materia de protección de bienes de interés cultural –BIC-, además establece la conformación de los consejos de patrimonio cultural, el procedimiento general para su declaratoria, los incentivos y los alcances de los planes especiales para su manejo y protección, estos planes podrán limitar los aspectos relativos al uso y edificabilidad del bien inmueble declarado de interés cultural y su área de influencia, incluso cuando el Plan de Ordenamiento Territorial ya haya sido aprobado<sup>274</sup>.

---

<sup>273</sup> *Ibíd.*

<sup>274</sup> CAMARA COLOMBIANA DE LA CONSTRUCCION. Informe Legislativo 2007 – 2008. [En línea] Bogotá. 2008. Disponible en internet <[www.camacol.org.co/adminSite/Archivos/ACL20080625041742.pdf](http://www.camacol.org.co/adminSite/Archivos/ACL20080625041742.pdf) - Cámara Colombiana de la Construcción, Informe Legislativo 2007 – 2008>

En el Decreto 763 de 2009, consagra la conformación del denominado Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación –SNPCN- que se constituye por el conjunto de instancias públicas del nivel nacional y territorial que ejercen competencias sobre el patrimonio cultural de la Nación, por los bienes y manifestaciones del patrimonio cultural de la Nación, por los bienes de interés cultural y sus propietarios, usufructuarios a cualquier título y tenedores, por las manifestaciones incorporadas a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, por el conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación, información, y por las competencias y obligaciones públicas y de los particulares, articulados entre sí, que posibilitan la protección, salvaguardia, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural de la Nación. Este sistema tiene por objeto contribuir a la valoración, preservación, salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad, divulgación y apropiación social del patrimonio cultural<sup>275</sup>.

En este decreto, se atribuyen competencias específicas al Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, el Archivo General de la Nación, el Instituto Caro y Cuervo, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, los Consejos Departamentales y Distritales de Patrimonio Cultural, los departamentos, los distritos y municipios, las autoridades indígenas, las autoridades de que trata la Ley 70 de 1993 y, en general, las entidades estatales que a nivel nacional y territorial desarrollan, financian, fomentan o ejecutan actividades referentes al Patrimonio Cultural de la Nación, sobre la declaratoria y protección de los denominados bienes de interés cultural.

Adicionalmente, en el Decreto 2941 de 2009, se reglamenta parcialmente la ley 397 de 1997, modificada por la ley 1185 de 2008, fijando la normatividad aplicable a los bienes de interés cultural de naturaleza inmaterial, en lo referente a declaración, titularidad, inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial.

Para concluir, la ley 472 de 1998, que regula el procedimiento para el ejercicio de las acciones populares, en su artículo 4 literal e) consagra el patrimonio cultural de la Nación, como un derecho de los que se enlista como susceptible de buscar su protección mediante la acción popular.

**4.8.1 Concepto Legal de Patrimonio Cultural.** La ley 397 de 1997, consagra en su artículo 4º, la definición legal de lo que se debe entender como patrimonio cultural, dicha disposición modificada por el artículo 1º de la ley 1185 de 2008, en su inciso primero consagra:

---

<sup>275</sup>COLOMBIA. MINISTERIO DE CULTURA. Decreto 763. (10, marzo, 2009). Por el cual se reglamentan parcialmente las leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material. Bogotá. D.C. 2009. Artículos 2º y 3º.

**“Artículo 4º.-** Definición de patrimonio cultural de la Nación. El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular.”

Dicha concepción legal establecida por la norma transcrita, correspondería a una nueva visión de lo que constituye patrimonio cultural, nueva visión que coincide con lo que el autor Gonzalo Castellanos expresa sobre el cambio de perspectiva sobre la comprensión del patrimonio:

“El entendimiento del impacto y naturaleza del patrimonio cultural ha pasado entonces de radicarse en los objetos o en los sitios, para verse como una escala de valores que los grupos sociales y los colectivos asignan o niegan a los bienes tangibles y a las prácticas sociales, con una preeminencia de lo simbólico, lo contemporáneo, frente a lo histórico, lo antiguo o lo monumental.”<sup>276</sup>

La innovación de la definición legal que se establece en el artículo 4º de la ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1 de la ley 1185 de 2008, es que se abandona el criterio de tomar al patrimonio cultural como *acervo*, es decir como un simple conjunto de bienes morales o culturales acumulados por la tradición o herencia, criterio que prevalecía sobre todo en las disciplinas que se encargan directamente de su estudio y cuidado, tales como la arqueología, la arquitectura, o la restauración<sup>277</sup>, adoptando una nueva percepción del patrimonio cultural entendiéndolo como *construcción social*, es decir como una cualidad con la que se caracteriza a ciertos bienes o capacidades que se seleccionan de acuerdo a unos criterios específicos para que se preserven en función de variados intereses, tomando en cuenta los significados que les atribuyen sus receptores<sup>278</sup>, es decir la comunidad.

Entender al patrimonio cultural como construcción social implica de acuerdo con la antropóloga Ana Rosas Mantecón:

---

<sup>276</sup> CASTELLANOS VALENZUELA, Gonzalo. Óp. Cit., p. 6.

<sup>277</sup> MANTECÓN, Ana Rosas. Presentación. En: Alteridades. 1998. Julio – Diciembre. Vol. 8 No 16. 1998.p. 3.

<sup>278</sup> Ibid., p. 3

“Fundamentalmente, reconocer las fracturas y el conflicto tanto en su proceso de definición y en las políticas de conservación, como en la relación de los habitantes de una nación con ese patrimonio. La construcción del patrimonio es una operación dinámica, enraizada en el presente, a partir de la cual se construye, selecciona e interpreta el pasado.”<sup>279</sup>

Además, entender el patrimonio cultural bajo esa nueva perspectiva, permite pluralizar el patrimonio cultural, en el sentido de ampliarlo, para que sean reconocidos otros grupos sociales, para que se desvincule el contenido elitista de patrimonio, y atribuirle un contenido más popular. Además permite actualizar el patrimonio cultural, para que no solamente goce de dicha valoración lo creado en el pasado, sino también las construcciones y expresiones que se cargan de contenido simbólico en el presente<sup>280</sup>.

Sin embargo, en Colombia, toda manifestación de cultura, no se considera parte integral del patrimonio cultural, para que ello sea así, debe existir manifestación de una Ley o de un acto administrativo que así lo declare. Así se establece en la Sentencia de 6 de marzo de 2003, del Consejo de Estado, Sección Quinta, con ponencia del Consejero Darío Quiñones Pinilla, Número de radicación: 63001-23-31-000-2002-0609-01(AP-896). Además en la ley 1185 de Marzo de 2008 que modifica la Ley 397 de 1997 y en el Decreto 763 de 2009 que la reglamenta parcialmente en lo concerniente al patrimonio cultural de naturaleza material. Allí se establece que la declaratoria de un bien material como bien de interés cultural, o la inclusión de una manifestación en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial, es el acto administrativo, mediante el cual, previo cumplimiento del procedimiento establecido por la ley, la autoridad nacional, o las autoridades territoriales, indígenas, o de los consejos comunitarios de las comunidades afrodescendientes, según sus competencias, determinan que un bien, o una manifestación del patrimonio cultural de la nación queda cobijado por el Régimen Especial de Protección o de Salvaguardia previsto por la ley<sup>281</sup>.

**4.8.2 Integración del Patrimonio Cultural en Colombia:** En Colombia el patrimonio cultural está conformado por los bienes Materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la Cultura que son expresión de la Nacionalidad Colombiana. Tales como:

- La lengua Castellana
- Las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles
- La tradición

---

<sup>279</sup> *Ibid.*, p. 3

<sup>280</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>281</sup> Artículo 4 de la ley 397 de 1997, inciso segundo del literal b y Artículo 12 del Decreto 763 de 2009



- El conocimiento ancestral
- El paisaje cultural
- Las costumbres y hábitos
- Bienes muebles e inmuebles atribuidos con especial interés: Histórico, Artístico, Científico, Estético y Simbólico.

En los siguientes ámbitos:

- Plástico
- Arquitectónico
- Urbano
- Arqueológico
- Lingüístico
- Sonoro
- Musical
- Audiovisual
- Fílmico
- Testimonial
- Documental
- Literario
- Bibliográfico
- Museológico
- Antropológico

**4.8.3 Función del Patrimonio Cultural.** El Patrimonio cultural, tienen la función de ser testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro. Para ello, la política estatal tiene como objetivos la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, divulgación y sostenibilidad del mismo. Objetivos que se alcanzan mediante la integración de los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales y de las comunidades, grupos sociales, y poblaciones incorporados a estos, con el Plan Decenal de cultura y el Plan Nacional de Desarrollo. Además se deben asignar los recursos destinados a la salvaguarda, protección, recuperación, conservación, divulgación y sostenibilidad del Patrimonio Cultural de la Nación.

**4.8.4 Declaración de Bien de Interés Cultural o Inclusión en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial.** Cuando se trata de bienes materiales con las características necesarias establecidas por la ley para considerarse como patrimonio cultural, se lo declara como bien de interés cultural; para las manifestaciones no materiales del patrimonio cultural, se establece su inclusión en la Lista representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial.

La declaratoria de un bien material como bien de interés cultural, o la inclusión de una manifestación en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial, es el acto administrativo, mediante el cual, previo cumplimiento del procedimiento establecido por la ley, la autoridad nacional, o las autoridades territoriales, indígenas, o de los consejos comunitarios de las comunidades afrodescendientes, según sus competencias, determinan que un bien, o una manifestación del patrimonio cultural de la nación queda cobijado por el Régimen Especial de Protección o de Salvaguardia previsto por la ley.

Son competentes para la declaración de Bienes de Interés Cultural o para realizar inclusiones en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial, la Autoridad Nacional, Las autoridades Territoriales, Las autoridades indígenas y los Consejos Comunitarios de las comunidades afrodescendientes.

- ✓ **Trámite para la declaratoria de Bienes de Interés Cultural.** El trámite para la declaratoria de los Bienes de Interés Cultural en los distintos ámbitos territoriales, se encuentra definido por la ley 1185 de 1998, y se divide en cuatro pasos a saber:
- ✓ **Elaboración de una lista representativa de Candidatos:** Esta lista será elaborada por la Autoridad Competente de efectuar la declaratoria, en donde se incluirán los bienes que se pretendan incluir como Bienes de Interés Cultural de la Nación.
- ✓ **Definición de necesidad de Plan Especial de Manejo y Protección:** La autoridad competente de efectuar la declaratoria, con base en la lista representativa de candidatos, definirá si el determinado bien, requiere un Plan Especial de Manejo y Protección.
- ✓ **Concepto del Consejo Nacional, Departamental o Distrital de Patrimonio cultural:** El consejo Nacional, Departamental o Distrital de Patrimonio Cultural, según se trate de Bienes que pertenezcan al ámbito Nacional, Departamental Municipal o Distrital, deberá emitir un concepto respecto de la Declaratoria y de la Necesidad del Plan Especial de Manejo y Protección<sup>282</sup>.
- ✓ **Declaratoria y aprobación del Plan Especial de Manejo y Protección:** Cuando el concepto del Consejo Nacional, Departamental o Distrital, según corresponda, sea favorable, la autoridad, efectuará la declaratoria del bien

---

<sup>282</sup>El PEMP, es el instrumento de gestión del patrimonio cultural, por medio del cual se establecen las acciones necesarias para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo. La ley establece sus componentes de acuerdo a si se trata de bienes muebles o inmuebles. Artículo 11 de la ley 397 de 1997, modificado por el artículo 7 de la ley 1185 de 2008, reglamentado por los Capítulos II y III del decreto 763 de 2009.

como de Interés Cultural, y en el mismo acto de declaratoria aprobará el respectivo Plan Especial de Manejo y Protección.

- ✓ **Incorporación al Registro de Instrumentos Públicos:** La entidad que lleve a cabo la declaratoria de un bien de interés cultural, deberá informar a la correspondiente ORIP, con el fin de que esta incorpore la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, cuando exista PEMP, se incorporará además, anotación de su existencia.

**4.8.5 Propiedad del Patrimonio Cultural de la Nación.** En Colombia pueden ejercer el derecho de propiedad sobre el Patrimonio Cultural de la Nación: la Nación, las entidades públicas de cualquier orden, personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Los bienes que conforman el patrimonio arqueológico se consideran como bienes de interés cultural del orden nacional, pertenecen a la Nación y se rigen por normas especiales sobre la materia. Los Bienes de Interés Cultural, de propiedad de las entidades públicas son inembargables, imprescriptibles e inalienables. De acuerdo con el Decreto 2941 de 2009, el patrimonio cultural de naturaleza inmaterial, no es de la titularidad de ningún particular, sin embargo, quienes hayan efectuado procesos de registro, patentización, o cualquier otro régimen o instrumento de propiedad intelectual sobre actividades o productos relacionados con el Patrimonio Cultural Inmaterial, podrán ejercer dichos derechos sin menoscabar los derechos de la comunidad .

#### **4.9 PROTECCIÓN PATRIMONIO CULTURAL, JURISPRUDENCIA CONSEJO DE ESTADO (2000 – 2009).**

La normatividad relacionada con la declaración y protección del Patrimonio Cultural de la Nación y de los Bienes de Interés Cultural, también han sido objeto de pronunciamientos jurisprudenciales, en donde se aclaran puntos respecto del manejo que se le debe dar a los Bienes de Interés Cultural como parte integral del Patrimonio Cultural de la Nación, entre los cuales se destacan los siguientes:

Corte Constitucional. Sentencia C-366 de 2000.

«En el ámbito municipal y departamental, en desarrollo de los principios de descentralización, autonomía y participación, se asignó a las alcaldías y gobernaciones, la declaración y manejo del patrimonio cultural y de los bienes de interés cultural del ámbito municipal, distrital y departamental, previo concepto de las filiales del Consejo de Monumentos Nacional, donde éstas existan o, en su defecto, por la entidad delegada por el

Ministerio de la Cultura. Sin perjuicio que, uno de estos bienes, se declare bien de interés cultural de carácter nacional (artículo 8º).»<sup>283</sup>

En sentencia de 3 de Julio de 2003, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, con ponencia de la Consejera María Inés Ortiz Barbosa, radicación No. 73001-23-31-000-2002-00701-01(AP), se aclara que toda expresión de cultura, no se considera como patrimonio cultural o como bien de interés cultural, para ello, se necesita declaración expresa como tal, por parte de las entidades estatales encargadas para ello, así lo expresa el honorable tribunal:

“la definición conceptual de los derechos colectivos está sometida a la regulación específica sobre el tema, por lo que en caso de que exista reglamentación expresa, su entendimiento se aparta de los conceptos subjetivos de los particulares y de las autoridades y, por el contrario, se limita a la hermenéutica de la norma que los defina. Así, mediante la Ley 397 de 1997 se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias. Específicamente, el artículo 4º de esa normativa definió el concepto de patrimonio cultural de la Nación; de la lectura de esa norma se puede colegir que no toda forma de expresión cultural o artística puede considerarse integrante del patrimonio cultural de la Nación, puesto que para que adquiriera ese carácter es necesario que exista la declaración como bien de interés cultural o como monumento nacional. Esa declaración, según el artículo 8º ibídem, corresponde al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura y previo concepto del Consejo de Monumentos Nacionales. A las entidades territoriales les corresponde la declaratoria y el manejo del patrimonio cultural y de los bienes de interés cultural del ámbito municipal, distrital, departamental, a través de las Alcaldías y las Gobernaciones respectivas, previo concepto de los centros filiales del Consejo de Monumentos Nacionales allí donde existan, o en su defecto por la entidad delegada por el Ministerio de Cultura”.

El criterio anterior se reitera por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, consulta 1548, en la providencia del 19 de febrero de 2004: «4. La declaratoria de los bienes de interés cultural de carácter nacional compete al Ministerio de Cultura, mediante resolución, previo concepto del Consejo de Monumentos Nacionales, y la de los del ámbito departamental, del Distrito Capital y de los territorios indígenas, a las gobernaciones y alcaldías respectivas:..»

---

<sup>283</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-366 de 2000. (29, marzo, 2000). Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra. citado por CASTELLANOS VALENZUELA, Gonzalo. Óp. Cit., p. 8

El Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en sentencia de 1 de julio de 2004, con No. de radicación 1581, se manifestó respecto de las atribuciones de las entidades territoriales para la declaratoria y protección del patrimonio cultural, manifestando:

« Sobre el particular es preciso señalar que sobre los monumentos nacionales, las entidades territoriales en tanto que constituyen Estado, tienen la obligación de propender por su conservación y cuidado, siguiendo el precepto constitucional, y en el caso de los municipios, la normatividad referente a los planes de ordenamiento territorial, la ley 388 de 1997 modificada por la 810 de 2003, les confiere a las autoridades correspondientes facultades especiales para imponer sanciones urbanísticas conforme se reseñó anteriormente.

Ahora bien, las entidades territoriales tienen la facultad de declarar y manejar el patrimonio cultural y los bienes de interés cultural de los ámbitos departamental, del Distrito Capital y municipal, a través de las respectivas gobernaciones, alcaldías municipales y autoridades de los territorios indígenas, previo concepto de los centros filiales del Consejo de Monumentos Nacionales allí donde existan, o en su defecto, de la entidad delegada por el Ministerio de Cultura, de conformidad con el inciso segundo del artículo 8° de la ley 397 de 1997.

Cabe indicar que el numeral 9° del artículo 313 de la Constitución, atribuye a los concejos municipales la facultad de dictar las normas destinadas al control y preservación del patrimonio cultural del municipio.»

En sentencias más recientes, el Honorable Consejo de Estado ha sido reiterativo en sus pronunciamientos frente al tema, en la sentencia, cuya *ratio decidendi* se transcribe a continuación, se resuelve una acción popular que se presentó por la vulneración a los derechos colectivos al patrimonio cultural, por el progresivo deterioro de las edificaciones correspondientes a la Casona del Sabio Caldas y del Poeta Soldado Julio Arboleda, en la ciudad de Popayán, en dicha sentencia se pronunció de la siguiente forma:

“como consecuencia de la existencia de un proceso erosivo en parte del terreno donde se localiza la Casona del Sabio Caldas y del Poeta Soldado Julio Arboleda, que de no controlarse adecuadamente podría ocasionar más desestabilización del suelo y de contera daños en la estructura del citado inmueble, el cual fue declarado bien de interés cultural del municipio de Popayán, junto con el predio en el que está construida, siendo necesario que se realicen las obras pertinentes para su protección. La realización de las obras mencionadas le corresponde al municipio de Popayán, pues de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley 397 de 1997, le corresponde a las entidades territoriales el manejo de los

bienes declarados de interés cultural del ámbito municipal, manejo que lógicamente incluye el mantenimiento, rehabilitación y protección de los mismos cuando quiera que se encuentren expuestos a algún daño.”<sup>284</sup>

Con posterioridad, en el año 2008, el Consejo de Estado se pronunció acerca de quién es el competente para la declaración de bienes como Monumento Nacional, o bien de interés cultural o Artístico o de Patrimonio Cultural de la Nación, afirmando que dicha función corresponde al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura y previo concepto del Consejo de Monumentos. En la sentencia de 28 de Febrero de 2008, con ponencia del Consejero Camilo Arciniegas Andrade, resolvió desfavorablemente para el actor, una acción popular que se interpuso con el fin de evitar la supresión de la Casa de la Cultura de Nariño, con base en los siguientes argumentos:

“El Estado es responsable de la defensa del Patrimonio Cultural de la Nación, así como de la declaración de los bienes materiales e inmateriales o cualquier expresión de tipo artístico y cultural que puedan considerarse de interés cultural, según lo expuso la Sala en sentencia de 31 de mayo de 2007, en que se refirió, a la protección y defensa de bienes catalogados como patrimonio cultural de la Nación. Estos mandatos encuentran concreción en la Ley 397 de agosto de 1997, que, según lo dispuesto en su artículo 8º, le atribuye la responsabilidad de realizar la declaración de los monumentos nacionales y de los bienes de interés cultural de carácter nacional, así como del manejo de unos y otros. Síguese de lo expuesto, que la declaración de Monumento Nacional o de Bien de Interés Cultural o Artístico o de Patrimonio Cultural de la Nación, así como el manejo de tales bienes materiales o inmateriales, o cualquier tipo de expresión cultural, corresponde al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura y previo concepto del Consejo de Monumentos.  
(...)

Considera el actor que la actuación de la administración vulneró el derecho colectivo toda vez que el valor arquitectónico de la Casa de la Cultura y su inconmensurable labor como entidad promotora de la cultura en el Departamento de Nariño hacían plausible su tratamiento como Patrimonio Cultural de la Nación y bien de interés cultural, razón por la cual la entidad descentralizada debió recibir un tratamiento distinto. Como se mencionó con anterioridad, la declaración de un bien como patrimonio cultural de la Nación corresponde al Gobierno a través de las antedichas autoridades. Es claro para la Sala, que las funciones que desempeñaba la extinta entidad no han cesado con posterioridad a su supresión, pues

---

<sup>284</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia (15, febrero, 2007) Radicación No. 19001-23-31-000-2003-02228-01(AP). Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

quedó demostrado que la entidad que hoy cumple con esas funciones es la Secretaría de Educación y Cultura, que desempeña a cabalidad la promoción de la cultura en el Departamento de Nariño mediante la realización de las distintas actividades señaladas en el informe remitido por el Secretario de Educación y por el Gobernador. Es fuerza entonces, concluir que la supresión de la Casa de la Cultura no vulneró el derecho colectivo a la Defensa del Patrimonio Cultural de la Nación, comoquiera que la Administración actuó con fundamento en el artículo 75 de la ley 617 de 2000, y además, asignó las funciones de la extinta entidad a la Secretaría de Educación y Cultura, luego la promoción de la cultura se encuentra plenamente garantizada.”<sup>285</sup>

El 5 de febrero de 2009, el Consejo de estado en la sentencia con número de Radicación 25000-23-24-000-2005-00864-01(AP), con ponencia del Consejero Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, se resuelve un recurso de apelación contra una sentencia de acción popular que se presenta en contra de la Universidad Nacional, por la vulneración de, entre otros, el derecho a la defensa del patrimonio público y del patrimonio cultural de la Nación, al permitir que se plasme un retrato de medio cuerpo de Camilo Torres Restrepo portando un rifle, en actitud belicosa y guerrillera, en la fachada de la Biblioteca Central de la Universidad Nacional de Colombia. Retrato que lleva más de un año de permanencia en ese lugar. En esta sentencia, se hacen reflexiones en torno al tema al Patrimonio Cultural de la Nación y a los bienes de interés cultural, en el siguiente tenor:

“Sobre el contenido y alcance del concepto de patrimonio cultural de la Nación y de bienes de interés cultural, establecido en el artículo 4º de la Ley 397 de 1997, de la sentencia C-742 de 2006, se desprenden tres conclusiones importantes: la primera, que el concepto de patrimonio cultural de la Nación es general y el de interés cultural es especial, de ahí que los bienes que hacen parte de la primera categoría no siempre pertenezcan a la segunda, pero los que adquieren el carácter especial de interés cultural, dada su declaratoria, siempre hacen parte del patrimonio cultural de la Nación; la segunda, que la declaratoria de bienes de interés cultural no quiere decir que se excluye la protección de los bienes que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, simplemente significa que aquellos gozan de la protección especial que otorga la Ley 397 de 1997; y la tercera, que al aplicar la ley general de la cultura y las normas que la reglamentan únicamente a los bienes que han sido declarados de interés cultural, evidentemente se establecen restricciones y garantías solamente para esos bienes, excluyéndose, de esta forma, los bienes que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación que no han sido declarados de

---

<sup>285</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia. (28, febrero, 2008). Radicación No. 52001-23-31-000-2005-00213-01(AP). Consejero Ponente: Camilo Arciniegas Andrade.

interés cultural. Sin embargo, de acuerdo con la sentencia a la que se está haciendo alusión, la limitación al deber de protección del patrimonio cultural de la Nación contenida en el artículo 4º de la Ley 397 de 1997 - en el sentido de que dicha ley y las normas que la reglamenten son aplicables a los bienes que hayan sido declarados bienes de interés cultural-, es constitucionalmente válida, sin que la inaplicación de tales preceptos a los bienes que sobre los que no ha recaído dicha declaratoria oficial suponga que se encuentren desprotegidos o abandonados.”

#### **4.10 EL PATRIMONIO CULTURAL EN NARIÑO**

Dentro del contexto regional, el ámbito de protección de las acciones populares no solo se encuentra restringido al patrimonio cultural de interés Nacional establecido en el artículo 4 literal e) de la ley 472 de 1998, sino que toman una mayor relevancia los bienes que se conocen como “de interés cultural”, bienes que se encuentran establecidos por la ley 397 de 1997, reglamentada por el decreto Nacional 833 de 2002 y por los Decretos 763 y 2941 de 2009, que también son objeto de protección mediante las acciones populares.

Al respecto, aclara el Dr. Gonzalo Castellanos cuando se refiere a los bienes que constituyen bienes de interés cultural:

“Dentro de ese conjunto abstracto de expresiones, productos y objetos, algunos conjuntos de bienes o bienes individualmente considerados, por razón de sus significativos valores simbólicos, artísticos, estéticos o históricos, ameritan un especial tratamiento. En esa categoría especial se sitúan los designados por la ley como «bienes de interés cultural» los cuales constituyen un género legal especial dentro del universo de los denominados «bienes del patrimonio cultural de la Nación»<sup>286</sup>

Dentro del contexto regional, las gobernaciones y alcaldías de conformidad con el artículo 8º de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 5º de la Ley 1185 de 2008, tienen a su cargo la declaración y manejo del patrimonio cultural y de los bienes de interés cultural del ámbito municipal, distrital y departamental. En Nariño, esto resulta de vital importancia para proteger toda expresión de cultura que caracteriza a sus habitantes en cada uno de sus municipios. El citado autor manifiesta respecto de esa declaratoria en relación con lo establecido en la ley general de cultura: “La declaratoria de un bien de «interés cultural» puede proyectarse sobre bienes de naturaleza material o inmaterial que pertenezcan, que procedan de épocas Prehispánicas, de la Colonia, la Independencia, la República o la Contemporánea, según lo determina el artículo 4º ley 397 de 1997, ley General de Cultura.”<sup>287</sup>

---

<sup>286</sup> CASTELLANOS VALENZUELA, Gonzalo. Óp. Cit., p 8

<sup>287</sup> *Ibid.*, p. 8



**4.10.1 Declaración de Patrimonio Cultural en las Ordenanzas Departamentales Proferidas por la Asamblea Departamental de Nariño.** La ley General de Cultura, (397 de 1997) modificada por la ley 1185 de 2008 y reglamentada parcialmente por el Decreto 763 de 2009, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de Naturaleza Material, en virtud de los principios de descentralización, autonomía y participación consagrados en la Constitución Nacional, en su artículo 8 establece cuales son las entidades competentes para la declaratoria y manejo de los bienes de interés cultural de los departamentos, distritos y municipios al igual que de los territorios indígenas y comunidades negras de las que habla la ley 70 de 1993.

De acuerdo con el artículo en comento, la competencia para la declaratoria y manejo de los Bienes de Interés Cultural de los ámbitos territoriales, sea departamental, distrital, municipal, de los territorios indígenas y de las comunidades negras, radica de forma específica en las gobernaciones, las alcaldías y las autoridades correspondientes. Para las comunidades negras, la autoridad correspondiente sería el representante legal de la comunidad entendida esta como persona jurídica, y el Consejo Comunitario, a quien la ley 70 de 1993 en su artículo 5º le asigna entre otras, la función de velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural y el aprovechamiento y protección de los recursos naturales. Para los territorios indígenas la autoridad correspondiente sería en principio las directivas del Cabildo Indígena, como entidad pública especial encargada de representar a su grupo y ejercer las funciones que le atribuyen la ley, sus usos y costumbres; sin embargo no es esa la única posibilidad de organización política, pudiendo ser también los denominados Consejos Mayores, las Autoridades Tradicionales Indígenas (artículo 2º Decreto 2164 de 1995) u otra forma de organización centralizada inscrita ante el Ministerio del Interior y de Justicia, de acuerdo con lo establecido en la ley 89 de 1890 y el numeral 7 del artículo 3º del Decreto 1720 de 21 de mayo de 2008.

De acuerdo con la normatividad contenida en la ley 397 de 1997, desde su texto original, con la modificación de la ley 1185 de 2008 y con la reglamentación desarrollada por el decreto 763 de 10 de marzo de 2009, solo, el Ministerio de Cultura, las alcaldías municipales y distritales, las gobernaciones y las autoridades de las comunidades indígenas y negras, son las encargadas de forma exclusiva, de la declaración y manejo de los Bienes de Interés Cultural de las entidades territoriales en los niveles correspondientes al Departamento, Distrito, Municipio, Territorio Indígena o Comunidad Negra, previo concepto favorable del Consejo Departamental de Patrimonio Cultural para el caso de los Departamentos, Municipios, Territorios Indígenas y comunidades negras, o del Consejo Distrital de Patrimonio Cultural para el caso de los distritos.

Sin embargo, pese a las anteriores disposiciones, en el Departamento de Nariño, la Asamblea Departamental, se ha encargado de declarar determinados bienes

como Patrimonio Cultural del Departamento o de los municipios que lo componen, desde antes de la expedición de la ley 397 de 1997 e incluso con posterioridad a la entrada en vigencia de la misma.

La Asamblea Departamental de Nariño, en cumplimiento de sus funciones legales, ha proferido variedad de ordenanzas referentes al tema del fomento de la cultura, sin embargo, más allá de sus competencias ha reconocido y declarado varios bienes de interés cultural tanto materiales como inmateriales pertenecientes al Departamento de Nariño. Dichas ordenanzas se registran de manera enunciativa en la siguiente tabla, destacándose de forma especial, las referentes a declaratoria de patrimonio cultural:

Tabla 3. Ordenanzas Departamentales en relación con la protección del patrimonio cultural en Nariño.

<b>ORDENANZAS DEPARTAMENTALES Años: 1987 – 2009</b>	
<b>Año: 1987</b>	
<b>Ordenanza No.</b>	<b>Tema</b>
<b>53 de Noviembre 30</b>	Por la cual se crea el Festival de la Canción y el Humor Nariñense.
<b>54 de Noviembre 30</b>	Por la cual se crea la Corporación de Carnavales en el Departamento de Nariño
<b>Año: 1988</b>	
<b>25 de Noviembre 24</b>	Por la cual se organiza el Comité para la Promoción y Desarrollo Artesanal de Nariño
<b>26 de Noviembre 24</b>	Por la cual se determina la edición de los libros “ <i>Dinámica Social y Cultural Regional</i> ” de los autores nariñenses: Milciades Chávez Ch., Hugo Lizardo Ruíz, Segundo Zambrano C., Francisco Córdoba, Augusto Cabrera, Ramón Nogales, José Sierra y Javier Guerrero. “ <i>Pasto y Cien Protagonistas de su Historia</i> ” y “ <i>Crónicas del Medio Siglo</i> ” del autor: Héctor Bolaños Astorquiza. “ <i>Hombres Ilustres de Nariño</i> ” del autor: Jorge Alberto Arturo Bravo. “ <i>Desde la Calle</i> ” del autor: Jaime Hoyos Montúfar. “ <i>Estudio Histórico de la Ciudad de Túquerres</i> ” de la autora: María Ofir Mesa.
<b>Año: 1989</b>	
<b>19 de Noviembre 28</b>	Por la cual se determina la edición de los libros “ <i>Prismas Líricos</i> ” del autor: Jesús Guerra F. y el Libro “ <i>Un viaje a la Laguna Negra</i> ” del autor: Adolfo Suárez Córdoba.
<b>Año: 1990</b>	
<b>01 de Octubre 23</b>	Por la cual se Institucionaliza el <i>Concurso de Poesía Aurelio Arturo</i> , Se dispone que dicho evento queda a cargo del Tesoro del Departamento de Nariño, evento cultural en el cual tendrán derecho a participar todas las agrupaciones teatrales y declamadores de Nariño.

<b>07 de Noviembre 1</b>	Por la cual se crea el <i>Concurso Anual Departamental de Cuento Infantil "Ignacio Rodríguez Guerrero"</i> como aporte a la cultura, se dispone que dicho concurso quedará a cargo de la Casa de la Cultura de Nariño.
<b>17 de Noviembre 15</b>	Por la cual se crea la Casa de la Cultura de la Cruz del Mayo " <i>Manuel Agustín Ordóñez</i> ".
<b>24 de Noviembre 29</b>	Por la cual se ordena la publicación del Libro " <i>Crónicas de Domingo</i> " del autor Rodrigo Rodríguez Riascos.
<b>26 de Noviembre 29</b>	Por la cual se crea el <i>Centro de Estudios Históricos de la Ex – Provincia de Obando</i> , como una entidad adscrita a la Casa de la Cultura de Ipiales.
<b>Año: 1991</b>	
<b>18 de Noviembre 26</b>	Por la cual se declara <u><i>Patrimonio Cultural y Educativo del Departamento de Nariño, al Liceo Integrado de Bachillerato de la Universidad de Nariño</i></u> , en conmemoración de los 303 años de fundación del <i>Liceo Integrado de Bachillerato de Nariño</i> .
<b>21 de Noviembre 28</b>	Por la cual se crea la Casa de la Cultura de San José de Albán.
<b>Año: 1995</b>	
<b>12 de Febrero de 10</b>	Por la cual se autoriza a la Planta del Teatro Gualcalá a la promoción de la cultura.
<b>46 de Julio 27</b>	Mediante la cual se declara que la ciudad de Samaniego será sede permanente del <i>Concurso Nacional de Bandas Juveniles Mixtas</i> y sede permanente del <i>Reinado Departamental del Folklor</i> .
<b>Año: 1996</b>	
<b>30 de Junio 26</b>	Se crea la Casa de la Cultura del Municipio de Tumaco.
<b>Año: 1997</b>	
<b>43 de Diciembre 3</b>	Por medio de la cual se erige un monumento en honor a los comuneros del sur en el Municipio de Guaitarilla, lugar en el cual tuvo origen la <i>Revolución del Sur</i> en el año de 1800 (18 de Mayo). Se dispone que dicho monumento deberá ser elaborado por un artista nariñense y deberá ser una escultura alusiva a esta gesta patriótica de la región. Dicho monumento se construyó en el actual <i>Parque de la Revolución</i> en el Municipio de Guaitarilla y se erige con la efigie de las indígenas <i>Manuela Cumbal y Francisca Aucug</i> , protagonistas del suceso que se conmemora.
<b>Año: 2001</b>	
<b>22 de Noviembre 20</b>	Por medio de la cual se declara monumento histórico Departamental el Puente TACUAYA ubicado en el Municipio de Yacuanquer, Departamento de Nariño.
<b>Año: 2002</b>	
<b>23 de Junio 20</b>	Por medio de la cual se institucionaliza el <i>Reinado de la Papa</i> ,

	<i>el Concurso Regional de Bandas y la Feria Agro artesanal en el Municipio de Pupiales.</i>
<b>39 de Noviembre 27</b>	Por medio de la cual se institucionaliza el <i>Encuentro Étnico Cultural del Departamento de Nariño.</i>
<b>41 de Diciembre 9</b>	Por medio de la cual se institucionalizan los Carnavales de Tumaco. Roberto Payan y Magui Payan.
<b>Año: 2003</b>	
<b>41 de Diciembre 3</b>	<u>Por la cual se declara la <i>Banda Departamental de Nariño</i> como "<i>Patrimonio Cultural de los Nariñenses</i>".</u>
<b>Año 2004</b>	
<b>01 de Marzo 24</b>	Por medio de la cual se crea el <i>Concurso Departamental de Música Campesina.</i>
<b>25 de Diciembre 17</b>	Por medio de la cual se autoriza al Gobernador del Departamento de Nariño, formar parte de la <i>Corporación del Carnaval de Blancos y Negros de la ciudad de Pasto.</i>
<b>Año: 2005</b>	
<b>16 de Noviembre 19</b>	Por medio de la cual se crea el <i>Concurso Departamental de Música Guascarrilera</i>
<b>Año: 2007</b>	
<b>07 de 24 de Abril</b>	<u>Por la cual se institucionaliza el <i>Desfile Tradicional de las Fiestas de Enero</i>, como patrimonio histórico cultural de <i>Gualmatán.</i></u>
<b>34 de Diciembre 12</b>	<u>Por medio de la cual se institucionaliza el <i>Festival del Currulao</i> como patrimonio cultural de la Costa Pacífica Nariñense y del País.*</u>
<b>Año: 2008</b>	
<b>20 de Noviembre 10</b>	Mediante la cual se adiciona el presupuesto de ingresos y gastos del Departamento de Nariño, para la vigencia fiscal de 2008 con recursos provenientes del IVA adicional a la telefonía móvil para cultura.
<b>30 de Diciembre 17</b>	Por la cual se ordena la emisión de la Estampilla Procultura de Nariño de conformidad con el mandato legal contenido en la ley 397 de 1997 y en el artículo 1 de la ley 666 de 2001.
<b>Año: 2009</b>	
<b>09 de Junio 26</b>	<u>Por medio de la cual se declara a las <i>Mojigangas de Funes</i> como patrimonio cultural del Departamento de Nariño. Se dispone que Las Mojigangas del municipio de Funes, constituyen la tradición histórica de un pueblo con raíces indígenas que conserva sus costumbres ancestrales de festividad, solidaridad, folclor, arte, música. En un mate de chicha y una cucharada de ají, celebran el 29 de junio su quehacer diario, carnaval y colorido.</u>

Fuente: Esta investigación con información tomada de Gaceta Departamental de Nariño.\*ARISTIZABAL, Margarita. El festival del Currulao en Tumaco: Dinámicas

culturales y construcción de identidad étnica en el litoral pacífico colombiano. Tesis de Magister en Comunicación. Cali.: Universidad del Valle. Facultad de Comunicación. 2002.

La declaración mediante ordenanzas de determinados Bienes, como Patrimonio Cultural, no hace que los mismos hagan parte del Patrimonio Cultural de la Nación, o se constituyan como Bienes de Interés Cultural del Departamento o del Municipio, en primer lugar porque de acuerdo con las normas que regulan la materia, como se dijo anteriormente, dicha declaración no se realiza por la autoridad competente para hacerlo, y en segundo lugar, porque la declaración no se ajusta al procedimiento establecido para ello en la ley 397 de 1997 y en los Decretos y 763 y 2941 de 2009 que la reglamentan parcialmente. Al respecto la ley 397 de 1997, modificada por la ley 1185 de 12 de marzo de 2008, en el artículo 4º, literal b), inciso segundo, establece:

“La declaratoria de un bien material como de interés cultural, o la inclusión de una manifestación en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial es el acto administrativo mediante el cual, **previo cumplimiento del procedimiento previsto en esta ley, la autoridad nacional o las autoridades territoriales, indígenas o de los consejos comunitarios de las comunidades afrodescendientes, según sus competencias**, determinan que un bien o manifestación del patrimonio cultural de la Nación queda cobijado por el Régimen Especial de Protección o de Salvaguardia previsto en la presente ley.” (Negrita fuera del texto original)

Sin embargo, el reconocimiento de bienes como patrimonio cultural, por medio de ordenanzas departamentales, aunque en estricto sentido, no constituyen de manera formal lo que se considera como Patrimonio Cultural de la Nación, o como Bienes de Interés Cultural de la Nación, del Departamento o Municipio, si constituye un primer paso hacia la protección de esos determinados bienes con valor cultural, en razón a que en el contenido de las Ordenanzas se incluye en la mayoría de los casos disposiciones que facultan al Gobernador Departamental para que se destinen recursos hacia su preservación y difusión, como sucede en las ordenanzas 041 de 2003, por la cual se declara a la Banda Departamental de Nariño como patrimonio cultural de los Nariñenses, 007 de 2007 por la cual se institucionaliza el Desfile Tradicional de Fiestas de Enero como patrimonio histórico cultural de Gualmatán, y 034 de 2007 por la cual se institucionaliza el Festival del Currulao como patrimonio cultural de la Costa Pacífica y del Departamento de Nariño, además que constituyen también un primer paso para una posterior postulación y declaración como bien de interés cultural, que se ajuste a lo ordenado por las normas correspondientes.

A continuación referiré algunos bienes materiales e inmateriales que hacen parte del Patrimonio Cultural de Interés Nacional, y algunos bienes de interés cultural del departamento de Nariño.

En primer lugar se tiene el Carnaval de Negros y Blancos en Pasto, que por ley 706 de 2001 fue declarado patrimonio cultural de la Nación, y posteriormente mediante resolución 1557 de 2007 se declara como bien de interés cultural de carácter nacional; El 30 de Septiembre de 2009, en el marco de la 4ª Reunión del Comité Intergubernamental de la UNESCO para la salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial, realizada en Abu Dhabi (Emiratos Árabes Unidos), en presencia de 400 delegados de países del mundo, se incluye al Carnaval de Blancos y Negros como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad.

Dicho reconocimiento realizado por la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura), al Carnaval de Negros y Blancos, como integrante dentro de la categoría de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad, es el resultado del esfuerzo conjunto hecho por parte del Ministerio de Cultura de Colombia, La Alcaldía Municipal de Pasto, La Corporación del Carnaval de Negros y Blancos de Pasto **CORPOCARNAVAL**, El Consejo Municipal de Cultura, La Asociación Colectivos Coreográficos del Carnaval de Pasto, La Asociación de Artistas y Cultures del Carnaval **ASOARCA**, La Corporación Caminantes del Carnaval, La Asociación de Murgas del Carnaval y la comunidad de Nariño y de Pasto en general, Instituciones y Organizaciones que colaboraron en la preparación de los expedientes, para que se realizara la nominación del Carnaval de Blancos y Negros de Pasto, como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad ante la UNESCO<sup>288</sup>.

El 29 de Octubre de 2008, se presentó oficialmente la Nominación para su declaratoria como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad por parte de la Corporación del Carnaval de Negros y Blancos de Pasto, y el Grupo de Investigación de la Universidad de Nariño, casi un año después de realizada esta presentación, La UNESCO realiza el mencionado reconocimiento.

También en Pasto, se encuentra el Museo Taminango de artes y tradiciones populares de Nariño. La casona de Taminango declarada Monumento Nacional mediante el Decreto No. 2000 de 1971.

“El museo actualmente exhibe los procesos artesanales del mopa-mopa, o barniz de Pasto, escultura, talla y torno en madera, tejidos de lana, paja toquilla y cabuya, artículos en cuero, cacho y hueso, talla en piedra, gobelinos, muñequería, herrería y molino de piedra accionado por fuerza hidráulica.

---

<sup>288</sup> Para tener acceso al expediente de la candidatura del Carnaval de Negros y Blancos de Pasto, seguir el siguiente enlace: <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?RL=00287&topic=desc>

Por otra parte, se exhibe la imprenta de tipos griegos del Dr. Leopoldo López Alvarez y su colosal obra de traductor y humanista.”<sup>289</sup>

En tercer lugar se tiene en el municipio de Cumbal a la Piedra de los Machines, lugar de gran importancia por la relevancia del pasado indígena de los habitantes del municipio y el departamento:

“La piedra de los Machines se constituye en un lugar sagrado en donde los ancestros en cabeza del Cacique Tasmacur, se reunían para rendirle tributo al dios sol, en este petroglifo se encuentra impregnado el sol de los pastos que rige la fecundidad y la autoridad tradicional con relación a sus ocho puntas que significan las ocho veredas del Resguardo de Cumbal, en las que se rota el Bastón de Mando del Gobernador del Cabildo de Indígenas por el termino de un año, iniciando por la vereda de Huan, Tasmag, Cuaical, Quilismal, Cuetial, Cuaspud, Boyera y por ultimo San Martin – Miraflores”<sup>290</sup>.

Actualmente, en Nariño existen cinco bienes inmuebles, declarados como Bienes de Interés Cultural de Carácter Nacional, siendo estos:

- Catedral de San Juan de Pasto, mediante Resolución No. 1793 15 –XII-2000, del Ministerio de Cultura.
- Conjunto la Milagrosa, Antiguo Hospital San Pedro, mediante Decreto 1631 12-VIII-1988, proferido por el Presidente de la República de Colombia.
- Museo de Taminango Monasco Dachis, mediante Decreto 2000 15-X-1971 emanado por el Presidente de la República de Colombia.
- Teatro Imperial, mediante Resolución 0789 31-VII-1998, del Ministerio de Cultura
- Palacio de Gobierno Departamental

En el Departamento de Nariño, existen los siguientes bienes inmuebles de interés cultural del orden Departamental:

- Puente de Tablón de Gómez
- Basílica de Nuestra Señora del Rosario
- Petroglifo Machines de Cumbal
- Basílica de las Lajas
- Casona de Aduanas y Puente Internacional de Rumichaca

---

<sup>289</sup>COLOMBIA. MINISTERIO DE CULTURA. Sitios de Interés – Nariño. [En Línea] Sistema Nacional de Información Cultural. Bogotá. 2009. Disponible en internet: <[www.sinic.gov.co/SINIC/ColombiaCultural/ColCulturalBusca.aspx?AREID=3&SECID=8&IdDep=52&COLTEM=213](http://www.sinic.gov.co/SINIC/ColombiaCultural/ColCulturalBusca.aspx?AREID=3&SECID=8&IdDep=52&COLTEM=213)>

<sup>290</sup>CUMBAL. ALCALDÍA MUNICIPAL DE CUMBAL. Nuestro municipio. [En línea]. Cumbal. 2009. Disponible en internet: <[www.cumbal-narino.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=l----&s=m&m=l](http://www.cumbal-narino.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=l----&s=m&m=l)>

En el Municipio de Pasto, los siguientes bienes inmuebles son bienes de interés cultural del nivel municipal:

- Capilla de Lourdes
- Parroquia de San Andrés
- Comunidad Madres Conceptas
- Parroquia San Juan Bautista
- Colegio Javeriano
- Iglesia Cristo Rey
- Parroquia San Agustín
- Comunidad Padres Capuchinos
- Sede Centro de la Universidad de Nariño
- Iglesia de la Merced
- Iglesia de San Sebastián
- Oratorio San Felipe Neri
- Parroquia de Santiago

Estos son algunos de los bienes que hacen parte de los bienes de interés cultural del departamento y por tanto hacen parte integral del Patrimonio Cultural de Interés Nacional, que de acuerdo con la ley 472 de 1998, pueden ser objeto de protección mediante las acciones populares.



## 5. DISEÑO METODOLÓGICO

### 5.1 JUZGADOS ADMINISTRATIVOS EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO Y ACCIONES POPULARES OBJETO DE INVESTIGACIÓN

Dado que la presente investigación se basa en dos puntos fundamentales, siendo estos las acciones populares cuya pretensión principal sea la protección del patrimonio cultural de Nariño y los Juzgados Administrativos competentes para su conocimiento, se procederá a exponer primero una reseña respecto de la creación y puesta en marcha de estos despachos, para posteriormente explicar cuales acciones populares específicamente son objeto de esta investigación. Finalmente se describirá la forma en la cual fue recolectada la información.

**5.1.1 Juzgados administrativos en el departamento de Nariño.** La ley 446 del 7 de julio de 1998 en su artículo 63, dispuso la creación de los Juzgados administrativos, intentando afrontar la situación de la congestión de los despachos judiciales; en estricto sentido para el caso que nos ocupa, la congestión que se presentaba y aun se presenta en los Tribunales Administrativos de los distintos distritos judiciales existentes en el territorio nacional. Lo anterior en concordancia con el artículo 42 de la Ley 270 de 1996 que establece que estos juzgados administrativos del circuito integran la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En desarrollo de la ley estatutaria de la administración de justicia ley 446 de 7 de julio de 1998, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, expide el acuerdo No. 402 del 1 de diciembre de 1998, a través del cual dispuso la creación de 100 Juzgados Administrativos del Circuito que se iban a distribuir en 26 distritos judiciales del territorio nacional.

Así entonces dispuso el acuerdo, en lo que al departamento de Nariño corresponde:

“ARTÍCULO PRIMERO.- Los Juzgados Administrativos cumplirán con las funciones y competencias establecidas en el Código Contencioso Administrativo y ejercerán sus funciones en la comprensión territorial judicial establecida en el Acuerdo No. 401 de 1998.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Crear en el territorio nacional cien (100) Juzgados Administrativos distribuidos en los siguientes Circuitos Judiciales Administrativos:

#### 19. DISTRITO JUDICIAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

a. En el Circuito Judicial Administrativo de Ipiales: Un (1) Juzgado Administrativo

- b. En el Circuito Judicial Administrativo de Mocoa: Un (1) Juzgado Administrativo
- c. En el Circuito Judicial Administrativo de Pasto: Dos (2) Juzgados Administrativos<sup>291</sup>

En el acuerdo PSAA06-3321 de febrero 9 de 2006, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, estableció en su artículo 1º numeral 19, que el Distrito Judicial Administrativo de Nariño se compone de dos circuitos judiciales, el Circuito Judicial de Pasto y el Circuito Judicial de Mocoa, y en su literal a. establece que el Circuito Judicial de Pasto tiene su cabecera en el municipio de Pasto y comprensión territorial sobre todos los municipios del departamento de Nariño.

Posteriormente la misma Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura mediante acuerdo No. PSAA06-3345 del 13 de marzo de 2006, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, dispuso la creación de doscientos cincuenta y siete (257) juzgados administrativos, distribuidos en 26 Distritos Judiciales dentro del territorio nacional, en sus correspondientes 38 circuitos. En el caso particular del Distrito de Nariño, se crearon 8 Juzgados Administrativos para el Circuito de Pasto, y 1 Juzgado Administrativo para el Circuito de Mocoa.

De acuerdo con lo previsto en la norma reseñada, los juzgados administrativos entrarían a operar a partir del 1º de junio de 2006, en todo el país. Sin embargo, en el acuerdo PSAA06-3409 de 2006, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en su artículo segundo se establece como nueva fecha para su entrada en funcionamiento el día 1º de agosto de 2006, fecha que sería definitiva.

En este acuerdo, PSAA06-3409 de 2006, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, para dar aplicación a lo previsto en la ley 446 de 1998 respecto del traslado de los procesos de los Tribunales Administrativos a los Juzgados Administrativos, dispuso en su artículo 5º que los juzgados administrativos del Distrito Judicial de Nariño, se cerrarían desde su entrada en funcionamiento el día martes 1º de agosto de 2006, hasta el día viernes 11 de agosto del mismo año, razón por la cual los ocho juzgados administrativos del circuito de Pasto, iniciaron su atención al público a partir del día lunes 14 de agosto de 2006.

Así, conforme a lo establecido por la Ley 472 de 1998 estos juzgados conocerán de las acciones populares y de las acciones de grupo en primera instancia. Las

---

<sup>291</sup> COLOMBIA. CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. SALA ADMINISTRATIVA. Acuerdo 402 (1, diciembre, 1998). Por el cual se da cumplimiento a lo establecido en el artículo 63 de la Ley 446 de 1998. Bogotá. 1998.

acciones populares que pretendan la protección del patrimonio cultural de la Nación y del Departamento de Nariño, serán del conocimiento de los Jueces administrativos del circuito de Pasto.

**5.1.2 Acciones populares objeto de investigación.** En la actualidad, en el Distrito Judicial de Nariño existen 8 Juzgados Administrativos que operan en la ciudad de Pasto; las acciones populares que pretendían la protección del derecho colectivo al patrimonio cultural, de las que tuvieron conocimiento estos ocho Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto, son las que serán tomadas en cuenta en esta investigación, siempre que se haya proferido sentencia de primera instancia, dentro de los tres primeros años de funcionamiento de estos despachos, es decir, desde el mes de Agosto de 2006 hasta el mes de agosto de 2009.

## **5.2 RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN**

La información que se presenta en las siguientes gráficas se obtuvo mediante la visita a cada una de las oficinas de los ocho (8) juzgados administrativos que conforman el Circuito Judicial de Pasto.

En cada una de las visitas mencionadas, se hizo la correspondiente revisión de los libros radicadores, en donde se registran los datos de las acciones presentadas ante el respectivo juzgado; se hizo además, la revisión de los libros archivadores de sentencias, en donde se guarda copia de todas las sentencias proferidas, por el juez titular del despacho. En ambos libros, se tuvo en cuenta que los datos registrados correspondan a las fechas comprendidas desde su entrada en funcionamiento el día 11 de Agosto de 2006, hasta el día 11 de Agosto de 2009, es decir el periodo de tiempo que abarca sus tres primeros años de funcionamiento.

La revisión de los libros radicadores, permitió la recolección de la información que corresponde, a la cantidad de acciones populares presentadas ante cada uno de los juzgados administrativos del circuito judicial de Pasto en el periodo de tiempo mencionado (agosto 2006 – agosto 2009), referenciadas con el correspondiente número de radicación del expediente de Acción Popular.

La revisión de los libros archivadores de sentencias, permitió la recolección de los datos que corresponden a cuantas de las acciones populares presentadas han llegado a sentencia de primera instancia, su número de radicación, así como la identificación de las personas que actúan como accionantes, de las personas que actúan como accionados, y por último los derechos colectivos tratados en la sentencia, tanto los derechos colectivos enlistados en el artículo 4 de la ley 472 de 1998 como otros derechos colectivos; la totalidad de esa información, juzgado a juzgado, se encuentra registrada en el anexo B del presente informe.

La información registrada, se expone en las gráficas que se presentan en la sección 4. Es necesario aclarar, que la presente investigación contiene registro de información y gráficas, de forma individual para cada uno de los ocho (8) Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto, dichas gráficas juzgado a juzgado se encuentran en el anexo A y B del presente documento.

El anexo A, corresponde a las gráficas juzgado a juzgado del número de acciones populares presentadas por año en relación con el número de acciones populares con sentencia de primera instancia. Por otro lado, el anexo B, corresponde a la cantidad de sentencias proferidas por cada juzgado, en relación con el derecho colectivo sobre el cual versan.

Por lo tanto los datos y gráficas que se exponen en la sección 4, corresponden a los datos totales de los ocho juzgados administrativos del Circuito Judicial de Pasto.

## 6. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

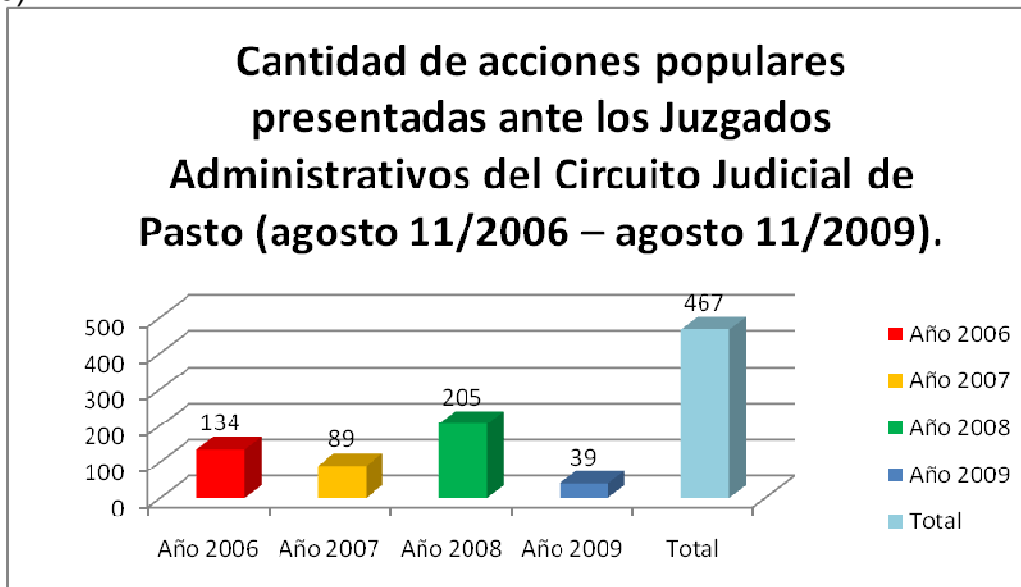
Los datos que se muestran en las siguientes gráficas corresponden a la comparación entre el número de acciones populares presentadas ante los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto, en el periodo de tiempo comprendido entre agosto de 2006 – agosto de 2009, en relación con el número de acciones populares con sentencia de primera instancia proferida durante el mismo periodo de tiempo. Además, se presenta la gráfica que expone la cantidad de sentencias proferidas por los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto, en relación con el derecho sobre el cual versan.

### **6.1 ACCIONES POPULARES PRESENTADAS Y TRAMITADAS ANTE LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO DE PASTO, CUYA PRETENCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN NARIÑO**

Se procederá a describir cual es la cantidad de acciones populares presentadas ante los Juzgados Administrativos de Pasto y se la relacionará con la cantidad de acciones que han llegado a sentencia de primera instancia, para posteriormente proceder a la determinación de cuál es la cantidad de expedientes que tratan de manera específica sobre la protección de un determinado derecho colectivo

**6.1.1 Cantidad de acciones populares presentadas ante los Juzgados Administrativos Del Circuito Judicial De Pasto (agosto 11/2006 – agosto 11/2009).** Como puede observarse en las siguientes gráficas, ante los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto, en el periodo comprendido entre el 11 de agosto de 2006 a agosto 11 de 2009, se presentaron por parte de los accionantes un total de 467 acciones populares. En promedio, durante el periodo de tiempo que llevan funcionando los juzgados administrativos del circuito de pasto se presentan 155.66 acciones populares por año. Teniendo en cuenta que el Circuito Judicial de Pasto lo conforman 8 Juzgados administrativos, ante cada juzgado administrativo del Circuito Judicial de Pasto, se presentan en promedio, 19.58 acciones populares anualmente.

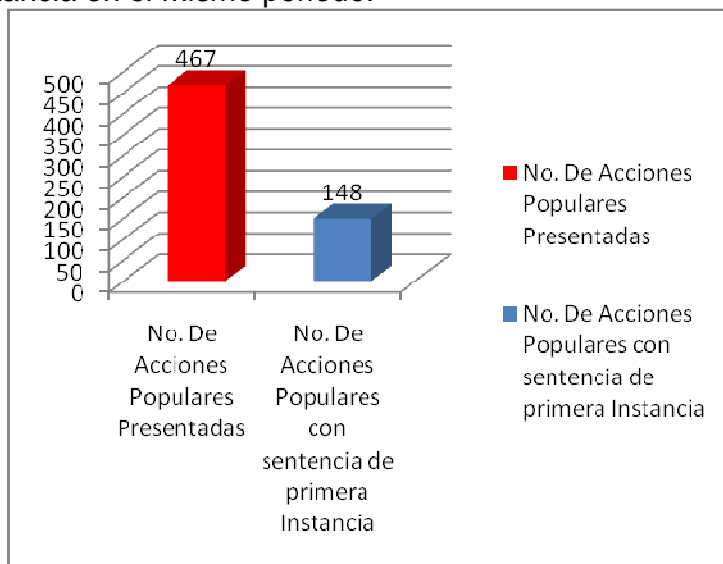
Figura 1. Cantidad de acciones populares presentadas ante los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto (agosto 11 de 2006 – agosto 11 de 2009)



Fuente: Esta investigación con información suministrada por Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto.

**6.1.2 Comparación entre la cantidad de acciones populares presentadas ante los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto (agosto 11/2006 – agosto 11/2009) en relación con la cantidad de acciones populares con sentencia de primera instancia en el mismo periodo.** De las 467 acciones populares presentadas ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto, desde el día 11 de agosto de 2006, hasta el día 11 de Agosto de 2009, solo 148 han llegado en su proceso, a sentencia de primera instancia, lo que corresponde al 31.69% del total de acciones populares presentadas. Lo anterior nos indica que cada Juzgado Administrativo del Circuito de Pasto, en promedio, ha proferido anualmente 18.5 sentencias de primera instancia en procesos de acciones populares, desde la fecha en que estos entraron en funcionamiento.

Figura 2. Comparación entre la cantidad de acciones populares presentadas ante los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto (agosto 11/2006 – agosto 11/2009) en relación con la cantidad de acciones populares con sentencia de primera instancia en el mismo periodo.



Fuente: Esta investigación.

**6.1.3 Cantidad expedientes con sentencia de primera instancia, tramitados en cada uno de los Juzgados Administrativos del Circuito De Pasto en relación con el derecho colectivo que en ellos se discute.** Las gráficas de columnas que se presentan a continuación corresponden a la cantidad Total de expedientes con sentencia de primera instancia, tramitados por los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto en relación con el Derecho Colectivo que en ellos se discute; Los literales de la a) a la n), que se muestran en las gráficas, corresponden al listado contenido en el artículo 4 de la ley 472 de 1998 que en su tenor literal prescribe:

**“Artículo 4º.-** Derechos e Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

- a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;
- b) La moralidad administrativa;
- c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas

- fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;
- d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;
  - e) La defensa del patrimonio público;
  - f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;
  - g) La seguridad y salubridad públicas;
  - h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;
  - i) La libre competencia económica;
  - j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;
  - k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;
  - l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente;
  - m) 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;
  - n) Los derechos de los consumidores y usuarios.”

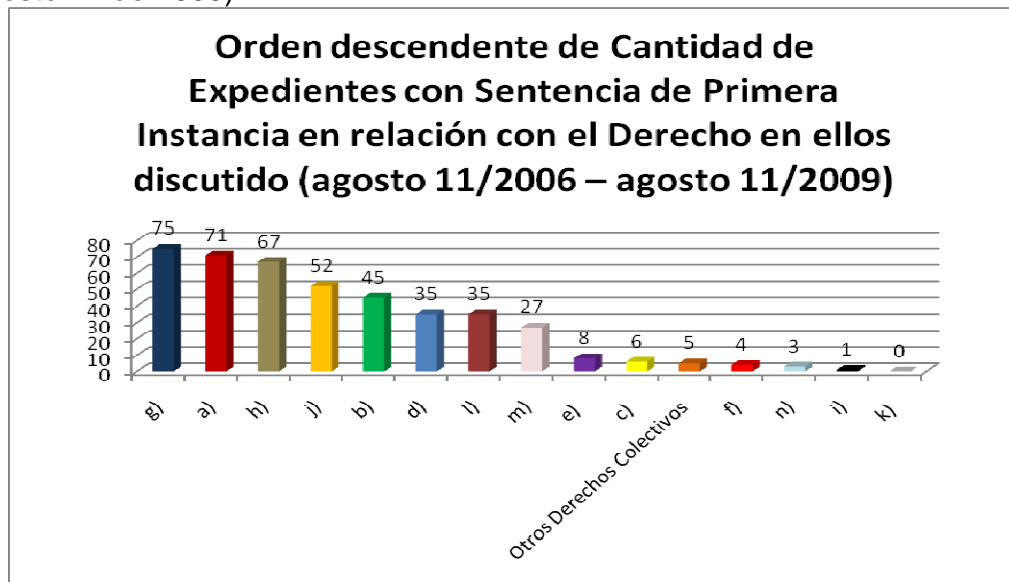
Como la misma norma lo expresa, el listado transcrito no es de carácter taxativo, motivo por el cual se puede invocar la protección, por medio de las acciones populares de otros derechos colectivos, que estén consagrados en la Constitución, en las leyes ordinarias, y en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia; razón por la cual la gráfica contiene, un ítem adicional, para registrar la cantidad de sentencias en las cuales se tratan<sup>292</sup>. La información registrada se presenta de manera gráfica a continuación.

---

<sup>292</sup> El ítem “otros derechos colectivos”, de las gráficas y de las tablas presentadas corresponden a los derechos a: Acceso a los servicios de seguridad social integral, Función social de la propiedad, Libertad de empresa, Prevalencia del interés general, Recreación y deporte, Acceso a la educación y la cultura, invocados por los accionantes en los expedientes revisados en los libros radicadores de los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto.



Figura 3. Orden descendente de cantidad de expedientes con sentencia de primera instancia en relación con el derecho en ellos discutido (agosto 11 de 2006 – agosto 11 de 2009)



Derechos Colectivos		
a) Goce de un ambiente sano	f) Patrimonio cultural	k) Prohibición de Fabricación de armas químicas
b) moralidad administrativa	g) Seguridad y Salubridad Públicas	l) Seguridad y prevención de desastres
c) Equilibrio ecológico	h) Acceso a infraestructura de servicios públicos	m) Realización de construcciones respetando disposiciones
d) Espacio público	i) Libre competencia económica	n) Derechos de consumidores y usuarios
e) Patrimonio Público	j) Acceso a los Servicios Públicos	Otros derechos colectivos

Fuente: Esta investigación.

Partiendo de la información expuesta en las gráficas, podemos decir que el derecho colectivo que más se discute en los procesos de Acción Popular, con sentencia de primera instancia, proferida entre el día 11 de agosto de 2006, al día 11 de agosto de 2009, es el derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas, puesto que de los 148 expedientes que tienen sentencia de primera

instancia, 75 versan sobre la protección de este derecho, valor que corresponde al 50.6%.

Como puede observarse durante los tres años que llevan en funcionamiento los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto, ningún expediente con sentencia de primera instancia trata sobre el derecho a la prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos.

El derecho a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, solo se trata en 4 de los 148 expedientes de procesos de acción popular, con sentencia de primera instancia tramitados por los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto, lo que corresponde al 2.7% del total de expedientes con sentencia de primera instancia. La relación de porcentajes, de este y los demás derechos colectivos se expone en la siguiente tabla:

Tabla 4. Porcentaje de Tratamiento de los Derechos Colectivos en los Procesos de Acción Popular con Sentencia de Primera Instancia, tramitados por los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto

<b>Derecho Colectivo</b>	<b>Porcentaje</b>
g) La seguridad y salubridad públicas	50.6%
a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias	47.9%
h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública	45.2%
j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna	35.1%
b) La moralidad administrativa	30.4%
d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público	23.6%
l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente	23.6%
m) 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	18.24%
e) La defensa del patrimonio público	5.4%
c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial	4.05%

importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente	
Otros derechos colectivos	3.3%
f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación	2.7%
n) Los derechos de los consumidores y usuarios	2.02%
i) La libre competencia económica	0.67%
k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos	0%

Fuente: Información recogida en esta investigación.

De la información recogida y presentada en las gráficas y tablas anteriores, es necesario aclarar que los accionantes al momento de presentar sus escritos de acción popular, exigen la protección simultánea de varios derechos colectivos relacionados entre sí, así por ejemplo, en la mayoría de las sentencias de procesos de acción popular de primera instancia, proferidas por los jueces administrativos del Circuito Judicial de Pasto, que se tuvo la oportunidad de revisar, el accionante exige en su escrito de acción popular, simultáneamente la protección de los derechos a la seguridad y salubridad públicas, el goce de un ambiente sano, el acceso a una infraestructura de servicios públicos que garantice la salubridad pública, y el acceso a los servicios públicos y que su prestación sea eficiente y oportuna, derechos relacionados con la prestación de algún servicio público como por ejemplo el de acueducto y alcantarillado. En estos casos, se registra el expediente de acción popular, en el que se discute ese conjunto de derechos, de forma individual por cada derecho colectivo discutido; por lo tanto, en el caso del ejemplo, se registra una vez por cada derecho colectivo, sin que existan necesariamente 4 expedientes diferentes.

En suma, de lo que se trata es de responder a la pregunta ¿en cuántos expedientes de procesos de acción popular se trata X derecho colectivo?, entonces, por motivos prácticos se responde, que X derecho colectivo se trata y se discute en una determinada cantidad de expedientes de acción popular, sin que de forma exclusiva, sea el único discutido y analizado, por las partes y por el juez respectivamente, dentro de ese expediente.

## **6.2 PRETENSIÓN DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN NARIÑO, MEDIANTE EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN POPULAR**

Como se dijo anteriormente, de los 148 expedientes de procesos de acción popular, solo 4 tratan de la protección del derecho colectivo al patrimonio cultural, lo que corresponde al 2.7% del total de expedientes con sentencia de primera

instancia; cantidad muy inferior si se compara con la cantidad de expedientes, en los que se trata otros derechos colectivos como por ejemplo, los derechos: a la seguridad y salubridad públicas (50.6%), el goce de un ambiente sano (47.9%), el acceso a una infraestructura de servicios públicos que garantice la salubridad pública (45.2%), y el acceso a los servicios públicos y que su prestación sea eficiente y oportuna (35.1%), derechos que ocupan los cuatro primeros lugares en el listado de la tabla 4 de la presente investigación.

En el trabajo de grado para obtener el título de abogado de la Pontificia Universidad Javeriana, presentado por Rodrigo Alfredo Marino Montoya, denominado "*Acciones Populares, un Instrumento de Justicia*", se presenta una gráfica en donde se registran los derechos colectivos que con más frecuencia se solicita su protección por parte de los accionantes, de acuerdo con el Registro de Acciones Populares de la Defensoría del Pueblo. Gráfica en la que se muestra que el derecho colectivo cuya protección solicitan los accionantes con mayor frecuencia, es el derecho al espacio público, seguido por el derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas y el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos.

El autor del trabajo, interpreta la gráfica presentada, expresando que allí se observa, que aquellos derechos que con más frecuencia se solicita su protección mediante el ejercicio de la Acción Popular, son los derechos colectivos más vulnerados. Sin embargo, tratándose de derechos colectivos como el patrimonio cultural, tal relación entre: mayor solicitud de protección – mayor vulneración, no es del todo cierta, pues entra en juego la apropiación y valoración que la comunidad realice de los derechos de los cuales es titular.

En este orden de ideas, para que los miembros de una colectividad deseen utilizar los medios, dispuestos para la protección de los derechos que pertenecen a la colectividad de la que hacen parte, es necesario que sean conscientes de que tales derechos existen y de los bienes jurídicos que se protegen, de las formas de amenaza y vulneración, de los medios de protección de que se dispone, y por último y más importante, tener la capacidad de apropiación y valoración de esos bienes jurídicos, para así, hacer uso de los medios para su protección en caso de presentarse una de las formas de amenaza. Así las cosas se hace necesario abandonar por parte de los miembros de la comunidad, ese criterio egoísta, bajo el cual, lo único merecedor de valoración, apreciación y cuidado, es aquello de lo que se es titular desde el punto de vista individual, y no de lo que se es titular desde el punto de vista común o colectivo, básicamente abandonar la idea, de que lo que es de todos, es igual a lo que es de nadie.

De ese modo, por ejemplo, en una colectividad, donde no se valore, y no exista por parte de los miembros de la colectividad, una capacidad de apropiación de aquello que constituye la memoria colectiva, o de aquellas manifestaciones que están cargadas de contenido simbólico que constituyen su identidad, o de

aquellas expresiones de su vida en comunidad que se realizan a través de la manipulación de sistemas simbólicos, no serán capaces de ejercer los medios para proteger, ese patrimonio cultural, aun manifestándose alguna forma de vulneración y aun existiendo los medios para su protección.

En Nariño, solo en cuatro expedientes de procesos de acción popular tramitados por los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto, entre el 11 de agosto de 2006, hasta el 11 de agosto de 2009, se refieren a la solicitud de protección de lo que constituye el patrimonio cultural de la Nación. Estos expedientes, se registran en la siguiente tabla.

Tabla 5. Expedientes de Acciones Populares Cuyo Objeto es la Protección del Patrimonio Cultural con Sentencia de Primera Instancia

<b>Juzgado Administrativo del Circuito de Pasto</b>	<b>No. de Radicación</b>	<b>Accionante</b>	<b>Accionado</b>
Primero	2009 - 00054	Jesús Fernando Beltrán Chávez	Municipio de Pasto
Segundo	2006 - 01073	Bolívar Antonio Narváez Mavisoy - Carlos Alberto Narváez -Luis Guillermo Achicanoy	Secretaría de Gobierno Municipal de Pasto - Municipio de Pasto - Departamento Administrativo de Planeación Municipal - Concejo Municipal de Pasto - Constructora Nuevo Horizonte - Guillermo García Realpe
Segundo	2007 - 00071	María del Pilar Giraldo Restrepo	Municipio de Ipiales
Cuarto	2006 - 00074	Andrés Fernando Caicedo - Daisy Gabriela Zambrano Reyes	Municipio de Pasto - Departamento de Nariño - Ministerio de Cultura

Fuente: Esta investigación.

Tales expedientes, son el objeto de investigación del presente trabajo, y por lo tanto, serán objeto de análisis.

### 6.3 CLASIFICACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL TRÁMITE EN TODAS SUS ETAPAS HASTA LA DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA, DE LAS ACCIONES POPULARES QUE PRETENDEN LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL MATERIAL E INMATERIAL EN NARIÑO, CONOCIDAS POR LOS JUECES ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO DE PASTO DURANTE EL PERIODO AGOSTO 2006 – AGOSTO 2009

Una vez identificados los expedientes en los cuales los accionantes solicitan la protección del derecho colectivo al patrimonio cultural, se procederá a partir de este punto a la descripción de las características generales del proceso en cada una de sus etapas.

**6.3.1 Características parte accionante.** En los procesos de acción popular, cuya pretensión es el amparo del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, que fueron presentadas ante los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto, cuyo trámite llegó a sentencia de primera instancia en el periodo comprendido entre el mes de agosto de 2006 hasta agosto de 2009, los accionantes cumplen con las siguientes características:

**6.3.1.1 Naturaleza jurídica del accionante.** En los cuatro procesos de acción popular presentados ante los Jueces Administrativos, cuya pretensión es el amparo del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, que son objeto de esta investigación, todas las personas que actúan como accionantes dentro de los respectivos procesos, corresponden a personas naturales, no existen demandas de acción popular que pretendan la protección del Patrimonio Cultural de la Nación presentadas por funcionarios públicos.

Tabla 6. Naturaleza jurídica de los accionantes y participación dentro de los expedientes analizados

Naturaleza Jurídica	Cantidad de Accionantes	Porcentaje
Persona Natural	7	100%
Organización Gubernamental	0	0%
Organización Popular o Cívica	0	0%
Entidad Pública con funciones de Control, Intervención o Vigilancia	0	0%
Procuraduría	0	0%
Defensoría del Pueblo	0	0%
Personero Municipal	0	0%
Alcalde	0	0%
Otro Funcionario Público	0	0%

A pesar, que la ley 472 de 1998, en su artículo 12, sobre la legitimación por activa para ejercer este tipo de acciones, faculta a las organizaciones no Gubernamentales, la Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar, las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia, los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos o intereses, ninguna de estas personas actuó como accionante dentro de los cuatro procesos referidos en la tabla 5 del presente documento.

**6.3.1.2 Actuación mediante apoderado judicial.** La ley 472 de 1998, en su artículo 13 expresa que los accionantes pueden actuar por si mismos o por quien actúe en su nombre, otorgando la facultad para que el ejercicio de la acción popular pueda realizarse con, o sin la presencia de apoderado judicial; solo en uno<sup>293</sup> (1) de los cuatro expedientes objeto de revisión dentro de la presente investigación, la actuación se desarrolla por parte de los accionantes a través de apoderado judicial.

Tabla 7. Intervención mediante apoderado judicial

<b>Actuación</b>	<b>Cantidad de Expedientes</b>
Con Apoderado Judicial	1
Sin Apoderado Judicial	3

Fuente: Esta Investigación.

Sin embargo, se hace necesario realizar una la aclaración, tal actuación mediante apoderado judicial, no se dio al momento de presentar el escrito de acción popular, sino, los accionantes conceden poder a un abogado para actuar en su representación dentro del proceso, con posterioridad a la presentación de la demanda de acción popular y antes de la realización de la audiencia especial de pacto de cumplimiento de la que habla el artículo 27 de la ley 472 de 1998, a partir de la cual se registran las actuaciones del apoderado judicial de la parte accionante.

**6.3.1.3 Hechos relevantes de la parte accionante.** Los accionantes en sus escritos de acción popular, relatan los hechos que se refieren a una vulneración del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 18 literal b) de la ley 472 de 1998, que establece como requisito de la demanda de la acción popular, la indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan su petición.

<sup>293</sup> Específicamente se trata del expediente No. 2006 – 001073, que se tramitó en su primera instancia por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Pasto, en donde se debate el asunto correspondiente a la demolición de la Casa Departamental Campesina.

Los hechos principales que se relatan en cada uno de los cuatro expedientes que son objeto de análisis dentro de la presente investigación, se refieren de forma general al incumplimiento o la omisión de las obligaciones que tienen a su cargo las entidades públicas respecto de la protección del Patrimonio Cultural de la Nación; es así que en el expediente No. 2006 – 00074, la parte accionante relata que existe una omisión por parte de la administración municipal de Pasto, debido a que para el momento en que se presenta la acción, los bienes que constituyen Bienes de Interés Cultural del Municipio y de la Nación que se ubican en el casco urbano del Municipio de Pasto, carecen de los respectivos Planes Especiales de Protección y Planes de divulgación que garantizarían su debida protección. De igual forma en el expediente No. 2006 – 1073, la parte accionante manifiesta que las entidades municipales no han hecho cumplir las normas sobre ordenamiento territorial, urbanismo y protección del patrimonio arquitectónico previstas en la Constitución Nacional y las Leyes; en el expediente No. 2007 – 00071 la parte accionante expresa que el Municipio de Ipiales incumplió con su obligación de divulgación de la socialización del proyecto de remodelación del “Parque 20 de julio” y por último en el expediente No. 2009 – 00054, el accionante manifiesta que el Municipio de Pasto incumple sus obligaciones sobre el mantenimiento de los andenes y vías públicas ubicadas en la zona aledaña al polideportivo del barrio Villalucía en la ciudad de Pasto.

Tabla 8. Hechos principales parte accionante

Hecho Principal	Cantidad de Expedientes	Porcentaje
Incumplimiento de obligaciones por parte de entidad pública	4	100%
Demolición o Destrucción de bien inmueble	2	50%

Fuente: Esta Investigación.

Por lo tanto, se tiene que la parte accionante dentro de los procesos de acción popular que fueron del conocimiento de los Jueces Administrativos del circuito de Pasto, que fueron objeto de análisis dentro de la presente investigación, alegan como hecho principal en sus demandas, el **incumplimiento o la omisión de las obligaciones que tienen a su cargo las entidades públicas respecto de la protección del Patrimonio Cultural de la Nación**, y es esta la razón que motiva la petición de amparo del derecho colectivo, mediante el ejercicio de una acción popular.

Sin embargo, adicionalmente, otro hecho principal que se observa en la redacción de las demandas de acción popular, presentadas por los accionantes, que fueron objeto de análisis dentro de la presente investigación, es la **demolición o destrucción de los bienes inmuebles** que a su juicio hacen parte del Patrimonio



Cultural de la Nación, hecho que se observa en dos de los cuatro expedientes objeto de análisis<sup>294</sup>. Siendo este hecho otra razón que motiva la interposición de una acción popular, con el fin de obtener la protección del Patrimonio Cultural de la Nación.

**6.3.1.4 Pretensiones de la parte accionante.** El artículo 2º de la ley 472 de 1998, expresa que la acción popular se ejerce con el fin de obtener uno o más de los siguientes objetivos:

- Evitar un daño contingente.
- Hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos o intereses colectivos.
- Restituir las cosas al estado anterior cuando fuere posible.

Los accionantes, en cumplimiento de lo establecido en el literal c) del artículo 18 de la ley 472 de 1998, manifiestan las pretensiones que buscan hacer efectivas con el ejercicio de la acción popular interpuesta, dichas pretensiones expresadas dentro de los escritos de acción popular que fueron objeto de análisis en la presente investigación, se clasifican, de acuerdo a los tres objetivos que se establecen en el artículo 2º de la ley 472 referido anteriormente.

Tabla 9. Pretensiones Parte Accionante

No. Expediente	Evitar daño contingente	Hacer cesar peligro o amenaza	Restituir al Estado Anterior
2006 – 00074	X		
2006 – 01073		X	X
2007 – 00071			X
2009 - 00054		X	

Fuente: Esta investigación.

Así entonces se tiene que en uno de los cuatro expedientes objeto de investigación, se pretende de forma exclusiva evitar un daño contingente, también en uno de los cuatro expedientes se pretende de forma exclusiva hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural, igualmente en uno de los cuatro expedientes se pretende de forma exclusiva hacer restituir las cosas al estado anterior, y en uno de los cuatro expedientes objeto de análisis se pretende simultáneamente hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural y Restituir las cosas al Estado Anterior.

<sup>294</sup> Se trata de los expedientes de acción popular No. 2007 – 00071 y 2006 – 001073 que se tramitaron en el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Pasto.

Como se puede observar, en dos expedientes de acción popular, de los cuatro que fueron objeto de análisis, se pretende la restitución de las cosas al estado anterior; en uno de forma exclusiva y en otro de forma simultánea con la pretensión de hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural. Estos dos expedientes de acción popular, corresponden a los dos en cuyas demandas, se narra como hecho, la demolición o destrucción de bien inmueble que constituye Patrimonio Cultural de la Nación.

Lo anterior, permite observar que existe una estrecha relación entre el hecho: **demolición o destrucción de bien inmueble que constituye Patrimonio Cultural de la Nación**, con la pretensión: **Restituir las cosas al Estado Anterior**, dentro de las acciones populares interpuestas ante los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto, que pretenden el amparo del derecho colectivo a la protección del patrimonio cultural de la Nación, cuya sentencia se profirió dentro del periodo comprendido entre el mes de agosto de 2006, hasta el mes de agosto de 2009.

También se observa que, las tres pretensiones: evitar un daño contingente; hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre el derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación; y la de restituir las cosas al estado anterior cuando fuere posible, se relacionan con el hecho: **incumplimiento o la omisión de las obligaciones que tienen a su cargo las entidades públicas respecto de la protección del Patrimonio Cultural de la Nación**, puesto que en la totalidad de los cuatro expedientes que fueron objeto de análisis dentro de la presente investigación, en los que se persigue al menos una de las tres pretensiones, se observa como hecho principal el mencionado incumplimiento u omisión.

En los expedientes que se analizaron, los accionantes en sus escritos de acción popular, no establecen la solicitud de pretensiones subsidiarias, es decir, no solicitan pretensiones que deban concederse en el caso de que las principales no prosperen.

**6.3.1.5 Solicitud de amparo de otros derechos colectivos en conjunto con la solicitud de amparo del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación.** Teniendo en cuenta que existe la posibilidad de que las autoridades públicas o los particulares a través de sus acciones u omisiones pueden amenazar o vulnerar a la vez, uno o varios derechos o intereses colectivos, en los expedientes de acción popular que fueron objeto de análisis se puede observar que en dos de los cuatro expedientes analizados, se busca exclusivamente el amparo del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, y en los dos restantes, se busca además de la protección de este derecho, el amparo de otros derechos colectivos que a la vez resultan amenazados o vulnerados.

Tabla 10. Solicitud de Amparo del Patrimonio Cultural y otros derechos colectivos

<b>No. Expediente</b>	<b>Patrimonio Cultural Exclusivamente</b>	<b>Patrimonio cultural y otros derechos colectivos</b>
2006 – 00074	<b>X</b>	
2006 – 01073		<b>X</b>
2007 – 00071	<b>X</b>	
2009 - 00054		<b>X</b>

Fuente: Esta Investigación.

En los dos expedientes objeto de análisis, en donde se observa que a criterio de los accionantes, con las acciones u omisiones de las autoridades públicas o de los particulares se vulneran otros derechos colectivos además del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, se tiene que aquellos derechos colectivos son los siguientes:

- La moralidad administrativa.
- El goce del espacio Público y la Utilización y defensa de los bienes de uso público.
- La defensa del patrimonio público.
- 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.

Derechos colectivos que se consagran en los literales b), d), e) y m) del artículo 4º de la ley 472 de 1998 respectivamente.

La anterior observación, permite determinar que existe una relación en la vulneración del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación con otros derechos colectivos, relación que se procederá a analizar a continuación, con base en los argumentos esgrimidos por los accionantes.

Se parte de la relación existente entre el derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación y el derecho colectivo a la moralidad administrativa, se debe decir en primer lugar que el derecho colectivo a la moralidad administrativa, tiene su fundamento en los artículos 88, 122, 123, 126, 128, 129 y 209 de la Constitución Nacional, y está estrechamente relacionado con el correcto ejercicio de la función pública, consagrando este derecho colectivo, como una protección en contra de la corrupción estatal. Este derecho colectivo, encuentra desarrollo legal en el marco internacional, en la Convención Interamericana contra la Corrupción, que se suscribe en la ciudad de Caracas el día 29 de Marzo de 1996, aprobada por la ley 412 de 1997 dentro del sistema jurídico colombiano.

De acuerdo con el artículo 123 de la Constitución Nacional, los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad y ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento; con fundamento en este artículo el Honorable Consejo de Estado<sup>295</sup> acudiendo a la doctrina<sup>296</sup>, adopta la definición de moralidad administrativa como el derecho colectivo a que los servidores públicos se ajusten a la Constitución y a las leyes que rigen las actuaciones de los funcionarios públicos.

La parte actora, dentro de los expedientes de acción popular que fueron objeto de análisis dentro de esta investigación, en donde se pretendía la protección del derecho colectivo a la moralidad administrativa, en conjunto con el amparo del derecho colectivo a la protección del patrimonio cultural, argumenta la existencia de vulneración del primer derecho colectivo mencionado, con base en el hecho aquí descrito como: **incumplimiento o la omisión de las obligaciones que tienen a su cargo las entidades públicas respecto de la protección del Patrimonio Cultural de la Nación**, en el sentido, de que el hecho de pasar por alto esa obligación de protección del Patrimonio Cultural por parte de las entidades públicas encargadas de ello, constituye una omisión de las obligaciones constitucionales y legales que rigen su actuación, respecto de la protección de este patrimonio, configurándose así a criterio de la parte accionante, un caso de vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, argumentando además, que tal omisión en el cumplimiento de sus obligaciones respecto de la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, se realiza de mala fe, por parte de la entidad pública a quien constitucional y legalmente se encomienda.

En segundo lugar se avizora una relación entre el derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación y el derecho colectivo al goce del espacio Público y la Utilización y defensa de los bienes de uso público.

El derecho colectivo al espacio público, se encuentra regulado dentro del sistema jurídico colombiano, en dos normas principales, una constitucional y otra de carácter legal; la primera de ellas, es el artículo 82 de la Constitución Nacional, que consagra la obligación que tiene el Estado de proteger la integridad del espacio público, su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular; la segunda es el artículo 5º de la ley 9ª de 1989 que define lo que se entiende como espacio público, en donde se establece que constituyen espacio público de la ciudad, entre otras, las áreas requeridas para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos.

---

<sup>295</sup> Consejo de Estado, Sentencia de 6 de julio de 2001, Consejera Ponente: Ligia López Díaz, No. de Radicación: AP – 154.

<sup>296</sup> CAMARGO, Pedro Pablo. Las acciones populares y de grupo. Ob. cit. p. 129

De lo regulado por la norma legal, se puede ver entonces que existe una estrecha relación entre el patrimonio cultural y el espacio público, pues las áreas requeridas para la preservación del primero constituyen parte integral del segundo, según el artículo 5º de la ley 9ª de 1989 antes referido. Esto con relación al patrimonio cultural de naturaleza material.

Con relación al patrimonio cultural de naturaleza inmaterial, el Decreto 2941 de 2009, por el cual se reglamenta parcialmente la ley 397 de 1997 en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de Naturaleza inmaterial, establece en su artículo 2º, que este patrimonio está integrado, entre otros elementos, por los espacios culturales y naturales que le son inherentes, y en el artículo 8º en su numeral 12, define a los espacios culturales como los sitios considerados sagrados o valorados como referentes culturales e hitos de la memoria ciudadana, entonces, en ocasiones, tales espacios culturales y naturales pueden coincidir con lo que se considera espacio público.

Así entonces, las autoridades públicas o los particulares, con sus acciones u omisiones, pueden vulnerar a la vez, el derecho colectivo a la protección del patrimonio cultural y el derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, en razón a la relación que puede existir entre estos dos tipos de bienes.

En tercer lugar, se observa una relación entre el derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación y el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, entre estos dos derechos colectivos existe una muy estrecha relación, puesto que algunos bienes de interés cultural del orden Municipal, Distrital, Departamental o Nacional, que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación, son de propiedad de la Nación o de las entidades públicas de cualquier orden respectivamente, tal como se procede a explicar a continuación.

En el sistema jurídico colombiano, lo que se conoce como patrimonio público, se compone de dos clases de bienes a saber, los bienes de uso público y los bienes patrimoniales, estos últimos también denominados bienes fiscales<sup>297</sup>. De acuerdo con los autores Ernesto Peña Quiñones y Gabriel Peña Rodríguez en su libro “El derecho de Bienes”, expresan que los bienes Patrimoniales o Fiscales del Estado:

“Son aquellos cuya titularidad corresponde siempre a una persona jurídica de derecho público de carácter nacional, departamental o municipal, y están afectos o sirven como medios para la prestación de todas las funciones y servicios públicos. En estos bienes se incluyen los bienes fiscales, los terrenos baldíos y, en fin, todos aquellos bienes que en una u

---

<sup>297</sup> PEÑA QUIÑONES, Ernesto y PEÑA RODRIGUEZ Gabriel. El derecho de bienes. Legis. Bogotá. 2006. p. 141

otra forma pertenecen al Estado pero que no son bienes de uso público.”<sup>298</sup>

Y respecto de los bienes de uso público citando al Doctor Gustavo Cuello Iriarte<sup>299</sup> manifiestan que son bienes que pertenecen a la Nación, tienen un destino común el cual es el “uso común de los habitantes”<sup>300</sup> y son de carácter inalienable, inembargable e imprescriptible. El Honorable Consejo de Estado, define a los bienes de uso público como:

“Los bienes de uso público universal o bienes públicos del territorio son aquellos que, si bien su dominio es igualmente de la República, su uso pertenece a todos los habitantes del territorio y están a su servicio permanente (como el de calles, plazas, parques, puentes, caminos, ejidos, etc.). Es decir, que por su propia naturaleza, en general, respecto a estos bienes ninguna entidad estatal tiene la titularidad de dominio similar a la de un particular, puesto que están destinados al servicio de todos los habitantes.”<sup>301</sup>

Los bienes que constituyen, los denominados bienes de uso público tienen su regulación Constitucional en los artículos 63 y 72<sup>302</sup> de la Constitución Nacional y su régimen legal es de derecho público, en la sentencia citada anteriormente, se establece que su titularidad recae en la Nación, y las entidades estatales correspondientes ejercen facultades especiales de administración, protección, control y de policía<sup>303</sup>.

Los bienes muebles o inmuebles de interés cultural del ámbito Nacional, Departamental, Distrital o Municipal, que pertenezcan a la Nación o a entidad pública de cualquier orden, hacen parte del patrimonio público y se constituyen como bienes de uso público, al igual que los bienes que conforman el patrimonio arqueológico, de acuerdo con lo consagrado en el inciso segundo del literal c) del artículo 4º de la ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1º de la ley 1185 de 2008. Sin embargo, se debe aclarar, que en la misma norma, se establece que las personas naturales o jurídicas de derecho privado, también pueden ser propietarias de bienes de interés cultural de la Nación o de las entidades territoriales; estos bienes, no constituyen bienes de uso público en los términos

---

<sup>298</sup> *Ibíd.*

<sup>299</sup> CUELLO IRIARTE, Gustavo. Los bienes de uso Público. En *Universitas*, Universidad Javeriana. No. 53. P. 133-150. Citado por PEÑA QUIÑONES, Ernesto y PEÑA RODRIGUEZ Gabriel. *El derecho de bienes*. Ob. cit. p. 142-143

<sup>300</sup> *Ibíd.*

<sup>301</sup> Consejo de Estado, Sentencia de febrero 16 de 2001, Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez, Número de Radicación: 16596

<sup>302</sup> Artículo específicamente referido a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación a cargo del Estado y que otorga la titularidad de los bienes de interés cultural a la Nación.

<sup>303</sup> *Ibíd.*

planteados anteriormente, puesto que no cumplen con la característica de ser bienes que pertenezcan a la Nación o a entidad pública de cualquier orden.

Respecto del patrimonio Cultural de Naturaleza inmaterial, el decreto 2941 de 2009, es claro al expresar que ningún particular podrá abrogarse la titularidad del Patrimonio Cultural Inmaterial, por tanto las manifestaciones de la cultura que constituyen Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, nunca podrán ser de propiedad de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Así entonces, las autoridades públicas, o los particulares, a través de sus acciones u omisiones pueden vulnerar el derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, y al mismo tiempo vulnerar el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, en razón de la estrecha relación que existe entre el patrimonio cultural de naturaleza material propiedad de la Nación u otra entidad pública de cualquier orden, y los denominados bienes de uso público que hacen parte del Patrimonio del Estado, puesto que estos vienen a ser el género dentro del cual el patrimonio cultural antes referido es una especie.

Por último, entre el derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación y el derecho colectivo a 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, existe una relación y tiene que ver de manera específica con la protección que se consagra para los bienes que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación de naturaleza material inmueble, puesto que de acuerdo con las normas que regulan su protección existen límites y procedimientos respecto de los niveles de intervención permitidos, entre ellos la demolición, reconstrucción o remodelación.

Esto se encuentra regulado de manera específica en la ley 397 de 1997 modificada por la ley 1185 de 2008, en su numeral 2º del artículo 11, en donde se establece que se entiende por intervención todo acto que cause cambios al bien de interés cultural o que afecte el estado del mismo, pudiendo ser actos de conservación, restauración, recuperación, remoción, demolición, desmembramiento, desplazamiento o subdivisión, los cuales para realizarse sobre bienes de interés cultural de la Nación, deberán contar con la autorización del Ministerio de Cultura, del Archivo General de la Nación o del Instituto Colombiano de Antropología según corresponda; para los bienes de interés cultural del ámbito regional, tales actos de intervención deben contar con la autorización de la entidad territorial que efectuó la declaratoria, lo mismo que los actos de intervención que se pretendan llevar a cabo en los bienes inmuebles ubicados en el área de influencia de acuerdo a lo estipulado en el Plan Especial de Manejo y Protección, en donde se exigirá su realización ajustándose a lo regulado por ese Plan.

La norma que se comenta expresa de forma muy clara que la autorización para la realización de actos de intervención en bienes inmuebles de interés cultural de

cualquier ámbito territorial, debe ser expedida por la autoridad correspondiente, sin la cual no podrá realizarse ningún tipo de intervención sobre el mismo, ni sobre los bienes inmuebles que hagan parte de su zona de influencia. Así lo dice la norma: “La autorización de intervención que debe expedir la autoridad competente no podrá sustituirse, en el caso de bienes inmuebles, por ninguna otra clase de autorización o licencia que corresponda expedir a otras autoridades públicas en materia urbanística”<sup>304</sup>.

Y más adelante expresa: “El otorgamiento de cualquier clase de licencia de autoridad ambiental, territorial, por las curadurías o por cualquiera otra entidad que implique la realización de acciones materiales sobre inmuebles declarados como de interés cultural, deberá garantizar el cumplimiento del Plan Especial de Manejo y Protección si este hubiera sido aprobado”<sup>305</sup>.

Como lo expresábamos anteriormente, uno de los hechos que se relata por parte de los accionantes en dos de los cuatro expedientes de acción popular objeto de análisis dentro de esta investigación, es la **demolición o destrucción de bien inmueble que constituye Patrimonio Cultural de la Nación**, de donde surge la relación entre la vulneración de los dos derechos colectivos en comento, puesto que las demoliciones de bienes que constituyen bienes de interés cultural, se realizan sin las autorizaciones emitidas por las autoridades correspondientes para hacerlo, o no se ciñen a los lineamientos establecidos en la ley general de cultura; por ende, las edificaciones y construcciones que se realicen sin la previa autorización de demolición de autoridad competente, respecto del patrimonio cultural, se practican irrespetando las disposiciones jurídicas establecidas, constituyéndose esto en una omisión de las autoridades públicas que vulnera los derechos colectivos a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación y a 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, consagrados en el artículo 4 de la ley 472 de 1998, en sus literales f) y m) respectivamente.

Es necesario realizar la aclaración, que para la época de presentación de las demandas de acción popular objeto de investigación, en las cuales se relata la demolición o destrucción de bien inmueble que constituye Patrimonio Cultural de la Nación, no se había expedido la ley 1185 que modificó la Ley General de Cultura, por lo tanto aún continuaba vigente la legislación anterior respecto del régimen para la protección de los bienes de interés cultural.

Sin embargo, en la redacción original del artículo 11 de la ley 397 de 1997, también se consagraba la exigencia de la autorización emitida por parte de la

---

<sup>304</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley General de Cultura. 1997. Modificada por ley 1185 de 2008. Título II. Artículo 11. Numeral 2. Inciso 5º.

<sup>305</sup> Ídem. Inciso 7º.



entidad competente que declaró un bien como de interés cultural en cualquier ámbito territorial, para la realización de actos de demolición, desplazamiento o restauración<sup>306</sup> sobre el mismo; razón por la cual también son válidas las mismas explicaciones anteriormente realizadas.

**6.3.1.6 Argumentos centrales de la parte accionante.** De la revisión de los expedientes de acción popular, objeto de análisis en la presente investigación, se observa que el argumento central consignado en la demanda, gira en torno a realizar un análisis comparativo de las normas que imponen obligaciones al demandado respecto de la protección del Patrimonio Cultural de la Nación y las acciones u omisiones de la entidad demandada respecto del incumplimiento injustificado de las mismas.

De esta forma, los accionados enuncian las normas de carácter constitucional o legal, que establecen que existe una obligación por parte del Estado de protección del Patrimonio Cultural y desarrollan su argumentación explicando la forma en que las entidades públicas demandadas, no cumplen con las obligaciones que a ellas se les imponen respecto de la protección de este patrimonio, por tanto expresan que dicho incumplimiento de esas obligaciones constituye una forma de vulneración del derecho colectivo consagrado en el literal f) del artículo 4 de la ley 472 de 1998.

Lo anterior en cumplimiento de lo ordenado por la ley 472 de 1998 en su artículo 18 referente a los requisitos de la demanda, específicamente en su literal b) que establece el requisito de indicar los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan la petición, además de lo expuesto por la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado<sup>307</sup> respecto de la necesidad de probar la fuente del deber de quien omite cumplirlo, como un requisito sustancial de la acción popular, pues según lo manifestado por el alto Tribunal, el juez no puede condenar a alguien a cumplir algo a lo cual no está obligado, así lo expresa el Honorable Tribunal manifestando que es necesario que:

“el interesado está obligado a probar cual es la fuente o dónde nace el deber de quien omite cumplirlo, pues naturalmente sino se prueba que el demandado en Acción Popular tenía el deber de cumplir determinado mandato, no puede el juez condenarle a cumplir aquello a que no está obligado”<sup>308</sup>.

---

<sup>306</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley General de Cultura (Texto Original). 1997. Título II. Artículo 11. Numeral 1.

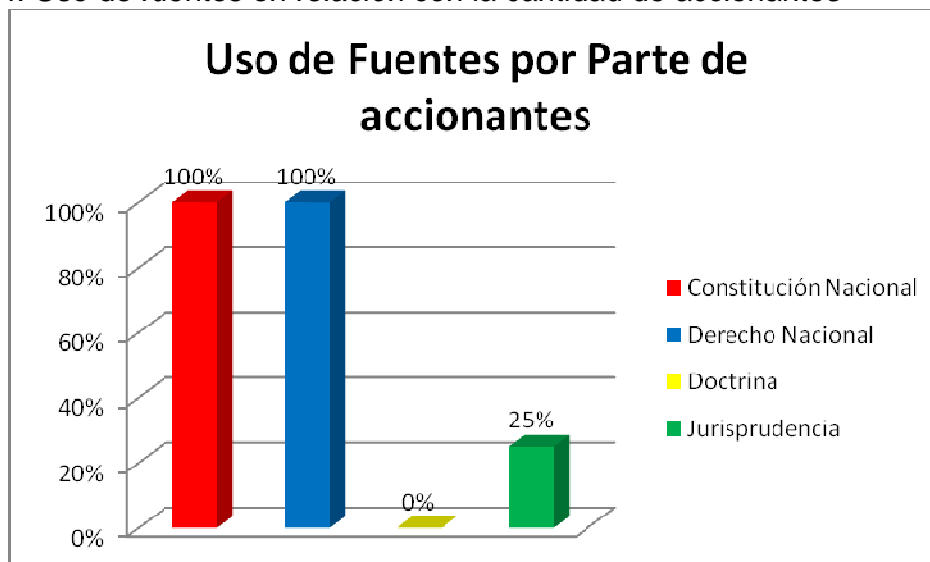
<sup>307</sup> Consejo de Estado. Sentencia (25, Mayo, 2000). Expediente AP-040. Consejero Ponente: Alberto Arango Mantilla

<sup>308</sup> Idem.

**6.3.1.7 Fuentes parte accionante.** En el ejercicio de las acciones populares, los accionantes, para dar fundamento jurídico a sus escritos de acción popular y para fundamentar sus argumentos y pretensiones acuden a diferentes fuentes; en los expedientes objeto de revisión se puede observar lo siguiente:

El uso de la doctrina como fundamentación jurídica del escrito de acción popular no se presenta en ninguno de los cuatro expedientes objeto de análisis. Frente al uso de precedentes de las altas Cortes, solo en uno de los cuatro expedientes objeto de análisis se pudo observar el uso de precedentes como fundamento jurídico de su escrito de acción popular; Contrario a lo anterior, en la totalidad de los expedientes objeto de análisis se observa que los accionantes en sus escritos de demanda, acuden al uso de normas constitucionales y a otras normas de derecho nacional al momento de dar fundamentación jurídica a sus argumentos.

Figura 4. Uso de fuentes en relación con la cantidad de accionantes



Fuente: Esta Investigación.

En lo concerniente al uso de jurisprudencia, que como se dijo anteriormente solo se presentó en uno de los cuatro expedientes objeto de análisis, se observa que la parte accionante acudió a la Jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional, referida al tema de la Naturaleza, características y finalidad de la acción popular, es decir, referida a aspectos meramente procesales.

Por lo tanto, se puede anotar que, en primer lugar no existió uso de la Jurisprudencia del Consejo de Estado en el fundamento de los escritos de acción popular, en el ejercicio de este tipo de acciones, y en segundo lugar, tampoco existió uso de la jurisprudencia como fundamento de la argumentación de la demanda frente a temas sustanciales, como lo sería de forma específica

pronunciamientos referidos al amparo del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación.

Frente al uso de normas constitucionales, tal como se referenció, en la totalidad de los expedientes objeto de análisis se observa remisión a este tipo de normas, sin embargo, existe diferencia frente al uso de las mismas teniendo en cuenta el tema al que estas se refieren. Se pudo observar que en dos de los cuatro expedientes de acción popular se usa la remisión a normas constitucionales referidas exclusivamente a la consagración de la acción popular como medio de defensa ante la vulneración de derechos colectivos, principalmente el artículo 88 de la Constitución Nacional.

En los dos procesos restantes, además de la remisión a la norma constitucional referente a la consagración de la acción popular como medio de defensa de los derechos colectivos, se utiliza la remisión a normas que establecen obligaciones a cargo del Estado respecto de la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, entre ellas, el artículo 8, 70, 71, y 72 la Constitución Nacional.

En solo uno de los cuatro expedientes objeto de revisión, se observa la referencia a normas constitucionales que tratan sobre las funciones de las autoridades municipales, como fundamento del argumento sobre el incumplimiento que se presenta por parte de estas de lo que la Constitución Nacional ha atribuido a su cargo.

La parte accionante, en el ejercicio de las acciones populares con el fin de obtener el amparo del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, acuden a la referencia de las normas de derecho nacional como fuente de su argumentación y pretensiones; como se dijo anteriormente, en la totalidad de los cuatro expedientes objeto de análisis dentro de la presente investigación se observó la referencia a este tipo de normas, sin embargo, al igual de cómo sucede con el uso de las normas constitucionales, el uso de otras normas de derecho nacional difiere dependiendo de los temas que regulan, así tenemos entonces que en uno de los cuatro expedientes objeto de análisis se hace referencia de forma exclusiva a la norma que tiene que ver con las reglas de procedimiento de las acciones populares, es decir a la ley 472 de 1998.

Igualmente, en dos de los cuatro expedientes, se observa que además de la norma sobre procedimiento de la Acción Popular, se utiliza como fundamento de la argumentación, la norma que regula lo concerniente al Patrimonio Cultural de la Nación, es decir la Ley 397 de 1997 o ley general de cultura. Por último, en dos expedientes se observa que existe la referencia a normas sobre las obligaciones de los municipios y de las entidades municipales respecto de la protección del patrimonio cultural.

En relación con las normas que regulan las obligaciones del Municipio y las autoridades municipales, encontramos que se hace referencia a normas como El Código de Régimen Municipal (Ley 136 de 1994), Ley 152 de 1994 (Ley orgánica del Plan de Desarrollo) y el Decreto 1600 de 2005 por el cual se reglamenta el reconocimiento de licencias urbanísticas, entre otras.

**6.3.1.8 Solicitud de medidas provisionales:** De acuerdo con el artículo 25 de la ley 472 de 1998 el Juez, de oficio o a petición de parte podrá decretar las medidas previas que estime convenientes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En los expedientes objeto de análisis dentro de la presente investigación se pudo observar que en dos de los expedientes de acción popular, se presenta por la parte accionante la solicitud de medidas provisionales, en los dos restantes, no existe presentación de dicha solicitud.

Tabla 11. Solicitud de medidas provisionales

Solicitud de Medidas Provisionales		
No. de Expediente	SI	NO
2006 – 00074		X
2006 – 01073	X	
2007 - 00071	X	
2009 – 00054		X

Fuente: Esta investigación.

En los dos expedientes, en los cuales se observa que el accionante presenta la solicitud de medidas provisionales, solo en uno de ellos, se solicita de forma específica la medida provisional que se debe tomar por parte del Juez con el fin de prevenir un daño inminente y para hacer cesar el que se hubiere causado, tal medida provisional solicitada se encuadra en lo regulado por la ley 472 de 1998 en el literal a) del artículo 25, la cual consiste en la solicitud de que se **ordene de manera inmediata la cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o que lo sigan ocasionando.** En el otro de los dos expedientes referenciados, la presentación de la solicitud de la medida provisional se hace en abstracto, solicitando al juez, que se ordene la medida provisional que de acuerdo a su criterio considere pertinente y procedente para el caso.

En el expediente, en el cual se solicita la medida provisional que se consagra en el literal a) del artículo 25 de la ley 472 de 1998, es uno de los expedientes en los cuales se narra como hecho: la **demolición o destrucción de los bienes inmuebles que a juicio de la parte accionante hacen parte del Patrimonio Cultural de la Nación,** pues lo que se pretendía con la solicitud de dicha medida provisional, era que se detuvieran las actividades de demolición y construcción de obra nueva, sobre el bien inmueble que se pretendía proteger.

Tabla 12. Solicitud de Medida Provisional y Concesión por parte del Juez

Solicitud de Medida Provisional y Concesión por parte del Juez			
No. de Expediente	Solicitud Medida Provisional Específica	Solicitud Medida Provisional en Abstracto	Concedida por parte del Juez
2006 – 01073	X		No
2007 - 00071		X	No

Fuente: Esta Investigación.

Sin embargo, en ninguno de los dos expedientes en los que se presenta la solicitud de medidas provisionales, éstas se conceden por parte del Juez; en el caso de la solicitud de la medida cautelar consagrada en el literal a) del artículo 25 de la ley 472 de 1998, el juez del conocimiento no considera viable su concesión bajo el argumento de que no existe suficiente material probatorio para inferir la vulneración inminente del derecho colectivo. En dicho asunto, la no concesión de la medida provisional, provocó que los trabajos de demolición y construcción de obra nueva continuaran, destruyéndose totalmente el bien inmueble que se pretendía proteger, que a la postre, en la sentencia, se declararía que sí hacía parte del Patrimonio Cultural de la Nación.

Frente al punto que se analiza, en los asuntos referenciados, se debió aplicar el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades procesales, consagrado en el artículo 5º de la ley 472 de 1998, en relación con lo establecido en el inciso final el artículo 17 de la misma ley, que establece que en desarrollo de este principio, el juez competente que reciba la acción popular tiene la facultad de tomar las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediables e irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos colectivos, puesto que una vez causada la demolición, esto se constituyó en un daño irreparable, en razón a que el bien que constituía patrimonio cultural, con las mismas características de valor histórico y arquitectónico, que lo constituían como un bien particular, y por las mismas razones un bien de interés cultural, ya no se puede recuperar.

En el caso en el que se presenta la solicitud de medidas cautelares de forma abstracta, el Juez del conocimiento, en el auto admisorio de la demanda, no profiere pronunciamiento alguno, respecto de esa solicitud.

**6.3.1.9 Solicitud de amparo de pobreza.** La ley 472 de 1998 en su artículo 19 consagra la posibilidad de solicitar el amparo de pobreza, que se concederá por el juez en los casos en los que él lo considere conveniente, ajustándose a las reglas establecidas en el código de procedimiento civil.

En los cuatro expedientes que fueron objeto de análisis por parte de la presente investigación, ninguno de los accionantes presento solicitud de amparo de

pobreza, por tanto no existió pronunciamiento al respecto. Sin embargo, se observó que en uno de ellos, en el expediente 2006 – 01073, tramitado por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Pasto, existió solicitud de amparo de pobreza, presentada por un tercero. Dicha solicitud de amparo de pobreza, se presentó por el tercero interviniente, en el mismo escrito en el que solicita al juez su intervención en el proceso en la modalidad de coadyuvante de la parte actora.

El amparo de pobreza, de acuerdo con lo establecido por el artículo 19 de la ley 472 de 1998, establece que el mismo se regula por lo dispuesto en las normas del Código de Procedimiento Civil Colombiano, tal como se dijo en el Capítulo correspondiente al Marco Referencial del presente texto, tales normas son las contenidas en los artículos 160 a 167 del Código. De acuerdo a lo señalado por las normas referidas, especialmente el artículo 160, tal amparo procede cuando el solicitante no está en capacidad de atender los gastos del proceso sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia. Quien lo solicita, deberá rendir juramento de que se encuentra en esa situación, el cual se entiende prestado con la sola presentación de la solicitud. La persona quien solicita el amparo, presenta su solicitud en un escrito en el cual no existe la mayor formalidad, sin embargo existe la referencia expresa de encontrarse en la situación descrita en el artículo 160 del Código de Procedimiento Civil que establece las características que debe cumplir quien solicite el amparo, para que este proceda.

Tal como lo prescriben las normas civiles, el juez del conocimiento en el asunto de que se trata, concede el amparo de pobreza en el mismo escrito en el cual, admite la solicitud de intervención en la modalidad de coadyuvante de la parte accionante, por considerar que la solicitud presentada, se ajusta a los requisitos exigidos por el Código de Procedimiento Civil en las normas pertinentes.

**6.3.1.10 Corporación ante la cual se presenta la acción popular.** En este punto, se debe tener en cuenta, lo señalado respecto de la fecha de entrada en funcionamiento de los Juzgados Administrativos, la cual, según lo estipulado por el acuerdo PSAA06-3409 de 2006 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura sería a partir del día 1º de agosto del año 2006 y para dar cumplimiento a lo establecido en la ley 446 de 1998, respecto del traslado de los procesos de los Tribunales Administrativos a los Juzgados Administrativos, se dispuso que los juzgados administrativos del Circuito Judicial de Pasto, iniciaran su atención al público a partir del día lunes 14 de agosto de 2006, tal como se anotó en el presente texto en el aparte pertinente.

Por tanto, los procesos 2006 – 00074 y 2006 – 001073, a los cuales se les dio trámite hasta su sentencia de primera instancia en los Juzgados Cuarto y Segundo administrativo del Circuito Judicial de Pasto respectivamente, tuvieron el desarrollo de sus etapas iniciales entre ellas las de presentación de la demanda, ante el Tribunal Administrativo de Nariño, pues su fecha de presentación se registra antes del 11 de agosto de 2006.

Para los expedientes 2007 – 00071 y 2009 – 00054, la totalidad de sus etapas procesales, dentro del trámite de las acciones populares, reguladas por la ley 472 de 1998, se desarrollaron ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto, Segundo y Primero respectivamente.

**6.3.2 Auto admisorio de la demanda.** En la revisión de los autos admisorios de las demandas de acción popular se pudo observar las siguientes características.

**6.3.2.1 Admisión, inadmisión y rechazo.** En solo uno de los cuatro expedientes objeto de análisis, se presenta la eventualidad de la inadmisión de la demanda, por el motivo de que el accionante, en su escrito de acción popular omite enunciar cuál o cuáles son los derechos colectivos vulnerados; tal requisito de la demanda se encuentra establecido en el literal a) de la ley 472 de 1998.

En el caso en donde se presentó la inadmisión, en el mismo auto que inadmite la demanda, se conceden tres días para que el accionante, corrija la omisión presentada; dentro del término para hacerlo, el accionante presenta escrito con las correcciones pertinentes, razón por la cual se procedió a su admisión. Cabe señalar que en los asuntos objeto de análisis, no se presentó la eventualidad del rechazo de la demanda, en razón a que no existieron motivos para ello.

En los tres expedientes, de los cuatro, objeto de análisis, se observa la admisión directa de la demanda, sin presentarse mayores eventualidades.

**6.3.2.2 Contenido del auto admisorio de la demanda de acción popular.** El análisis del contenido del auto admisorio de las demandas de acción popular, que son objeto de análisis dentro de la presente investigación, se realizará en seis aspectos, a los cuales debe hacerse referencia en el auto admisorio de las demandas, de acuerdo con lo establecido en la ley 472 de 1998. No se tomará en cuenta, la referencia a la admisión o inadmisión de la demanda, en razón a que ya se revisó el tema en el numeral anterior.

**6.3.2.3 Conformación del Litisconsorcio Necesario por Pasiva.** En razón a que de acuerdo con la ley 472, en el inciso final del artículo 18, señala como requisito de la demanda, la indicación de la persona natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, cuando fuere posible, se está indicando la posibilidad de que el accionante desconozca quien es la persona natural o jurídica directamente responsable de la vulneración del derecho colectivo, por tanto es obligación del juez de manera oficiosa, ordenar la comparecencia al proceso de las personas no mencionadas que deban actuar como demandados dentro del proceso, con el fin de poder cumplir con la obligación de proferir una decisión de fondo.

Así entonces, en los autos admisorios de las demandas de acción popular, de los expedientes objeto de análisis, se pudo constatar que en dos de los cuatro

expedientes, existe omisión por parte de los accionantes, de mencionar a todas las personas que deben comparecer al proceso como demandados. Se trata de los expedientes 2006 – 00074 y 2006 – 01073, en donde se omite mencionar como entidades demandadas al Ministerio de Cultura de Colombia y a la Curaduría Urbana Segunda de Pasto respectivamente.

De los dos expedientes, en los que el accionante omite mencionar a todas las personas naturales o jurídicas en contra de las cuales va dirigida la demanda, y deben comparecer como demandados al proceso, solo en uno, el juez cumple con su obligación de conformar el Litisconsorcio necesario por pasiva, el cual es el expediente 2006 – 1073; en el expediente 2006 – 00074, esta obligación no se cumplió, lo cual generó inconvenientes, puesto que se advirtió dicha eventualidad, al momento en el cual se realizaba la audiencia especial de pacto de cumplimiento, generando retrasos en el curso normal que debía dársele al proceso.

Se debe hacer precisión, que la etapa de admisión y traslado de la demanda, y por ende la expedición del auto admisorio de la misma, se tramitó, para ambos casos ante el Tribunal Administrativo de Nariño, por tanto, estas etapas no fueron del conocimiento de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto.

**6.3.2.4 Notificación a la Defensoría del Pueblo.** Como se dijo anteriormente, en la totalidad de los expedientes que son objeto de análisis, la acción popular se ejerce sin la participación de apoderado judicial, es decir, que la parte accionante al momento de presentar la demanda actúa en nombre propio, en razón a ello, en virtud de lo establecido en la ley 472, en el inciso 2º del su artículo 13, cuando se presenta dicha eventualidad, es obligación por parte del Juez, en el auto admisorio de la demanda notificar a la Defensoría del Pueblo, para que intervenga en el proceso.

Tabla 13. Notificación del auto admisorio de la demanda a la Defensoría del Pueblo

<b>Realización de la Notificación a la defensoría del pueblo del auto admisorio de la demanda</b>		
<b>No. de Expediente</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>
2006 – 00074	<b>X</b>	
2006 – 01073	<b>X</b>	
2007 – 00071	<b>X</b>	
2009 – 00054		<b>X</b>

Fuente: Esta Investigación.

En los autos admissorios de los expedientes que son objeto de análisis, se puede observar que en solo tres de los cuatro expedientes, se ordena por parte del juez en el auto admisorio, la notificación del mismo a la Defensoría del Pueblo para lo



de su cargo; en el expediente restante, dicha notificación no se realiza, existiendo como se señaló en el párrafo anterior, la obligación de realizarse. Esta omisión, afecta los derechos de las personas que actúan como accionantes, puesto que la intervención de la Defensoría del Pueblo, en los asuntos en los cuales la acción popular se promueva sin la presencia de apoderado judicial, se prevé por la ley en aras de garantizar el mandato constitucional establecido en el artículo 282 en su numeral 5º, referido a las funciones de la Defensoría del Pueblo, para reforzar la eficacia del ejercicio de la acción popular, tal como lo señala la Corte Constitucional en la sentencia C -215 de 1999<sup>309</sup>.

**6.3.2.5 Comunicación al Ministerio Público.** De acuerdo a lo previsto en el inciso 6º del artículo 21 de la ley 472 de 1998, existe la obligación de comunicar el auto admisorio de la demanda de acción popular al Ministerio Público, obviamente, cuando la acción no haya sido promovida por este, con el fin de que intervenga como parte pública en defensa de los derechos e intereses colectivos, en los procesos que lo considere conveniente.

Tal como lo señala la ley, existe la obligación de **comunicar** el auto admisorio, lo cual no quiere decir que sea obligatoria la notificación formal del mismo, por tanto, podría proceder el envío de un oficio por parte del Juez del conocimiento<sup>310</sup> al agente del ministerio público que corresponda; sin embargo, en todos los expedientes que son objeto de análisis en la presente investigación, la comunicación del auto admisorio de la demanda de acción popular, al señor agente del Ministerio Público, se hace a través de la notificación personal.

**6.3.2.6 Información a la comunidad.** El inciso primero del artículo 21 de la ley 472 de 1998, establece que se podrá informar a la comunidad la existencia del proceso de acción popular, a través de cualquier medio masivo de comunicación o de cualquier mecanismo eficaz; como se puede observar, la ley no establece exigencia específica respecto del medio a través de cual se informará a la comunidad de la existencia de un proceso de acción popular.

De lo observado en los expedientes objeto de análisis, todos los autos admisórios contienen la orden impartida por parte del Juez, de informar a los miembros de la comunidad de la existencia del proceso de acción popular, sin embargo, se difiere en la forma en que se realiza, identificándose dos modalidades de ordenar la comunicación a la comunidad.

Así entonces, se pudo verificar que en dos de los expedientes analizados, el juez dispone que se debe hacer la comunicación a los miembros de la comunidad, dejando a la libre elección del accionante, el medio a través del cual se realizará

---

<sup>309</sup> Corte Constitucional. Sentencia C -215 (14, abril, 1999). Magistrada Ponente: Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

<sup>310</sup> LOPEZ BLANCO, Hernán. Procedimiento Civil. Ob. cit. p. 402

dicha comunicación, tales expedientes corresponden a los números de radicación 2006 – 00074 y 2006 – 01073, cuyo trámite en esta etapa inicial del proceso, se adelantó ante el Tribunal Administrativo de Nariño.

En los expedientes 2007 – 00071 y 2009 – 00054, cuyo trámite en su totalidad se adelantó ante los Juzgados Segundo y Primero, respectivamente, el juez señala de forma expresa los medios a través de los cuales se debe realizar la comunicación a la comunidad.

En todos los expedientes objeto de análisis dentro de la presente investigación, tanto en los que se deja a libertad del accionante el medio de comunicación a través del cual se informará a la comunidad de la existencia del proceso, como en los que se hace señalamiento expreso del mismo por parte del Juez, se verificó que la comunicación a la cual se está haciendo referencia, se realiza a través de mensaje radial, en emisora local.

**6.3.2.7 Comunicación a la entidad administrativa encargada de la protección del derecho colectivo afectado.** El inciso final del artículo 21 de la ley 472 de 1998, señala que debe remitirse comunicación de la existencia del proceso, a la entidad administrativa encargada de la protección del derecho o interés colectivo vulnerado, para que quede a su determinación, presentarse o no al proceso<sup>311</sup>.

En los expedientes que son objeto de análisis en la presente investigación, la comunicación a la entidad administrativa encargada de la protección del derecho se hace obligatoria, en razón a que la misma, es quien debe comparecer al proceso en calidad de demandada, por tanto, en pro de la garantía del derecho al debido proceso y al derecho de defensa, se procedió a la notificación del auto admisorio de la demanda.

Sin embargo, en los procesos que son objeto de análisis, y en todos los procesos de acción popular en donde se ejercite la acción, con el fin de lograr el amparo del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural, resultaría conveniente además, comunicar la existencia de estos procesos, al Ministerio de Cultura, puesto que a nivel Nacional, es esta la entidad administrativa encargada de la protección de todo aquello que constituye Patrimonio Cultural de la Nación, y es la entidad administrativa, que puede aportar, información pertinente al proceso a fin de determinar si efectivamente existe o no, vulneración del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación en razón a las funciones que legalmente se le atribuyen, entre otras las de fijar la política estatal en lo referente al Patrimonio Cultural de la Nación, fijando políticas generales y lineamientos técnicos y administrativos a los cuales se deben sujetar las entidades y personas que integran el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación.

---

<sup>311</sup> Ídem. p. 403

Una vez realizada la comunicación, el Ministerio de Cultura, podría solicitar su intervención como coadyuvante, sea de la parte accionante o accionada, dentro del proceso de acción popular.

Sin embargo, tal como se advierte de la lectura del inciso final del artículo 21 de la ley 472 de 1998, tal comunicación a la entidad administrativa encargada de la protección del derecho o interés colectivo, no obliga a dicha entidad a comparecer al proceso, simplemente la faculta para que intervenga, en caso de considerarlo necesario.

En los expedientes objeto de análisis, solo en uno de ellos, en el expediente No. 2006 – 00074, existe participación del Ministerio de Cultura dentro del proceso, en razón a que esta entidad actúa como entidad demanda, en los restantes tres procesos, el Ministerio de Cultura, no tuvo participación en el trámite de la primera instancia del proceso de acción popular.

Tabla 14. Participación del Ministerio de Cultura en los Procesos de Acción Popular en donde se pretende la protección del patrimonio cultural de la Nación Tramitados ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto (agosto 2006 – agosto 2009)

<b>Participación del Ministerio de Cultura dentro del Proceso</b>		
<b>Expediente</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>
2006 – 00074	<b>X</b>	
2006 – 01073		<b>X</b>
2007 – 00071		<b>X</b>
2009 – 00054		<b>X</b>

Fuente: Esta Investigación.

**6.3.2.8 Registro público de las acciones populares y de grupo.** El artículo 80 de la ley 472 de 1998, en su inciso primero establece que todo juez que conozca de procesos de acción popular, deberá enviar una copia de la demanda, del auto admisorio de la demanda y del fallo definitivo a la Defensoría del Pueblo, con el fin de que esta institución organice el Registro Público centralizado de las Acciones Populares y de las Acciones de Grupo que se interpongan en el país.

Este deber, consagrado en la norma a la cual se hace referencia, no se cumple por parte de todos los jueces que tienen a su cargo el conocimiento de asuntos de acción popular, a través de los cuales, se busca el amparo al derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, puesto que de los cuatro expedientes que son objeto de análisis en la presente investigación, solo tres de ellos cumplen con esa obligación, ordenando remisión de la demanda, y del auto admisorio de la misma a la defensoría del pueblo.

Por esta razón, el Registro Público Centralizado de las Acciones Populares y de las Acciones de Grupo, que se debe organizar por parte de la Defensoría del Pueblo, no se puede llevar a cabo de manera rigurosa para el cumplimiento de los fines estadísticos, académicos o investigativos que se pretendan realizar, con base en la información consignada en dicho registro.

**6.3.3 Características parte accionada.** De la revisión de los expedientes que fueron objeto de análisis en la presente investigación, se logró identificar, las siguientes características de las personas en contra de las cuales se dirigían las acciones populares, cuya presentación tenía como pretensión, el amparo del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, acciones que fueron tramitadas hasta sentencia de primera instancia por los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto, durante el periodo comprendido entre agosto de 2006 a agosto de 2009.

**6.3.3.1 Naturaleza jurídica del accionado.** Se debe tener en cuenta, que de acuerdo a la ley 472 de 1998, en su artículo 15 referido al tema de la jurisdicción, se establece la regla según la cual, si la acción popular se dirige en contra de una entidad pública o en contra de un particulares que desempeñen funciones administrativas, esta será del conocimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; en los demás casos, es decir cuando la demanda de acción popular se dirija en contra de un particular, esta será del conocimiento de la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad civil.

En razón a que los expedientes objeto de revisión, corresponden a los procesos de acción popular que se tramitaron ante los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto, es obvio que tales acciones populares fueron dirigidas en contra de una entidad pública o un particular con funciones administrativas, por lo tanto en principio, no encontraríamos como persona demandada a un particular. Sin embargo, en virtud del fuero de atracción, en el caso en el cual, en una acción popular, concurren como demandados una entidad de derecho público y un particular que no cumpla funciones administrativas, esta acción popular será del conocimiento de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

En los expedientes que fueron objeto de análisis dentro de la presente investigación, se pudo observar que participan como accionados dentro de los procesos de acción popular, ocho personas. Siendo cinco de ellas, personas jurídicas de derecho público, (Municipio de Pasto, Municipio de Ipiales, Concejo Municipal de Pasto, Gobernación de Nariño y Ministerio de Cultura); una persona particular con función administrativa (Curador Segundo Urbano de Pasto); y dos personas particulares, siendo uno de ellos persona natural (Guillermo García Realpe), y el otro persona jurídica de derecho privado (Sociedad Nuevo Horizonte Ltda.).

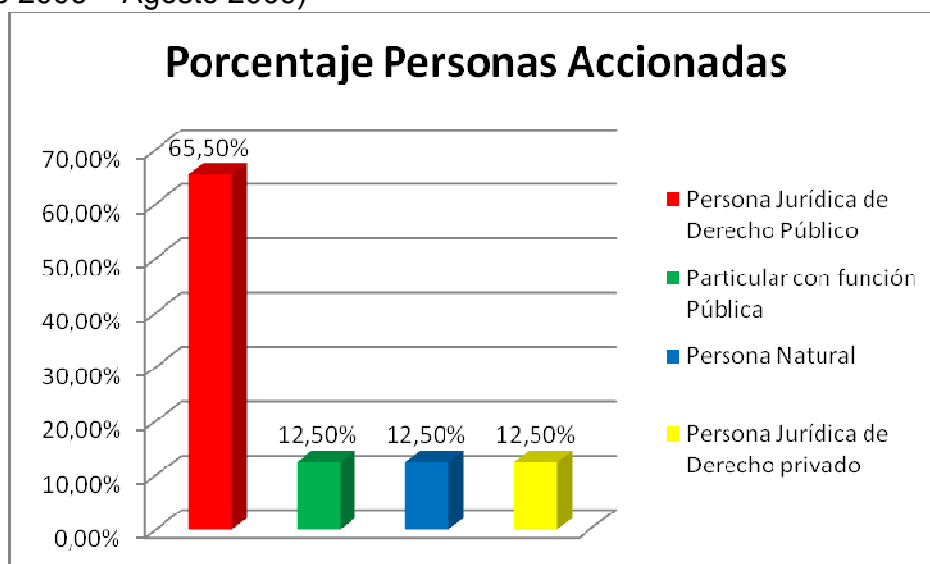
Tabla 15. Naturaleza Jurídica de las Personas que actúan como demandados en los procesos de acción popular que se tramitaron hasta su sentencia de primera instancia ante los juzgados administrativos del circuito de Pasto (agosto 2006 – agosto 2009)

<b>Personas que actúan como accionados</b>	
Naturaleza Jurídica	Cantidad
Persona Jurídica de Derecho Público	5
Particular con función administrativa	1
Persona Natural	1
Persona Jurídica de derecho privado	1
<b>Total</b>	<b>8</b>

Fuente: Esta Investigación

La entidad más demandada fue el Municipio de Pasto con tres demandas de acción popular por presunta vulneración del derecho colectivo al patrimonio cultural en su contra, las demás personas jurídicas de derecho público, personas jurídicas de derecho privado, persona natural y particular con función pública, dentro de los procesos objeto de revisión, solo registran en su contra, un proceso de acción popular por presunta vulneración del derecho colectivo al patrimonio cultural.

Figura 5. Naturaleza Jurídica y porcentaje de participación como accionados en los procesos de acción popular en donde se pretende la protección del patrimonio cultural, tramitados por los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto (Agosto 2006 – Agosto 2009)



Fuente: Esta Investigación

Se tiene entonces, que las entidades públicas constituyen el 62.5% del total de las personas que actúan como demandados, los particulares con función administrativa constituye el 12.5%, y los particulares el 25% del total de demandados (12.5% Persona Natural, 12.5% Persona Jurídica de Derecho Privado). Como se puede observar, las entidades públicas se constituyen a criterio de los accionantes en los mayores vulneradores del derecho colectivo a la protección del patrimonio cultural en Nariño, siendo estas entidades, a quienes la ley encarga su protección.

Lo anterior va de acuerdo con uno de los hechos principales que los accionantes relatan en el escrito de demanda de acción popular, que como se anotó anteriormente, se encuentra en todos los expedientes objeto de investigación y es el de: **incumplimiento o la omisión de las obligaciones que tienen a su cargo las entidades públicas respecto de la protección del Patrimonio Cultural de la Nación.**

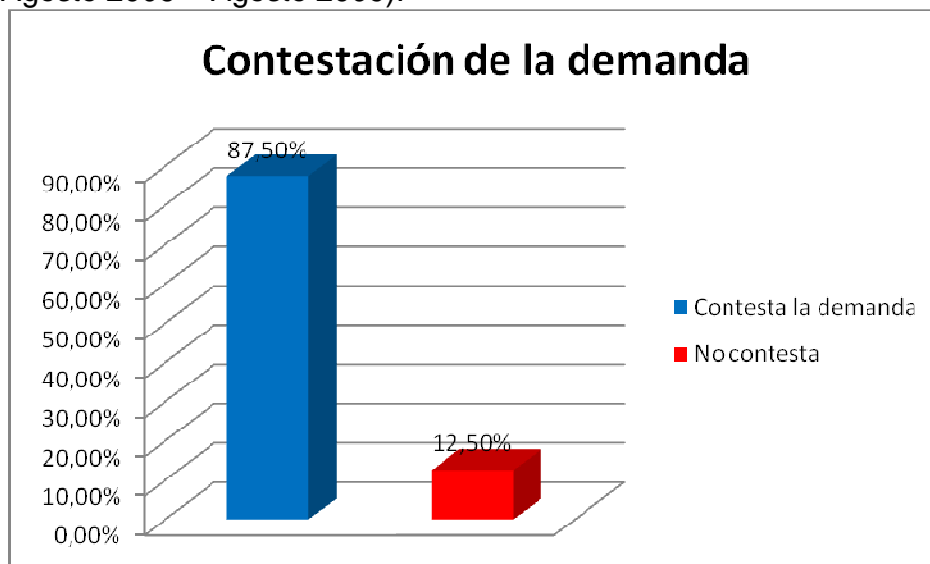
**6.3.3.2 Contestación de la demanda de acción popular.** En los procesos que fueron objeto de análisis dentro de la presente investigación se pudo observar, que solo una de las ocho personas que actúan como accionados, no presentaron escrito de contestación de la demanda, persona que corresponde a la persona natural que se demanda en el expediente 2006 – 1073 que se tramitó hasta su sentencia de primera instancia en el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Pasto.

Tabla 16. Tipo de persona y contestación de la demanda

<b>Contestación de la demanda</b>		
<b>Tipo de Persona</b>	<b>Contesta</b>	<b>No Contesta</b>
Jurídica de derecho público	X	
Particular con función administrativa	X	
Persona Natural		X
Persona Jurídica de Derecho Privado	X	

Fuente: Esta Investigación

Figura 6. Porcentaje de Accionados en relación con la contestación de la demanda de acción popular que pretende la protección del patrimonio cultural, en los procesos tramitados por los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto (Agosto 2006 – Agosto 2009).



Fuente: Esta Investigación.

Como se puede observar, en los expedientes de acción popular en donde se pretendía el amparo del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, tramitados por los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto, durante el periodo comprendido entre el mes de agosto de 2006 hasta agosto de 2009, el 87.5% de los accionados contestan y el 12.5% no presenta contestación de la demanda.

**6.3.3.3 Contestación extemporánea de la demanda de Acción Popular.** De acuerdo a lo establecido por la ley 472 de 1998 en su artículo 22, el Juez en el auto admisorio de la demanda, dispondrá que el demandado tiene un término de 10 días, que se entienden hábiles, para realizar la contestación de la demanda, término que se cuenta a partir de la notificación.

Sin embargo, no todos los accionados, contestan dentro del término legal para hacerlo, dentro de los expedientes objeto de análisis se pudo observar que todas las personas que actúan como demandados dentro del expediente 2006 – 01073, Constructora Nuevo Horizonte Ltda., Curaduría Urbana Segunda de Pasto, Concejo Municipal de Pasto y la Alcaldía de Pasto, contestan extemporáneamente la demanda, y no se realiza ningún pronunciamiento por parte del Juez, respecto de esta irregularidad. De la misma forma sucede dentro del expediente 2006 – 00074, en donde dos de las tres personas que actúan como demandados realizan

contestación de la demanda de forma extemporánea y el Juez tampoco se pronuncia sobre el tema.

**6.3.3.4 Pronunciamiento frente a los hechos relevantes.** Los accionados, en sus escritos de contestación manifiestan su pronunciamiento frente a los hechos principales narrados por los accionantes, que aquí hemos descrito como **demolición o destrucción de bien inmueble que constituye Patrimonio Cultural de la Nación e incumplimiento o la omisión de las obligaciones que tienen a su cargo las entidades públicas respecto de la protección del Patrimonio Cultural de la Nación.**

A continuación, describiremos la forma en que los accionados se pronuncian frente a cada uno de los hechos relatados por parte del accionante que hemos referenciado con anterioridad.

Sobre el hecho: incumplimiento o la omisión de las obligaciones que tienen a su cargo las entidades públicas respecto de la protección del Patrimonio Cultural de la Nación. Las personas que actúan como accionados, realizan su pronunciamiento de manera general, calificándolo como un **hecho no cierto**. Sin embargo, de forma específica es posible clasificar a los accionados, de acuerdo a las razones a las que acuden para explicar el porqué de esa manifestación.

En los expedientes objeto de análisis dentro de la presente investigación, se pudo observar que existe un primer grupo de accionados, que manifiesta que el hecho referenciado no es cierto en razón a que existe: **Cumplimiento Total de las Obligaciones a su Cargo respecto de la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.**

Dentro de este primer grupo se encuentra, en primer lugar al Ministerio de Cultura, pues en la respectiva contestación de la demanda, que se encuentra dentro del expediente 2006 – 00074, manifiesta que: “el Departamento de Nariño, y el Municipio de Pasto, al igual que los particulares están en la obligación de velar por la preservación y conservación del patrimonio cultural de la Nación, desde luego, cada uno desde su ámbito de competencia, para el caso del Ministerio de Cultura desde el punto de vista técnico”<sup>312</sup>.

Agrega más adelante: “contrario a lo afirmado por los accionantes el Ministerio si ha realizado todos los procedimientos técnicos que le competen”<sup>313</sup>.

También se encuentra dentro de este grupo el Municipio de Pasto, cuando dentro de la contestación de la demanda, dentro del proceso 2006 – 00074, manifiesta

---

<sup>312</sup> Expediente No. 2006 – 00074. Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito. Contestación del Ministerio de Cultura de Colombia. Folio 222

<sup>313</sup> Idem.



que: “El municipio de Pasto, ya desde el año 2000 ha venido no solo consolidando, sino aplicando realmente una organización territorial armónica en la que ha tenido presente la tradición histórica y cultural de nuestra región, tal como se puede observar en el Plan de Ordenamiento Territorial POT”<sup>314</sup>.

Agrega más adelante que: “de allí que no es cierto que el conjunto de Bienes relacionados en el primer hecho de la acción, carezcan de los lineamientos y directrices básicos para su adecuado manejo y que asegure el respaldo comunitario a la conservación de los mismos”<sup>315</sup>.

De igual forma, en el expediente 2006 -01073, en su contestación de la demanda manifiesta: “El Municipio de Pasto siempre ha actuado de conformidad con la ley y el Plan de Ordenamiento Territorial y ha sido siempre respetuoso de la norma en cuanto a la protección del patrimonio arquitectónico se refiere. Además toda licencia de demolición se ha realizado con aplicación a las normas urbanísticas ajustadas a derecho”<sup>316</sup>.

Y la misma entidad, en la contestación que realiza frente a la demanda que se interpone en su contra dentro del expediente No. 2009 – 00054, manifiesta:

“Para el caso concreto que se destaca que en el sector centro occidental de la ciudad de Pasto existieron minas de explotación de arena, lo cual en la actualidad imposibilita la realización de toda obra urbanística de conformidad a los parámetros señalados en la ley 388 de 1997 y el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio, por lo cual la administración Municipal ha realizado diferentes actuaciones como es análisis, estudios, inspecciones y reconocimientos en el sector, haciéndose necesario tomar medidas policivas y administrativas pertinentes de acuerdo a la situación que se viene presentando.”<sup>317</sup>

Dentro de este grupo, también encontramos al Concejo Municipal de Pasto, quien en el escrito de contestación de la demanda que se interpone en su contra, en el expediente 2006 – 01073, expresa frente al hecho referenciado: “El Concejo Municipal ha sido respetuoso del ordenamiento jurídico y ha cumplido diligentemente las funciones designadas por la Constitución Política y demás leyes concordantes.”<sup>318</sup>

---

<sup>314</sup> Ídem. Contestación del Municipio de Pasto. Folio 43

<sup>315</sup> Ídem.

<sup>316</sup> Expediente No. 2006 – 01073. Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Pasto. Contestación del Municipio de Pasto. Folio 354

<sup>317</sup> Expediente No. 2009 – 00054. Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Pasto. Contestación del Municipio de Pasto. Folio 27

<sup>318</sup> Expediente No. 2006 – 01073. Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Pasto. Contestación del Consejo Municipal de Pasto. Folio 225

Y más adelante continúa expresando: “el problema expuesto por los accionantes fue de conocimiento del Concejo Municipal quien tomó las acciones que estaban dentro de sus funciones para la protección del patrimonio cultural y arquitectónico, funciones que se concretaron en el control político a nivel local para el cual están facultados.”<sup>319</sup>

Por último encontramos dentro de este grupo, al Municipio de Ipiales, quien manifiesta en el escrito de contestación de la demanda de acción popular, instaurada en su contra, por presunta vulneración del derecho colectivo a la protección del patrimonio cultural de la Nación, lo siguiente:

“Manifiesta el accionado que efectivamente existe el proyecto de la Plaza 20 de Julio y consiste en la intervención de un espacio público ya existente y que por el mal estado en que se encontraba fue priorizado por el Municipio, dicho plan fue ampliamente socializado y dado a conocer ampliamente a la comunidad Ipialeña a través de todos los medios de comunicación de radio, prensa y televisión del Municipio de Ipiales, boletines de prensa emitidos por la oficina de prensa y protocolo de la Alcaldía de Ipiales, publicidad que se viene realizando mucho tiempo antes de la iniciación de las obras civiles hasta la fecha, publicidad que llegó hasta la convocatoria de las veedurías ciudadanas para ejercer el control social al proyecto a través de comunicado en el Periódico Diario del Sur.”<sup>320</sup>

Exponiendo así, que no es cierto el hecho narrado por el accionante dentro de la acción popular según el cual, existe un incumplimiento o la omisión de las obligaciones que tienen a su cargo las entidades públicas respecto de la protección del Patrimonio Cultural de la Nación.

Por otro lado, existe otro pronunciamiento realizado por parte de los accionados frente al hecho denominado: incumplimiento o la omisión de las obligaciones que tienen a su cargo las entidades públicas respecto de la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, según el cual contrario a los accionados anteriormente referenciados, se manifiesta que tal hecho **no es cierto** en razón a que existe un **Cumplimiento Parcial de las obligaciones a su cargo respecto de la protección del patrimonio cultural.**

Así encontramos entonces al Departamento de Nariño, que manifiesta en su escrito de contestación que si bien es cierto, no existen para la época de los hechos, no se han obtenido resultados concretos frente al cumplimiento de las obligaciones legales sobre protección del Patrimonio Cultural de la Nación, no se

---

<sup>319</sup> Ibid.

<sup>320</sup> Expediente No. 2007 – 00071. Juzgado Segundo Administrativo de Pasto. Contestación del Municipio de Ipiales. Folio 51

puede desconocer que se han tomado algunas medidas, que resultan pertinentes en pro de la protección de ese Patrimonio Cultural.

El Departamento de Nariño, a través de apoderado judicial, en el escrito de contestación de la demanda de acción popular promovida en su contra, dentro del expediente No. 2006 – 00074, tramitado por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito, manifiesta lo siguiente:

“el plan especial de protección, se está desarrollando en su primera fase, que comprende la elaboración de un documento de pre-diagnóstico del Centro Histórico de la Ciudad de Pasto y su área de Influencia. Como se puede ver, no existen conductas omisivas por parte de las entidades territoriales, y tampoco se ha dejado de lado el manejo de estos bienes, pues al contrario de lo que exponen los accionantes, si se están ejecutando trabajos en algunos monumentos nacionales y otros bienes de interés cultural con el asesoramiento del Ministerio de Cultura hasta cuando se desarrollen totalmente las Fases de Plan Especial de Protección.”

Por lo tanto, se explica que se están tomando medidas que se consideran como los primeros pasos necesarios para hacia futuro, cumplir a cabalidad las obligaciones a su cargo.

Respecto del hecho: demolición o destrucción de bien inmueble que constituye Patrimonio Cultural de la Nación, los accionados, dentro los expedientes objeto de análisis dentro de la presente investigación, frente al hecho relatado por los accionantes, referenciado como demolición o destrucción de bien inmueble que constituye Patrimonio Cultural de la Nación, se manifiestan afirmando en forma general que tal hecho no es cierto, sin embargo, al igual que en el punto anterior, las explicaciones que dan los accionados cuando realizan dicha afirmación permite clasificarlos dentro de un grupo, el cual está compuesto por dos de los siete accionados que contestan la demanda. Tal explicación se refiere a **Demolición Realizada de acuerdo con los niveles de intervención autorizados por la ley.**

Dentro de este grupo de accionados, encontramos en primer lugar a la Curaduría Urbana Segunda de Pasto, quien en su escrito de contestación manifiesta:

“En lo que tiene que ver con el Curador Urbano Segundo, las licencias de construcción en la modalidad de obra nueva expedidas para el inmueble de propiedad de Nuevo Horizonte Ltda. y Guillermo García Realpe, tuvieron la anuencia de la Filial de Monumentos Nacionales. La resolución que otorga la licencia de construcción, contó con el visto bueno del Consejo de Monumentos Nacionales Filial Nariño como consta en el acta

No. 8 de 10 de Octubre de 2003 y la resolución 1852 del 31 de enero del 2006 y acta 34 de 21 de Octubre de 2005.”

En segundo lugar, encontramos a la Sociedad Constructora Nuevo Horizonte Ltda. entidad de derecho privado que en su escrito de contestación expresa:

“La casa fue considerada de nivel III de conservación, de ahí que Monumentos Nacionales Filial Nariño, al igual que Planeación Municipal y Curaduría Urbana, permitieran legalmente su demolición con la condición consistente en construir la fachada con nuevos materiales según estrictas recomendaciones de las autoridades urbanísticas.”

**6.3.3.5 Pronunciamiento frente a las pretensiones.** La totalidad de los accionados que contestan la demanda manifiestan oposición total a las pretensiones realizadas por los accionantes.

**6.3.3.6 Proposición de excepciones.** La ley autoriza a los accionados para la proposición de excepciones de fondo y excepciones previas, estas últimas, restringidas a las de Falta de Jurisdicción y Cosa Juzgada. En los procesos de acción popular objeto de análisis se observó lo siguiente.

Tabla 17. Comparación entre excepciones previas y perentorias en relación con su interposición por parte de los demandados que contestan la demanda

<b>Clase de Excepción</b>	<b>Cantidad de Accionados que las interponen</b>
<b>Previas</b>	2 de 7
<b>Perentorias</b>	6 de 7

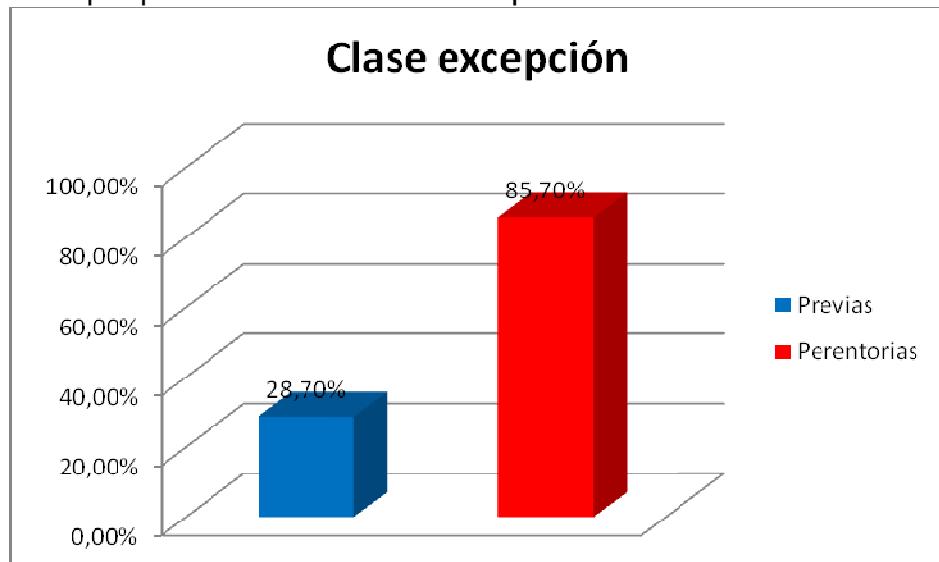
Fuente: Esta investigación.

Frente a la proposición de excepciones previas, estas solo se proponen por dos de los siete accionados que contestan la demanda, las cuales corresponden a la excepción previa de falta de jurisdicción y a la excepción previa de Falta de Litisconsorcio Necesario e indebida conformación del contradictorio. La primera bajo el argumento según el cual, cuando el demandado es persona jurídica de derecho privado, la jurisdicción competente es la ordinaria en su especialidad civil, sin tener en cuenta que dentro del proceso actuaban además personas jurídicas de derecho público.

La excepción previa de Falta de Litisconsorcio Necesario e indebida conformación del contradictorio, no pertenece a las excepciones previas autorizadas por la ley en su artículo 23, sin embargo, el accionado se vio en la obligación de interponerla en razón a que ni el accionante, ni el Juez en cumplimiento de sus obligaciones,

hizo el llamado a todas las personas que debían comparecer como demandados dentro del proceso, dicha excepción a pesar de la anotación realizada, fue atendida favorablemente por el juez del conocimiento.

Figura 7. Comparación entre excepciones previas y perentorias en relación con su interposición por parte de los demandados que contestan la demanda



Fuente: Esta Investigación.

En cuanto a la proposición de excepciones perentorias, entre ellas se encuentran de mayor a menor frecuencia en su orden: **Falta de Causa para demandar** propuesta por 6 de los 7 accionados que contestan la demanda, La **Excepción Innominada** alegada también por 6 de los 7 accionados que contestan, seguidas por la excepción perentoria **Improcedencia de la Acción Popular** interpuesta por 3 de los 7 accionados que presentan escrito de contestación, la excepción perentoria **Falta de legitimación en la causa por pasiva** presentada por 2 de los 7 accionantes que dan contestación de la demanda y por último se encuentra la excepción perentoria **Indebida escogencia de la Acción** solo alegada por 1 de los siete accionados que presentaron escrito de contestación.

Tabla 18. Interposición de Excepciones Perentorias por parte de los demandados.

<b>Excepción perentoria</b>	<b>Cantidad de Accionados que la alegan</b>
Falta de Causa para demandar	6 de 7
Excepción Innominada	6 de 7
Improcedencia de la Acción Popular	3 de 7
Falta de legitimación en la causa por pasiva	2 de 7
Indebida escogencia de la Acción	1 de 7

Fuente: Esta investigación.

**6.3.3.7 Fuentes parte Accionada.** Frente a las fuentes utilizadas por el accionante para dar fundamento jurídico a su escrito de contestación, en los expedientes objeto de análisis se observa que 6 de los 7 accionados que dan contestación a la demanda, acuden a las normas de derecho nacional, diferentes a las normas constitucionales para dar fundamento jurídico a su escrito de contestación; además se observa que 3 de los 7 accionados acuden las normas constitucionales para dar fundamento jurídico a su contestación de la demanda; dos de los accionados acuden a criterios provenientes de la doctrina para dar fundamento jurídico a su escrito de contestación y por último, solo dos de los accionados recurren al precedente judicial emanado por las altas cortes.

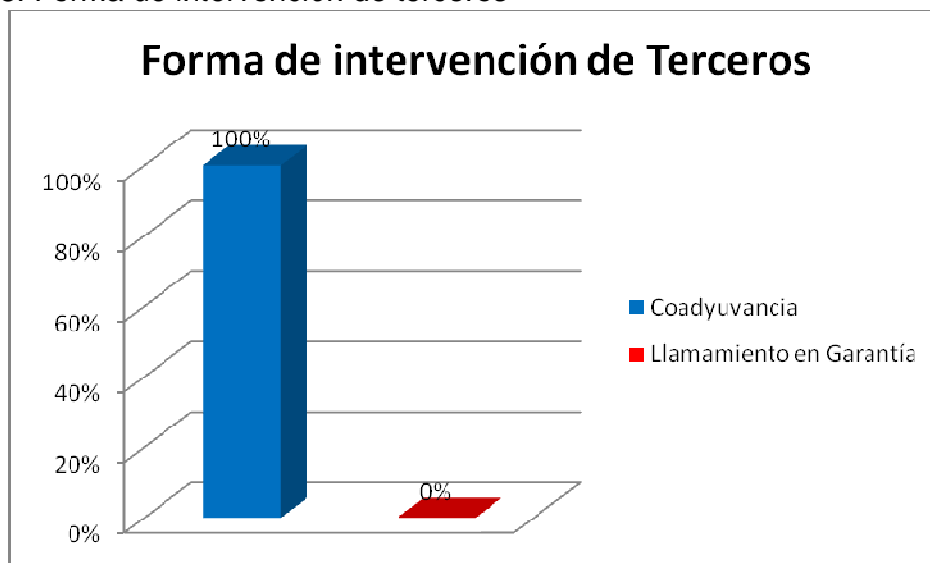
Frente al tema del uso de fuentes por parte del demandado en su escrito de contestación de la demanda, se destaca en primer lugar, que aunque aún en un número reducido, los accionados hacen uso de la doctrina para dar fundamento a su escrito de contestación, contrario a lo que se presenta por parte de los accionantes, en cuyo caso como se anotó anteriormente no existe remisión a esta fuente de derecho. Sin embargo en cuanto a los temas solo uno de los dos accionados, La Gobernación de Nariño recurre a un criterio doctrinal sobre patrimonio cultural, el otro accionante recurre a la doctrina para dar fundamento a la formulación de la excepción falta de jurisdicción.

En segundo lugar, se pudo observar que los accionados, tampoco acuden al Precedente jurisprudencial del Consejo de Estado, sobre el amparo del derecho colectivo al Patrimonio Cultural de la Nación, puesto que de los dos accionados que acuden a la jurisprudencia uno de ellos, el Concejo Municipal de Pasto, cita sentencias de la Corte Constitucional en temas referentes a las funciones generales que debe cumplir la entidad demandada y sobre, las características y requisitos para la procedencia de las acciones populares; por otra parte el

Municipio de Pasto recurre al precedente jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia para dar fundamento a la interposición de la llamada excepción innominada.

**6.3.4 Intervención de terceros.** Dentro de los procesos que fueron objeto de análisis dentro de la presente investigación, se pudo observar la intervención de terceros, mediante el uso de la solicitud para intervenir en calidad de coadyuvante, a favor de una de las partes del proceso.

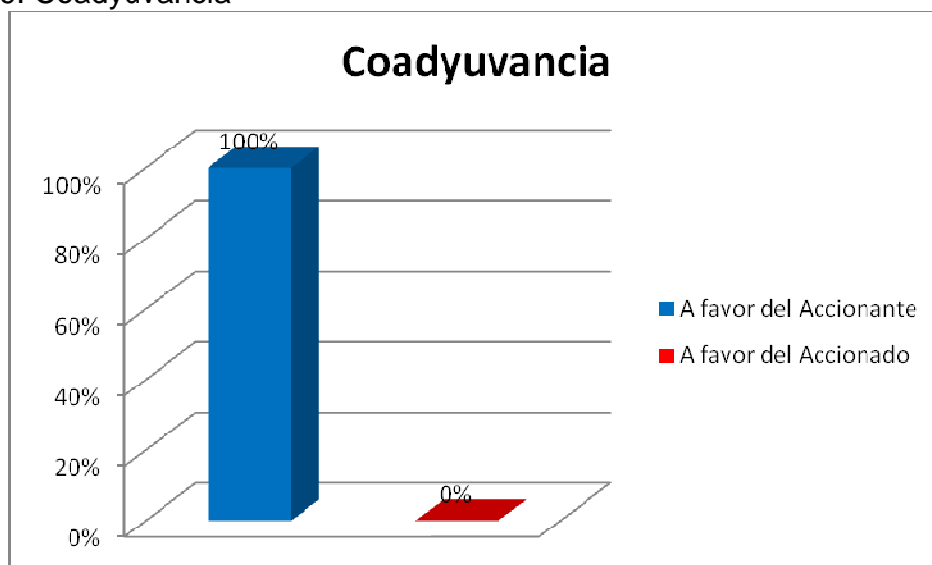
Figura 8. Forma de intervención de terceros



Fuente: Esta investigación.

Así entonces, en primer lugar, se observa que en la totalidad de los expedientes objeto de análisis, se presentan intervinientes en el proceso en calidad de coadyuvantes.

Figura 9. Coadyuvancia



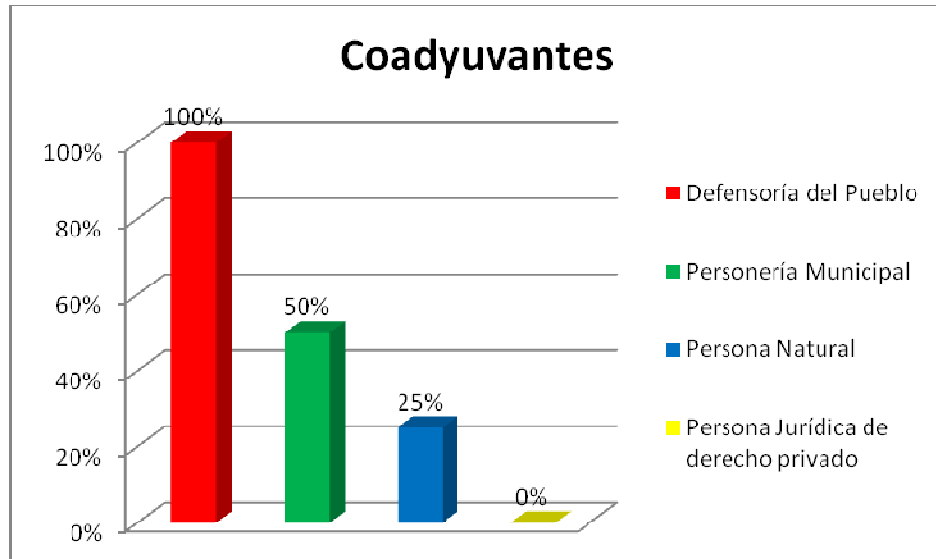
Fuente: Esta investigación.

De igual forma en la totalidad de las personas que intervienen en calidad de coadyuvantes lo hacen a favor del accionante.

**6.3.4.1 Naturaleza Jurídica de los Coadyuvantes.** En los expedientes analizados se observa que las personas que intervienen como coadyuvantes a favor del accionado, son personas jurídicas de derecho público y personas naturales, no existe intervención de personas jurídicas de derecho privado dentro del proceso. Las personas jurídicas de derecho público que intervienen como coadyuvantes son la Defensoría del Pueblo Regional Nariño y La Personería Municipal de Pasto.



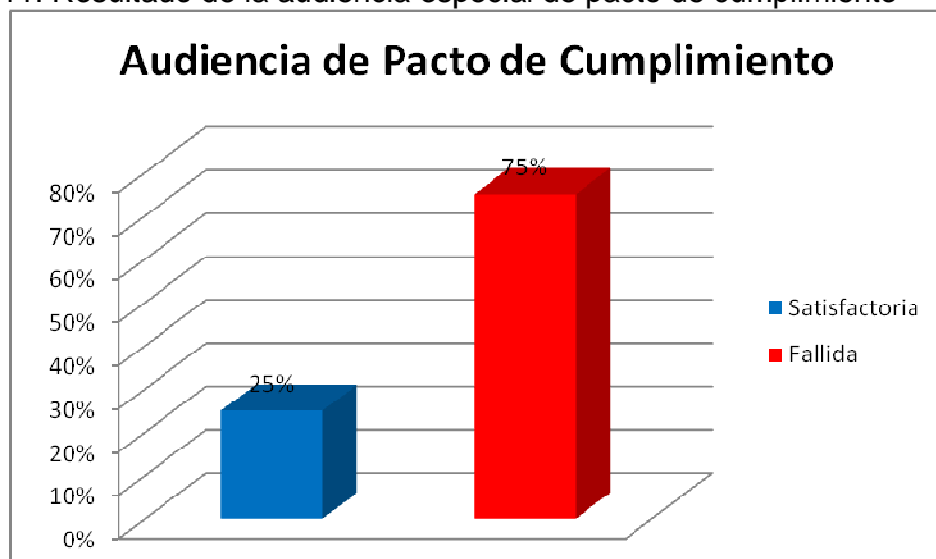
Figura 10. Coadyuvantes y porcentaje de intervención en relación con la cantidad de expedientes



Fuente: Esta investigación.

**6.3.5 Audiencia especial de pacto de cumplimiento.** En los expedientes objeto de análisis dentro de la presente investigación se observó, que solo en uno de los cuatro expedientes, dicha audiencia se realiza con un resultado satisfactorio, es decir con el logro de un acuerdo entre las partes, en los otros tres expedientes, la audiencia resulta fallida.

Figura 11. Resultado de la audiencia especial de pacto de cumplimiento

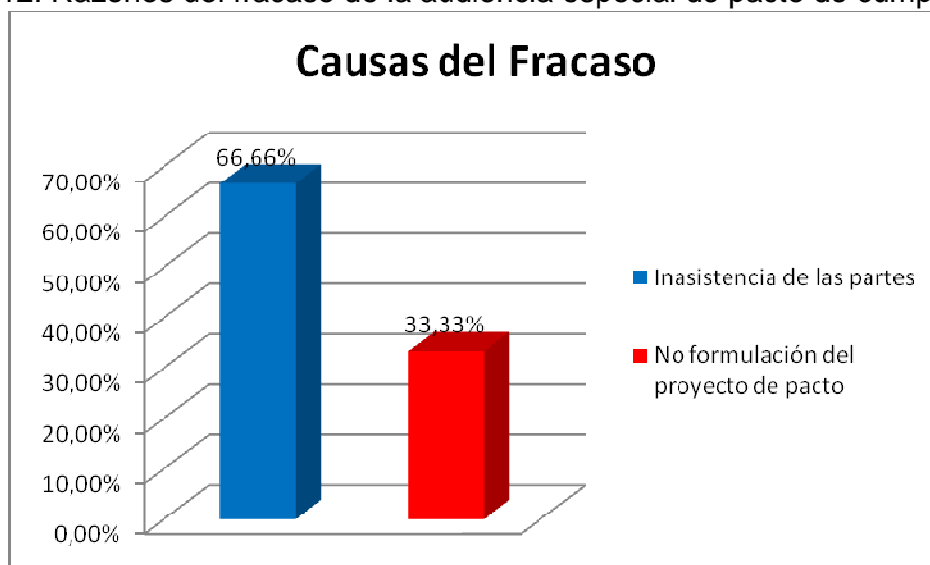


Fuente: esta Investigación.

El expediente objeto de análisis dentro de la presente investigación, que termina con sentencia que aprueba el pacto de cumplimiento celebrado por las partes en la audiencia especial, es el expediente 2009 – 00054. Del desarrollo del mismo, teniendo en cuenta lo aportado al expediente y lo acordado por las partes en la audiencia especial, se determina que no se trata de una vulneración del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, sino que se trata de una vulneración por parte de la Alcaldía Municipal de Pasto de los derechos colectivos al goce del espacio Público y la Utilización y defensa de los bienes de uso público y el derecho colectivo a La defensa del patrimonio público, derechos cuya protección se logra, mediante la celebración del pacto de cumplimiento que se recoge en la sentencia de este proceso. Sin embargo al determinarse en la sentencia, que los hechos que dan lugar a la interposición de la acción popular, no generan vulneración del patrimonio cultural, sino de otros derechos colectivos, ya no se realizaran más referencias a este expediente.

El fracaso de la Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento, en los expedientes objeto de análisis en los que se presento este resultado, se debió a causas como inasistencia de las partes interesadas o a la no formulación del proyecto de pacto de cumplimiento, es decir no se llega a ningún acuerdo entre las partes.

Figura 12. Razones del fracaso de la audiencia especial de pacto de cumplimiento.



Fuente: Esta investigación.

La parte interesada que no asiste a la audiencia de pacto de cumplimiento siempre fue la parte accionante.

**6.3.6 Periodo Probatorio.** La ley 472 de 1998, establece que si no se logra acuerdo en la audiencia especial de pacto de cumplimiento, el juez decretará,

previo análisis de conducencia, pertinente y eficacia, las pruebas solicitadas y las que de oficio estime pertinentes, señalando día y hora para su práctica, dentro del término de veinte (20) días prorrogables por veinte (20) días más si la complejidad del proceso lo requiere. Por tanto, el periodo probatorio no debería durar más de cuarenta (40) días hábiles, sin embargo en los procesos objeto de análisis, el periodo probatorio se extiende por más días de los previstos por la ley. Por ejemplo, en el expediente 2006 – 00074 tramitado hasta su sentencia de primera instancia por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito, se pudo observar que el periodo probatorio duró 67 días hábiles contados a partir de la fecha en que se expide el auto que abre a pruebas el proceso, hasta la fecha en que se practica la última prueba, antes de dar paso a la etapa para presentar alegatos de conclusión.

Igualmente, esta situación se presenta en el expediente 2007 – 00071, tramitado por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Pasto, en donde el periodo probatorio dura 78 días hábiles, lo cual representa una excesiva demora frente al objetivo de obtener una pronta resolución mediante una sentencia judicial, del conflicto planteado en razón a una presunta vulneración de los derechos colectivos.

**6.3.6.1 Decreto de pruebas de oficio por parte del juez.** Resulta importante destacar que frente a la facultad que le concede la ley 472 en el inciso final del artículo 28 al juez, para decretar pruebas de oficio, en solo dos de los tres expedientes que son objeto de análisis, se pudo observar que el Juez hizo uso de esta facultad; estos dos expedientes corresponden a los que se tramitaron por el Juzgado Segundo Administrativo de Pasto, es decir los expedientes 2006 – 01073 y el expediente 2007 – 00071. En el expediente 2006 -00074 el juez no hace uso de esta facultad y profiere decisión con base en lo alegado y probado por las partes.

Las pruebas solicitadas de oficio por el Juez, en el trámite de los expedientes descritos pretenden llevar al juez al conocimiento de dos puntos claros: en primer lugar, actividades de gestión y cumplimiento o no de las obligaciones que tienen a su cargo las entidades públicas demandadas en relación a la protección del patrimonio cultural; y en segundo lugar, determinar si determinado bien que se pretende proteger, se constituye o no como patrimonio cultural de la nación, lo anterior mediante la recepción de testimonios y la remisión de oficios a las entidades competentes.

**6.3.6.2 Pruebas aportadas y solicitadas por las partes.** Frente al aporte y solicitud de pruebas por parte de los accionantes, se puede observar que la mismas giran en torno a demostrar mediante documentos, solicitud de oficios o práctica de testimonios, que las entidades demandadas, con sus actuaciones han incumplido con las obligaciones legales y constitucionales en relación con la protección del patrimonio cultural; en segundo lugar, los accionantes solicitan al Juez, remitir oficios a las entidades pertinentes con el fin de demostrar que los

bienes que se pretenden proteger si hacen parte del patrimonio cultural de la Nación y que los mismos se encuentran desprotegidos en razón de las omisiones de las entidades demandadas.

Por su parte, las entidades demandadas, con el fin de probar las excepciones que proponen en sus escritos de contestación de la demanda, aportan prueba documental que pretende demostrar actividades de gestión en pro de la protección del patrimonio cultural, entre ellas copias de oficios de comunicación entre entidades públicas con el Ministerio de Cultura solicitando asesoría técnica con el fin de cumplir a cabalidad sus funciones, copias de contratos y convenios que tienen por objeto demostrar acciones efectivas e inversión en procura de la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, y lo más importante, el aporte de copias de los Planes de Ordenamiento Territorial y el Denominado Plan Parcial Centro de Pasto, con el fin de demostrar que existen medidas concretas respecto de la identificación del patrimonio cultural de la Nación y los niveles de intervención permitidos.

**6.3.7 Etapa de alegatos.** En primer lugar debe decirse que la totalidad de las personas que actúan como accionantes y accionados dentro de los procesos, cuyos expedientes fueron objeto de investigación, presentan alegatos de conclusión, siendo que su presentación de acuerdo a la ley 472 de 1998, no es una etapa obligatoria, en razón a que no se dispone de sanciones para aquellos que omitan presentarlos; sin embargo cada una de las partes del proceso, aprovecha esta oportunidad para presentar sus últimas consideraciones respecto de la decisión que debe tomar el juez, con base en lo alegado y probado dentro del proceso, antes del momento en que la decisión sea efectivamente tomada por el juez en la sentencia de primera instancia.

En la totalidad de los expedientes objeto de análisis dentro de la presente investigación, las partes dentro del proceso, en sus alegatos de conclusión hacen una relación sucinta de lo sucedido en el proceso, en relación a hechos y pruebas, destacando principalmente el porqué resultan procedentes sus pretensiones u excepciones dependiendo de la parte de que se trate, básicamente se reafirman en lo manifestado en el escrito de demanda de acción popular, o en la contestación de la misma.

Además también, de lo observado en los tres procesos objeto de análisis en la presente investigación, se puede observar que además de las partes accionante y accionado, los terceros intervinientes en calidad de coadyuvantes de la parte actora, también presentan alegatos de conclusión, sin embargo no en todos los casos, ni todas las personas que participan dentro del proceso bajo esta modalidad de intervención. Se debe decir que el único coadyuvante que presenta alegatos de conclusión es la Defensoría del Pueblo, y solo lo hace en dos de los tres expedientes analizados.

## **6.4 SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA PROFERIDA POR LOS JUECES ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO JUDICIAL DE PASTO EN LOS PROCESOS DE ACCIÓN POPULAR EN LOS QUE SE PRETENDE EL AMPARO DEL DERECHO COLECTIVO A LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN**

**6.4.1 Expediente 2007 – 00071.** En primer lugar debemos decir, que del análisis realizado al expediente en sus distintas etapas, en especial de su sentencia, se observa que el caso tratado, en el expediente 2007 – 00071, no es un caso de vulneración del derecho colectivo a la protección del patrimonio cultural de la Nación, pues de las pruebas aportadas al proceso se pudo determinar no existe vulneración del derecho colectivo a su protección.

**6.4.1.1 Problema jurídico.** En la sentencia proferida por el Juez Segundo Administrativo del Circuito de Pasto, dentro del expediente 2007 – 00071, proferida el día 10 de Octubre del año 2007, en donde se plantea el conflicto entre el accionante y la entidad demandada, en razón a la demolición del antiguo “Parque 20 de Julio”, se trata de resolver el siguiente problema jurídico principal: ¿con el proyecto “Remodelación “Plaza 20 de Julio” desarrollado por la alcaldía de Ipiales, se vulnera algún derecho colectivo?

**6.4.1.2 Ratio Decidendi.** El Juez Segundo Administrativo del Circuito de Pasto, desarrolla su análisis, en relación con la respuesta al problema jurídico planteado, partiendo de la aplicación del artículo 7° de la ley 472 de 1998, según el cual los derechos e intereses colectivos, se aplicaran y se observaran de acuerdo a como están definidos y regulados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales que vinculen a Colombia, por tanto manifiesta el juez en su sentencia: “la definición conceptual de los derechos colectivos está sometida a la regulación específica sobre el tema, por lo que en caso de que exista reglamentación expresa, su entendimiento se aparta de los conceptos subjetivos de los particulares y de las autoridades y, por el contrario, se limita a la hermenéutica de la norma que los defina”<sup>321</sup>.

En relación, con el amparo del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, el Juez Segundo Administrativo del Circuito afirma que:

“no toda forma de expresión cultural o artística puede considerarse integrante del patrimonio cultural de la Nación, puesto que para que adquiriera ese carácter es necesario que exista la declaración como bien de interés cultural o como monumento nacional. Esa declaración le corresponde al gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura y previo concepto del Consejo de Monumentos Nacionales. A las entidades

---

<sup>321</sup>Expediente 2007 -00074. Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Pasto. Sentencia de primera instancia. Folio 417

territoriales les corresponde la declaratoria y manejo de los bienes de interés cultural del ámbito municipal, distrital, departamental, a través de las alcaldías y gobernaciones respectivas, previo concepto de los centros filiales del Consejo de Monumentos Nacionales allí donde existan, o en su defecto por la entidad delegada por el Ministerio de Cultura”<sup>322</sup>.

El Juez, luego de realizar las consideraciones referenciadas sobre el derecho colectivo a la protección del patrimonio cultural y considerar que en razón a la inexistencia de una declaración del Parque 20 de Julio de la ciudad de Ipiales como Patrimonio cultural de la nación, emitida por autoridad competente, no existe vulneración del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, procede a realizar un análisis sobre otros derechos colectivos que pueden resultar vulnerados, siendo ellos los derechos colectivos al espacio público y a un ambiente sano, de donde concluye que:

“De lo que se halla probado en el expediente se puede concluir que el ente accionado en ningún momento vulneró derecho colectivo alguno, pues, atendió los lineamientos que regulan el espacio público y la protección y conservación del medio ambiente, si bien es cierto la socialización del proyecto de remodelación del parque 20 de Julio se hizo tardíamente, no se haya demostrado en el proceso que a partir del conocimiento de la ciudadanía se hayan considerado serios argumentos que indiquen alteración de los derechos e intereses colectivos. Así las cosas el despacho se inclina por negar las pretensiones de la actora”<sup>323</sup>.

**6.4.1.3 Decisión.** En razón de lo aquí expuesto, el Juez Segundo Administrativo del Circuito de Pasto, profiere sentencia negando las pretensiones de la accionante.

**6.4.1.4 Comentarios a la sentencia.** El Juez Segundo Administrativo del Circuito se atiene a lo establecido en la ley 397 de 1997, de acuerdo a las normas vigentes para la época de los hechos, puesto que aún no se había expedido la ley 1185 de 2008 que la reforma. El juez se atiene a lo establecido por la ley 397 en su artículo 8º, relacionada con el tema de la declaratoria y manejo del Patrimonio Cultural de la Nación, que señala quienes son las autoridades competentes para la declaración de ciertos bienes como integrantes del patrimonio cultural, transcribiendo de forma literal los primeros incisos del artículo en comento, para posteriormente realizar la interpretación de la norma de acuerdo al caso concreto.

De lo observado en la sentencia, se puede decir que el Juez Segundo Administrativo del Circuito de Pasto, en la fundamentación jurídica de la decisión acude a la Ley principalmente, y a los artículos de la Constitución Nacional,

---

<sup>322</sup>Ibíd. Folio 418

<sup>323</sup>Ibíd. Folio 424

respecto de la interpretación de los derechos colectivos vulnerados; sin embargo no se observa en la interpretación de estos derechos, especialmente del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, una remisión a los precedentes jurisprudenciales que respecto a la interpretación y protección de este derecho colectivo, ha proferido el Honorable Consejo de Estado, teniendo en cuenta, que el mencionado Tribunal, tal como se expuso en el capítulo de fundamentos teóricos del presente texto, ha proferido decisiones importantes sobre el tema<sup>324</sup>.

**6.4.2 Expediente 2006 – 00074.** En el presente proceso, se pudo verificar que si existió vulneración del derecho colectivo al Patrimonio Cultural de la Nación, en relación directa con el hecho narrado por los accionantes como **incumplimiento o la omisión de las obligaciones que tienen a su cargo las entidades públicas respecto de la protección del Patrimonio Cultural de la Nación.**

**6.4.2.1 Problema jurídico planteado.** En la sentencia del expediente 2006 – 00074, proferida por el Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto, el día 10 de octubre de 2007, en relación a la demanda de acción popular propuesta por los accionantes, en razón a la inexistencia de los Planes Especiales de Protección y Plan de Divulgación, para los bienes inmuebles declarados Patrimonio Cultural de la Nación, o Bienes de Interés Cultural del Departamento de Nariño o del Municipio de Pasto, se plantean tres problemas jurídicos, con el fin de resolver de fondo la situación planteada por los accionantes, según la cual existen omisiones en el cumplimiento de las obligaciones que a su cargo tienen las entidades demandadas. Los problemas jurídicos planteados son los siguientes:

“¿Conforme a la naturaleza jurídica del Plan Especial de Protección de los bienes declarados monumentos nacionales o patrimonio cultural del orden nacional, departamental o municipal, es viable proferir un acto administrativo de carácter general, como el Plan de Ordenamiento Territorial o por el contrario cada bien protegido requiere expedición de un acto particular y concreto?”

“¿Existe legislación alguna que declare monumento o patrimonio cultural de la Nación, Departamento o Municipio, respecto de los bienes enunciados como monumentos nacionales y bienes de interés cultural municipal?”

---

<sup>324</sup>Entre otras: Consejo de Estado, sentencia de 3 de Julio de 2003, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, con ponencia de la Consejera María Inés Ortiz Barbosa, radicación No. 73001-23-31-000-2002-00701-01(AP). Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, consulta 1548, providencia del 19 de febrero de 2004. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 1 de julio de 2004, con No. de radicación 1581. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 6 de marzo de 2003, Consejero ponente: Darío Quiñones Pinilla, Radicación número: 63001-23-31-000-2002-0609-01(AP-896).

“¿Existe prueba en el legajo, sobre las omisiones endilgadas a los accionados, en punto de no expedir en debida forma el Plan Especial de Protección de Bienes declarados como monumentos nacionales y de interés cultural del orden municipal?”<sup>325</sup>.

**6.4.2.2 Ratio Decidendi.** El Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto, da respuesta a cada uno de los siguientes problemas jurídicos planteados, manifestando en la sentencia que frente al primero de ellos:

“La respuesta al primer problema jurídico es positiva, en punto de que conforme a las normas constitucionales y legales, resulta obligatorio y necesario, expedir el plan especial de protección de los bienes declarados monumentos nacionales o patrimonio de interés cultural de la Nación, departamental o municipal, a través de un acto particular y concreto, no siendo de recibo un acto de carácter general como el Plan de Ordenamiento Territorial”<sup>326</sup>.

Y continúa con su argumentación:

“En consecuencia, en desarrollo de las políticas estatales en punto de la protección cultural de la nación, el artículo 11 numeral 3 de la ley 397 de 1997, establece que una vez declarado un bien como de interés cultural, se elabora un plan de protección por parte de la autoridad competente, identificando el bien, el área afectada, la zona de influencia, nivel permitido de intervención, condiciones de manejo, el plan de divulgación que asegurara el respaldo comunitario a la conservación de estos bienes en coordinación con las entidades territoriales. Lo cual indica que es un instrumento específico de protección, que debe analizar el valor histórico, cultural, arqueológico del bien declarado monumento nacional de interés cultural”<sup>327</sup>.

En relación con el segundo problema jurídico planteado, el Juez, hace el siguiente pronunciamiento:

“La respuesta al segundo interrogante planteado, es afirmativa, así surge del Art. 4 de ley 163 de 1959, en donde se declara como monumento nacional, los sectores antiguos de las ciudades de Tunja, Cartagena, Mompos, Popayán, Guaduas, Pasto y Santa Marta.

---

<sup>325</sup> Expediente 2006 – 00074. Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto. Sentencia de primera instancia. Folio 181

<sup>326</sup> *Ibíd.* Folio 197

<sup>327</sup> *Ibíd.*



No puede existir duda entonces en punto de la declaración y reconocimiento de los bienes inmuebles referenciados, como de interés cultural, bien de la nación o del municipio, de donde surge en términos de ley 397 de 1997, la protección inmediata de estos bienes, delimitando las áreas afectadas, área de influencia, los niveles de intervención, relacionando las obras o actuaciones que puede efectuar sobre esos inmuebles y su zona de influencia que permitan esa conservación del valor histórico, igual los criterios de intervención para la conservación, incluyendo los aspectos didácticos para la apropiación de dicha condición por la comunidad en general<sup>328</sup>.

Por último responde al tercer problema jurídico en la siguiente forma:

“Conforme lo precedente, conforme las pruebas legal y oportunamente allegadas al expediente, analizadas bajo el crisol de la sana crítica, podemos concluir conforme las previsiones normativas de ley 397 de 1997, que los bienes relacionados por los accionantes, unos son monumentos nacionales y otros de interés cultural municipal, en consecuencia sobre los mismos, el Ministerio de Cultura y el municipio de Pasto, debió expedir el Plan Especial de Protección, en orden garantizar la conservación, preservación, divulgación, publicación, así como programar las obras necesarias respecto del inmueble y su entorno, sin que pese al transcurso del tiempo hubiere cumplido con la obligación legal<sup>329</sup>.

**6.4.2.3 Decisión.** Siendo coherente con la argumentación expuesta, el Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto, decide conceder las pretensiones de la parte accionante, condenando a los accionados a que previos los trámites administrativos correspondientes, profieran a través de acto administrativo, el Plan Especial de Protección, respecto de los bienes declarados monumentos nacionales, e igual respecto de los bienes de interés cultural Municipal, concediendo para el efecto el término improrrogable de dos (2) meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.

**6.4.2.4 Comentarios a la sentencia.** En el presente asunto, se vuelve a tocar el tema de la declaración por parte de entidad competente, de los bienes de patrimonio cultural, resaltando que para que un bien sea considerado como Patrimonio Cultural o Bien de Interés Cultural, es necesario pronunciamiento al respecto consignado en una norma jurídica emitida por entidad competente, para este caso, la ley 163 de 1959, en donde se declara como monumento nacional, entre otros el centro histórico de la Ciudad de Pasto, y los bienes que están considerados como bienes de interés cultural de la Nación, Departamento o

---

<sup>328</sup> Ibid. Folio 201

<sup>329</sup> Ibid. Folio 204

Municipio dentro del denominado Plan Parcial Centro. En razón a la existencia de la declaración, se hacía procedente intentar su protección por medio del ejercicio de la acción popular.

La sentencia proferida por el Juez cuarto administrativo del circuito, y en general todo el expediente, partiendo desde el mismo escrito de acción popular, tienen una especial relevancia, respecto de la protección del patrimonio cultural de naturaleza material inmueble, puesto que se identifica, que los atentados que se pueden realizar en contra de estos bienes que constituyen patrimonio cultural, no solamente se refieren a la destrucción o deterioro por demolición, o por intervenciones no autorizadas, que si bien constituyen la forma más grave de atentar contra estos bienes, no son las únicas formas de hacerlo, en este expediente se identifica otra forma de atentar contra este patrimonio, la cual es el incumplimiento de las obligaciones que tienen a su cargo el Gobierno Nacional, los Departamentos, Municipios y Distritos, respecto de la protección del Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material inmueble.

Así entonces, teniendo en cuenta, que la omisión de las obligaciones que la ley impone respecto de la protección del patrimonio cultural de la Nación, a las entidades mencionadas en el párrafo anterior, constituye una forma de vulneración de este tipo de patrimonio, se hace viable intentar su protección a través del ejercicio de una acción popular, como consecuencia de la vulneración del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación.

**6.4.3 Expediente 2006 – 01073.** De acuerdo con los hechos narrados por la parte accionante y por la pruebas aportadas a este expediente, se pudo verificar que en este asunto, también existía una vulneración del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación relacionado también, con el **incumplimiento o la omisión de las obligaciones que tienen a su cargo las entidades públicas respecto de la protección del Patrimonio Cultural de la Nación** pero además con el hecho **demolición o destrucción de bien inmueble que constituye Patrimonio Cultural de la Nación**. Específicamente se trata del inmueble conocido como la Casa Departamental Campesina.

**6.4.3.1 Problema jurídico planteado.** Dentro del presente asunto, el juez Segundo Administrativo del Circuito de Pasto, en la sentencia proferida el día 29 de julio de 2007, respecto de la protección del Derecho Colectivo al Patrimonio Cultural de la Nación, procede a responder el siguiente problema jurídico: ¿la demolición de la Casa Departamental Campesina que se ubicaba en la carrera 24 Nos. 20 – 58, 20 – 62, 20 – 66, y 20 – 70, vulnera algún derecho colectivo?

**6.4.3.2 Ratio Decidendi.** Con el fin de resolver, el problema jurídico planteado, el Juez Segundo Administrativo del Circuito de Pasto, realizó las siguientes consideraciones: “Parte el Despacho de considerar que, conforme el artículo 4 de la ley 163 de 1959, constituye monumento nacional el sector antiguo de la ciudad

de Pasto, norma que según el conocimiento que tiene esta oficina no ha sido derogada, ni ha sido declarada inexecutable, por tanto, se encuentra vigente<sup>330</sup>.

Más adelante expresa que “de conformidad con el artículo 5 de la ley 397 de 1997, es obligación del Estado y de las personas valorar, proteger y difundir el Patrimonio Cultural de la Nación, de ahí que la responsabilidad de los entes municipales accionados, en el cumplimiento de tales objetivos, es debidamente fundamentada, bajo el procedimiento que la misma ley señala<sup>331</sup>”.

Por último, concluye que:

“El Municipio de Pasto representado en sus diferentes entes, la Curaduría Segunda Urbana y la filial Seccional de Monumentos Nacionales, atendieron las reglas propias de la concesión de licencias de construcción o de demolición, conforme lo anteriormente anotado, preservando en sus actos administrativos el objetivo de conservar el patrimonio Histórico y cultural del sector Histórico de Pasto, pues en los mismos claramente puede leerse la serie de recomendaciones que al efecto se hicieron. La construcción que actualmente existe en el sector donde se ubicaba la “Casa Departamental Campesina”, no corresponde a los criterios que los entes municipales, la filial de Monumentos Nacionales y el inicial proyecto de construcción se habían fijado, por el contrario, aun a pesar de haberse autorizado la reconstrucción en modelo distinto, aunque histórico (republicano), tal como lo demuestra el dictamen pericial, esto, por parte de la Sociedad Nuevo Horizonte Ltda., nunca se hizo<sup>332</sup>”.

Así entonces, se determina exonerar de responsabilidad a las autoridades municipales encargadas de la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, y hace recaer toda la responsabilidad sobre los particulares, quienes como dueños de la edificación, no respetaron las reglas urbanísticas establecidas por las autoridades municipales, produciéndose así, una destrucción total de la edificación que hacía parte del patrimonio cultural de la nación.

**6.4.3.3 Decisión.** El Juez Segundo Administrativo del Circuito de Pasto, teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, resuelve atender favorablemente las pretensiones de los accionantes, ordenando en la parte resolutive de la sentencia:

“La Sociedad Constructora Nuevo Horizonte Ltda. representada por el señor Víctor Rivas Martínez o quien haga sus veces y el señor GUILLERMO GARCÍA REALPE, previos los trámites correspondientes,

---

<sup>330</sup> Expediente 2006 – 01073. Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Pasto. Sentencia de Primera Instancia. Folio 1180

<sup>331</sup> *Ibíd.* Folio 1183

<sup>332</sup> *Ibíd.* Folio 1203

reharán y ejecutaran el proyecto que se lleva a cabo sobre la carrera 24 # 20-58, 20-62, 20-66 y 20-70, atendiendo las órdenes y requerimientos que se ordenan en las correspondientes licencias de construcción, conservando la fachada de la edificación en las mismas condiciones que el primer cuerpo de la construcción original, tal como lo ha recomendado constantemente Monumentos Nacionales Filial Nariño, sin perjuicio de que puedan usarse materiales contemporáneos, de tal forma que la edificación construida conserve su lenguaje arquitectónico histórico, para lo cual las personas mencionadas realizarán los trámites y actividades respectivas tendientes a la realización de la construcción dentro del término de tres meses contados a partir de la notificación de la sentencia<sup>333</sup>.

**6.4.3.4 Comentarios a la sentencia.** Frente a este caso particular, aunque la sentencia resulta favorable a las pretensiones de los accionantes, surge una pregunta, ¿la orden de reconstrucción de un bien inmueble que constituye Patrimonio Cultural de la Nación, una vez este se ha destruido en su totalidad, es una verdadera forma de protección del patrimonio cultural?

Para responder el anterior cuestionamiento, se hace necesario retomar la norma que respecto de la integración del patrimonio cultural, contiene la ley 397 de 1997, modificada por la ley 1185 de 2008, según la cual este se encuentra conformado por bienes a los que se les atribuyen intereses históricos, artísticos, científicos, etc. y además tener en cuenta el artículo 6° del Decreto 763 de 2009, que reglamenta lo establecido en la ley 397, en relación con el Patrimonio Cultural de la Nación de Naturaleza Material, el cual establece como criterio de valoración para la declaración de bienes de interés cultural en su numeral 10. La **Representatividad y contextualización sociocultural**, expresando que esta, hace referencia a la significación cultural que el bien tiene en la medida en que crea lazos emocionales de la sociedad hacia los objetos y sitios y que además implica referencias colectivas de memoria e identidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, se tiene que un bien que pertenece al Patrimonio Cultural de la Nación, en razón a que a él se le atribuyen intereses históricos, artísticos, científicos o simbólicos y que además goza de cierta significación cultural implicando referencias colectivas de memoria e identidad, una vez se destruye, se destruye con todo ese conjunto de valores que lo hacen de especial relevancia, se destruyen todas esas características que hacen de ese bien, un bien único y particular, por tanto la reconstrucción de ese bien, una vez ha sido destruido por completo, no puede ser tomada como una medida de protección, puesto que el bien destruido en conjunto con toda la carga simbólica que a él se le atribuye, no se puede recuperar con la construcción de uno nuevo, que guarde características similares al que tenía el bien original, puesto que se constituye como una imitación del mismo, es decir esa posible reconstrucción se constituye

---

<sup>333</sup>Ibíd. Folio 1206

como una imitación del Patrimonio, ya que su protección, en razón a que el bien se ha destruido, ya no es posible.

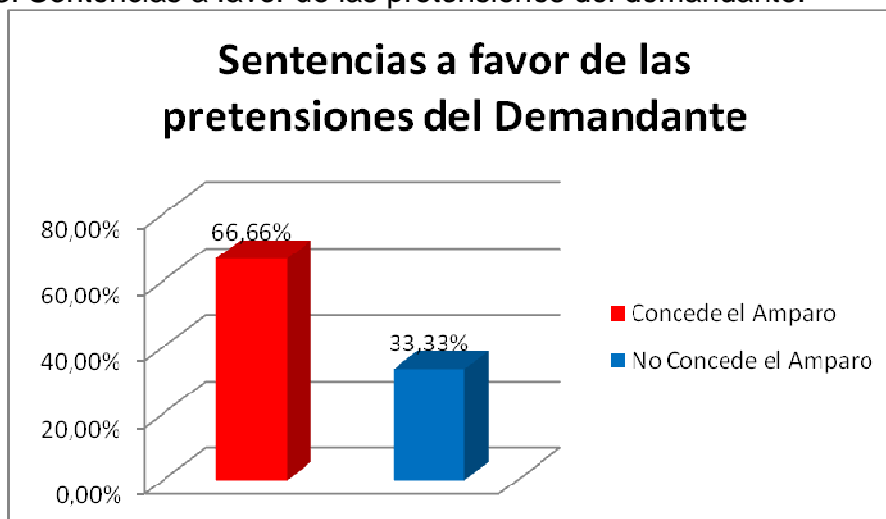
Por lo tanto, con el ejercicio de las Acciones Populares, cuando se pretenda la protección de un bien, que haga parte del Patrimonio Cultural de naturaleza material inmueble, el objetivo principal debe ser evitar la destrucción del bien, para no obtener al final, la resolución de un asunto mediante una sentencia, que si bien favorece las pretensiones del accionante, ya no se puede considerar una efectiva medida de protección.

La importancia de la decisión que se profirió en el proceso, cuyo número de expediente es 2006 – 01073, es que se constituye como la demostración de que existen normas sobre protección de patrimonio cultural, que deben tenerse en cuenta y respetarse tanto por las entidades públicas, como por los particulares, para no hacerse acreedores de las sanciones a las que haya lugar.

**6.4.4 Características de la sentencia.** De las sentencias descritas en los numerales anteriores, es posible encontrar características las cuales se exponen a continuación.

**6.4.4.1 Sentencias a favor de las pretensiones de los accionantes.** De los tres expedientes en los cuales se pretende la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, dos resultan favorables a las pretensiones de los accionantes, y uno resulta desfavorable a las mismas.

Figura 13. Sentencias a favor de las pretensiones del demandante.



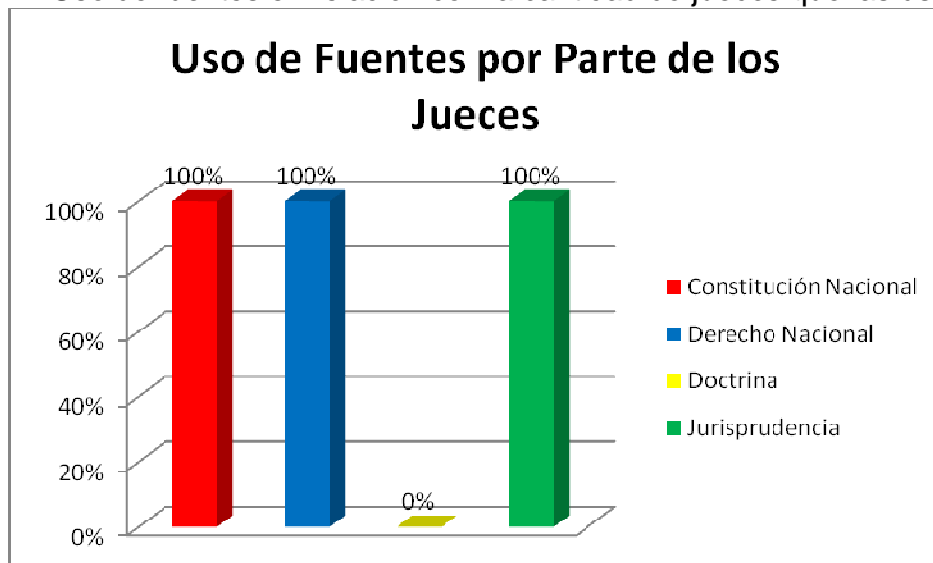
Fuente: Esta Investigación

La sentencia en la cual no se concede el amparo solicitado y que corresponde al 33,33% de la figura, se basa principalmente en que el bien inmueble que se

pretendía proteger no se encontraba formalmente integrado al sistema general de Patrimonio Cultural de la Nación.

**6.4.4.2 Remisión a fuentes por parte del Juez.** En las decisiones judiciales referidas existe un estricto ceñimiento por parte de los jueces a las normas legales y constitucionales, más no existe referencia alguna, a la doctrina como fuente de derecho.

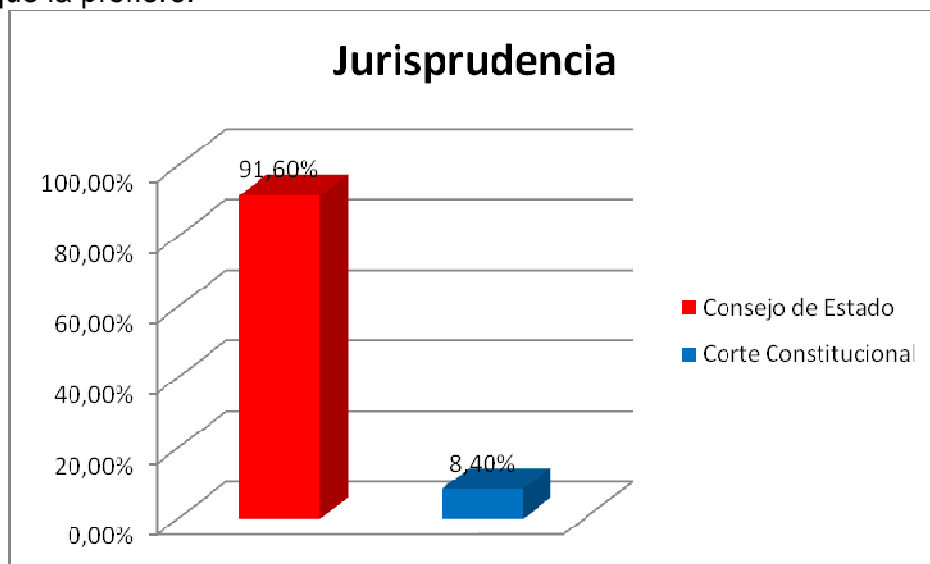
Figura 14. Uso de fuentes en relación con la cantidad de jueces que las usan.



Fuente: Esta investigación.

De la totalidad de los precedentes jurisprudenciales utilizados por parte de los jueces, 11 de ellos son proferidos por el Consejo de Estado, lo que corresponde al 91.6% del total, solo se hace remisión a una Sentencia de la Corte Constitucional, lo que equivale al 8,4% del total de precedentes referenciados.

Figura 15. Uso de Jurisprudencia por parte de los jueces en relación con la Alta Corte que la profiere.



Fuente: Esta investigación.

Sin embargo, ninguno de los precedentes jurisprudenciales del Consejo de Estado, se refieren al tema de la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, solo la sentencia proferida por la Corte Constitucional, hace relación al tema de la protección del patrimonio cultural de la Nación en referencia a las normas que regulan su protección.

**6.4.4.3 Cuantía del incentivo.** En los casos en los que la sentencia ha resultado favorable a las pretensiones del demandante, el incentivo fijado por el Juez corresponde al mínimo que la ley establece, el cual es el equivalente a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes. En uno de los casos con destino al accionante, en el otro al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

## 7. CONCLUSIONES

Se logró el objetivo principal, identificando las características del procedimiento de las acciones populares que pretendían el amparo del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, que se tramitaron ante los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto, durante el periodo comprendido entre el mes de agosto de 2006 hasta el mes de agosto de 2009. Características que se describen a continuación.

De las 467 acciones populares que se presentaron ante los Juzgados Administrativos del circuito de Pasto, solo 148 tienen sentencia proferida en el periodo comprendido entre el mes de agosto de 2006 hasta el mes de agosto de 2009.

De las 148 acciones populares que tienen sentencia proferida entre el periodo comprendido entre el mes de agosto de 2006 hasta el mes de agosto de 2009, solo cuatro pertenecen a expedientes en los cuales se pretende la protección del derecho colectivo a la protección del patrimonio cultural de la nación. De donde surge una pregunta, ¿el reducido ejercicio de las acciones populares para proteger el derecho colectivo a la protección del patrimonio cultural se debe a que este derecho colectivo no se vulnera, o se debe a que existe desconocimiento respecto de los bienes que constituyen patrimonio cultural, de las formas de vulneración y así mismo de los mecanismos de protección?

La totalidad de las acciones populares que se interponen con el objetivo de buscar el amparo del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, intentan proteger bienes materiales inmuebles que se considera hacen parte de este patrimonio.

En los cuatro expedientes de acción popular tramitados por los Jueces Administrativos del Circuito Judicial de Pasto, cuya pretensión es el amparo del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, las personas que actúan como accionantes, corresponden a personas naturales, no existen demandas de acción popular que pretendan la protección del Patrimonio Cultural de la Nación presentadas por funcionarios públicos.

Solo en uno (1) de los cuatro expedientes objeto de revisión, la actuación se desarrolla por parte de los accionantes a través de apoderado judicial, en los otros tres expedientes el accionante desarrolla todas las actuaciones a nombre propio.

Los hechos principales que se relatan en cada uno de los cuatro expedientes que fueron objeto de análisis, se refieren: **al incumplimiento o la omisión de las obligaciones que tienen a su cargo las entidades públicas respecto de la protección del Patrimonio Cultural de la Nación y demolición o destrucción**



**de los bienes inmuebles que a juicio del Accionante, hacen parte del Patrimonio Cultural de la Nación.**

Existe relación estrecha, entre el hecho **demolición o destrucción de bien inmueble que constituye Patrimonio Cultural de la Nación**, con la pretensión **Restituir las cosas al Estado Anterior**, dentro de las acciones populares interpuestas ante los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto, cuya sentencia se profirió dentro del periodo comprendido entre el mes de agosto de 2006, hasta el mes de agosto de 2009.

El argumento central de las demandas de acción popular objeto de investigación, gira en torno a realizar un análisis comparativo de las normas que imponen obligaciones al demandado respecto de la protección del Patrimonio Cultural de la Nación y las acciones u omisiones de la entidad demanda respecto del incumplimiento injustificado de las mismas.

No existe solicitud de amparo de pobreza realizada por ninguna de las partes dentro de los expedientes analizados.

Las entidades públicas constituyen el 62.5% del total de las personas que actúan como demandados, los particulares con función administrativa constituye el 12.5%, y los particulares el 25% del total de demandados.

Solo el 12.5% del total de accionados no presenta escrito de contestación de la demanda, en los expedientes objeto de análisis.

Los accionados basan sus excepciones en un cumplimiento total o parcial de las obligaciones a su cargo respecto de la protección del patrimonio cultural.

La totalidad de los terceros intervinientes lo hacen en la modalidad de coadyuvancia a favor del accionado, no existen terceros intervinientes a favor de quienes actúan como accionados.

Solo el 25% de las audiencias especiales de pacto de cumplimiento termina con resultado satisfactorio, el 75% resulta fracasada, encontrándose entre las principales causas del fracaso la inasistencia de las partes, en todos los casos de inasistencia, inasistencia del accionado.

Los jueces en sus sentencias sobre protección del Patrimonio Cultural de la Nación, basan el resultado de su decisión en la existencia o no de acto administrativo emitido por entidad competente sobre declaración de determinados bienes como Patrimonio Cultural de la Nación.

Se identifica como forma de vulneración del derecho colectivo a la protección del Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material, el incumplimiento de las

obligaciones que tienen a su cargo las entidades públicas respecto de la protección de los bienes que hacen parte de este patrimonio.

Las sentencias proferidas en procesos de acción popular, en las cuales se ordena la reconstrucción de un bien que hacía parte del Patrimonio Cultural de la Nación, una vez ha sido destruido por completo, no puede ser tomada como una medida de protección, puesto que se constituiría como una imitación del Patrimonio, ya que su protección, en razón a que el bien se ha destruido, ya no es posible.

Los Accionantes, Accionados y Jueces, en la mayoría de los casos, no utilizan a la doctrina como fuente de fundamentación jurídica de sus escritos de acción popular, contestaciones o sentencias respecto de la protección del patrimonio cultural.

Tanto accionantes, como Accionados y Jueces utilizan a la ley como fuente de sus argumentaciones, utilizando a la jurisprudencia como un criterio auxiliar.

## 8 .RECOMENDACIONES

Para que los miembros de una colectividad deseen utilizar los medios, dispuestos para la protección de los derechos que pertenecen a la colectividad de la que hacen parte, es necesario que sean conscientes de que tales derechos existen y de los bienes jurídicos que se protegen, de las formas de amenaza y vulneración, de los medios de protección de que se dispone, y por último y más importante, tener la capacidad de apropiación y valoración de esos bienes jurídicos, para así, hacer uso de los medios para su protección en caso de presentarse una de las formas de amenaza.

Es necesario abandonar por parte de los miembros de la comunidad, ese criterio egoísta, bajo el cual, lo único merecedor de valoración, apreciación y cuidado, es aquello de lo que se es titular desde el punto de vista individual, y no de lo que se es titular desde el punto de vista común o colectivo. De ese modo, por ejemplo, en una colectividad, donde no se valore, y no exista por parte de los miembros de la colectividad, una capacidad de apropiación de aquello que constituye la memoria colectiva, o de aquellas manifestaciones que están cargadas de contenido simbólico que constituyen su identidad, o de aquellas expresiones de su vida en comunidad que se realizan a través de la manipulación de sistemas simbólicos, no serán capaces de ejercer los medios para proteger, ese patrimonio cultural, aun manifestándose alguna forma de vulneración y aun existiendo los medios para su protección.

Se recalca la necesidad de que tanto jueces administrativos como la Defensoría del Pueblo en sus distintas regionales, cumplan la disposición contenida en el artículo 80 de la ley 472 de 1998, con el fin de que se realice de manera organizada y fidedigna el Registro Público de Acciones Populares y de Grupo, para que de esta manera se puedan llevar a cabo, con el rigor que requieren, los estudios estadísticos, académicos e investigativos que se pretendan realizar con base en la información consignada en dicho registro.

## 9. BIBLIOGRAFIA

AEROINFOLATINOAMERICANO.COM. Aspectos Jurídicos de los accidentes aéreos. [En línea]. Editorial Edición 137. Buenos Aires. 2009. Disponible en internet: [http://www.aeroinfolatinoamericano.com/edit\\_137/editorial.html](http://www.aeroinfolatinoamericano.com/edit_137/editorial.html)

ÁLVARES, Marco Antonio. Panorama general de las acciones populares y de grupo. En: Los derechos e intereses colectivos – defensa a través de las acciones populares. Bogotá.: Defensoría del Pueblo. 2000.

ARBOLEDA PERDOMO, Juan Manuel. Proyecto de estatuto sobre patrimonio cultural y exposición de motivos. Bogotá.: Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Jurisprudencia. 1977.

ARISTIZABAL, Margarita. El festival del Currulao en Tumaco: Dinámicas culturales y construcción de identidad étnica en el litoral pacífico colombiano. Tesis de Magister en Comunicación. Cali.: Universidad del Valle. Facultad de Comunicación. 2002.

BURBANO CONCHA, Carlos Vicente. Identificación y valoración patrimonio inmueble andino nariñense. Pasto.: Fondo Mixto de Cultura. 2008.

CAICEDO ESCOBAR, Eduardo. Régimen de las Entidades Territoriales. Tomo II. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2001.

CAMARA COLOMBIANA DE LA CONSTRUCCION. Informe Legislativo 2007 – 2008. [En línea] Bogotá. 2008. Disponible en internet <[www.camacol.org.co/adminSite/Archivos/ACL20080625041742.pdf](http://www.camacol.org.co/adminSite/Archivos/ACL20080625041742.pdf) - Cámara Colombiana de la Construcción, Informe Legislativo 2007 – 2008>

CAMARGO, Pedro Pablo. Las acciones populares y de grupo. 3 ed. Bogotá: Leyer. 2002.

CAMPS MIRABET, Núria. Tesis Doctoral: La protección internacional del patrimonio cultural. Tesis Doctoral: Derecho. Lleida.: Universitat de Lleida. Departament de DretPúblic. Programa de Doctorat. 2000.

CASTELLANOS VALENZUELA, Gonzalo. Proyecciones del Control fiscal para la Preservación del Patrimonio Cultural de la Nación. Bogotá D.C.: Visuales Dar. 2006.

CHAMIE CANDUR, Anabolena. El Medio Ambiente y su Protección a Través de las Acciones Populares: Trabajo de Grado. Abogado. Bogotá D.C. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Derecho. 2004

CORREA PALACIO, Ruth Stella. El Control Judicial en la Administración: Acciones Constitucionales y su Alto Impacto en la Defensa de los Intereses Colectivos y en las Políticas para su Defensa, Modulo IV – La Gerencia Jurídica y el Impacto del Control Judicial, Gerencia Jurídica Pública.

CRUZ PARCERO, Juan. El Lenguaje de los Derechos. Ensayo para una Teoría Estructural de los Derechos. Madrid.: Trotta. 2007.

CUMBAL. ALCALDÍA MUNICIPAL DE CUMBAL. Nuestro municipio. [En línea]. Cumbal. 2009. Disponible en internet: [www.cumbal-narino.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=l----&s=m&m=l](http://www.cumbal-narino.gov.co/nuestromunicipio.shtml?apc=l----&s=m&m=l)

DE LA ESPRIELLA, Adriana. La protección procesal de los intereses colectivos. En: Revista de Derecho Procesal. Facultad de Derecho. Universidad De Los Andes. Bogotá.: Temis. 2006.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Cartilla de Acciones Populares y de Grupo. [En línea] Bogotá.: Defensoría del Pueblo. 2005 Defensoría del Pueblo. Disponible en internet: <[http://www.defensoria.org.co/red/?\\_item=090501&\\_secc=09&ts=2&hs=0905](http://www.defensoria.org.co/red/?_item=090501&_secc=09&ts=2&hs=0905) >

DELGADO MAYA José, AMAYA GARZÓN, José y OROZCO MARIÑO, Rafael. Los Derechos Colectivos y su Defensa a Través de las Acciones Populares y de Grupo. Bogotá: Convenio de Cooperación Internacional Defensoría del Pueblo - Embajada Real de los Países Bajos. Programa de Fortalecimiento y Divulgación Nacional de los Mecanismos de Acceso a la Justicia – Acciones Populares y de Grupo. 2004.

DWORKIN, Ronald. Los derechos en serio. Barcelona.: Planeta-De Agostini. 1993.

ESGUERRA PORTOCARRERO Juan. La protección constitucional del ciudadano. Bogotá: Legis. 2004.

FLORESCANO, Enrique. El patrimonio cultural de México. México.: Conaculta. 1997.

HABERMAS, Jürgen. Conocimiento e interés. Madrid.: Taurus. 1982.

HERNANDEZ MARTINEZ María. Mecanismo de Tutela de los intereses difusos y colectivos. México: UNAM/IIJ. 1997.

HOYOS DUQUE, Ricardo. Sentencia. (1, noviembre, 2001). Radicación AP – 03. Bogotá.: Consejo de Estado. 2001.

LONDOÑO TORO, Beatriz. Análisis de la jurisprudencia constitucional con relación a la ley de acciones populares y de grupo. En: Temas de Derecho

Administrativo Contemporáneo - Especialización en Derecho Administrativo 25 años. Bogotá.: Centro editorial Universidad del Rosario. Facultad de Jurisprudencia. 2006.

LÓPEZ BLANCO, Hernán. Procedimiento Civil Parte Especial. Tomo II. 9 ed. Bogotá.: Dupré Editores. 2009.

LÓPEZ BRAVO, Carlos. El patrimonio cultural en el sistema de los derechos colectivos. Sevilla.: Universidad de Sevilla – Secretariado de Publicaciones. 1999.

LÓPEZ CALERA, Nicolás. Sobre los Derechos Colectivos. Una discusión sobre derechos colectivos. Madrid.: Dickinson. 2001.

MANTECÓN, Ana Rosas. Presentación. En: Alteridades. 1998. Julio – Diciembre. Vol. 8 No 16. 1998.

MARTINEZ VERGARA, Marianella y TRUJILLO HERNANDEZ, Sara. Las Acciones Populares en Colombia. Trabajo de grado. Abogado. Bogotá.: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Derecho. Departamento de Procesal. 2001.

NICOTRA, Norberto. La defensoría del pueblo y las acciones populares: experiencia argentina. En: Seminario Internacional Nuevas herramientas para ejercer los derechos colectivos y del ambiente. (1: 7 – 9, septiembre, 1993: Bogotá). Memorias. Bogotá. D.C.: Ediciones Gustavo Ibáñez. 1996.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. Definición de Patrimonio Cultural. [En Línea]. 2007. Disponible en internet: <portal.unesco.org/culture/es/ev.phpURL\_ID=34050&URL\_DO=DO\_PRINTPAGE &URL\_SECTION=201.html>

OVALLE FAVELA, José. Acciones Populares y Acciones para la Tutela de los Intereses Colectivos. En: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXVI, num. 107, mayo-agosto de 2003

PARRA QUIJANO, Jairo. Algunas Reflexiones Sobre la Ley 472 de 1998 conocida en Colombia con el Nombre de Acciones Populares y de grupo. En: OVALLE FAVELA, José. Las Acciones Para la Tutela de los Intereses Colectivos y de Grupo. México.: Universidad Nacional Autónoma de México. 2004.

PIZANO Olga, ZULETA; Luis Alberto, JARAMILLO, Lino y REY, Germán. La fiesta, la otra cara del patrimonio. Bogotá.: Convenio Andrés Bello. 2004.

PEÑA QUIÑONES, Ernesto y PEÑA RODRIGUEZ Gabriel. El derecho de bienes. Legis. Bogotá. 2006.

RAZ, Joseph. The morality of freedom. Oxford.: Clarendon Press. 1986.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. 21ª ed. Madrid.: Espasa-Calpe. 1992.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. 22 ed. [En línea]. Madrid.: Real Academia Española. Disponible en internet: <[http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=Cautelar](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=Cautelar)>

RIBEIRO DURHAM, Eunice. Cultura Patrimonio y Preservación. En: Alteridades. 1998. Julio – Diciembre. Vol. 8 No 16.

ROJAS MEJÍA, Bibiana. Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos de la Defensoría del Pueblo. En: Los derechos e intereses colectivos – defensa a través de las acciones populares. Bogotá.: Defensoría del Pueblo. 2000.

SARMIENTO PALACIO, Germán. Las acciones populares en el derecho privado colombiano. Bogotá: Universidad del Rosario. 2006.

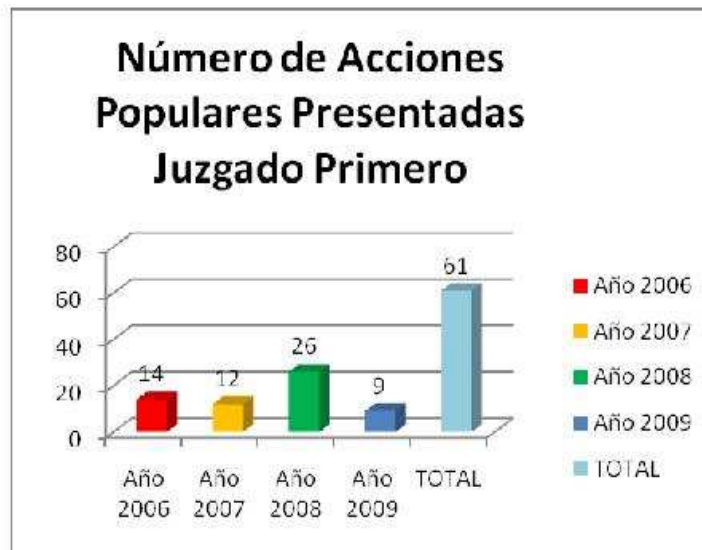
TORBISCO CASALS, Neus. Minorías Culturales y Derechos Colectivos: un enfoque liberal. Parte I Tesis Doctoral: Derecho. Barcelona. Universitat Pompeu Fabra. Dret. Área de Filosofia del Dret. Facultat de Dret. 2000.

# ANEXOS

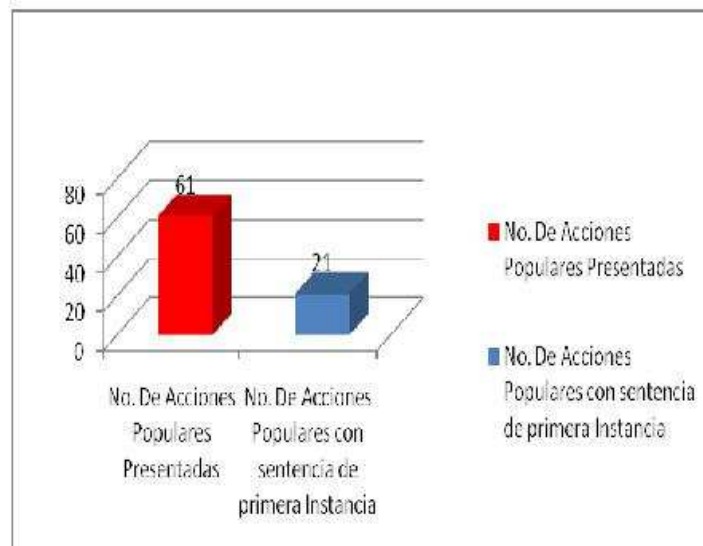


**ANEXO A. Gráficas Juzgado a Juzgado del Número de Acciones Populares Presentadas por Año en Relación con el Número de Acciones Populares con Sentencia de Primera Instancia**

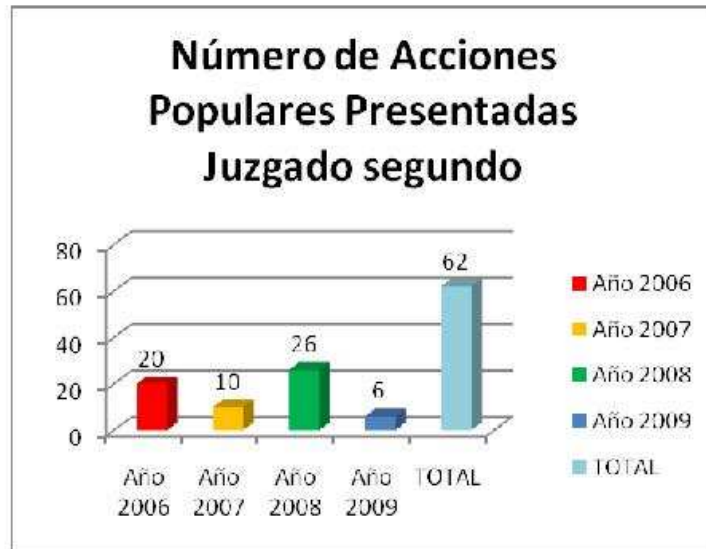
**Gráfica 1:** Gráfica de columnas de las Acciones Populares presentadas en el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Pasto durante los años 2006, 2007, 2008 y 2009.



**Gráfica 2:** Gráfica de columnas de relación entre el número Total de Acciones Populares presentadas en el Juzgado Primero Administrativo, en el Interregno comprendido entre Agosto de 2006 a Agosto de 2009 y número de Acciones Populares con Sentencia de Primera Instancia hasta agosto de 2009.



**Gráfica 3:** Gráfica de columnas de las Acciones Populares presentadas en el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Pasto durante los años 2006, 2007, 2008 y 2009.



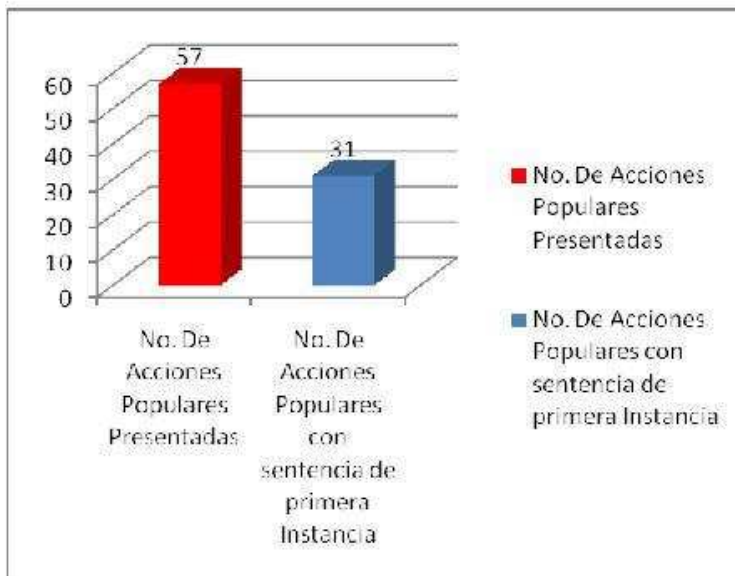
**Gráfica 4:** Gráfica de columnas de relación entre el número Total de Acciones Populares presentadas en el Juzgado Segundo Administrativo, en el Interregno comprendido entre Agosto de 2006 a Agosto de 2009 y número de Acciones Populares con Sentencia de Primera Instancia hasta agosto de 2009.



**Gráfica 5:** Gráfica de columnas de las Acciones Populares presentadas en el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pasto durante los años 2006, 2007, 2008 y 2009.



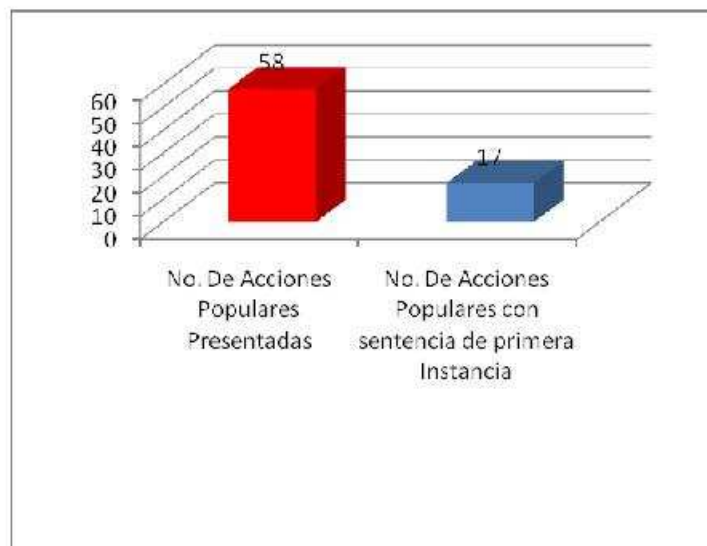
**Gráfica 6:** Gráfica de columnas de relación entre el número Total de Acciones Populares presentadas en el Juzgado Tercero Administrativo, en el Interregno comprendido entre Agosto de 2006 a Agosto de 2009 y número de Acciones Populares con Sentencia de Primera Instancia hasta agosto de 2009.



**Gráfica 7:** Gráfica de columnas de las Acciones Populares presentadas en el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto durante los años 2006, 2007, 2008 y 2009.



**Gráfica 8:** Gráfica de columnas de relación entre el número Total de Acciones Populares presentadas en el Juzgado Cuarto Administrativo, en el Interregno comprendido entre Agosto de 2006 a Agosto de 2009 y número de Acciones Populares con Sentencia de Primera Instancia hasta agosto de 2009.



**Gráfica 9:** Gráfica de columnas de las Acciones Populares presentadas en el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Pasto durante los años 2006, 2007 2008 y 2009.



**Gráfica 10:** Gráfica de columnas de relación entre el número Total de Acciones Populares presentadas en el Juzgado Quinto Administrativo, en el Interregno comprendido entre Agosto de 2006 a Agosto de 2009 y número de Acciones Populares con Sentencia de Primera Instancia hasta agosto de 2009.

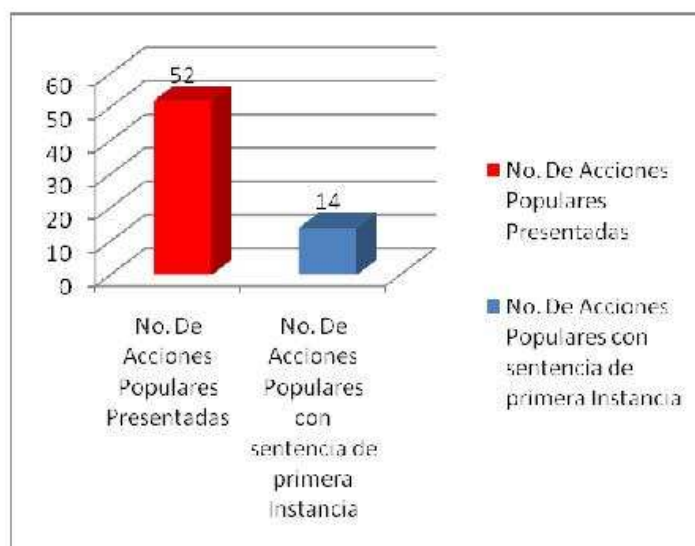




**Gráfica 11:** Gráfica de columnas de las Acciones Populares presentadas en el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Pasto durante los años 2006, 2007, 2008 y 2009.



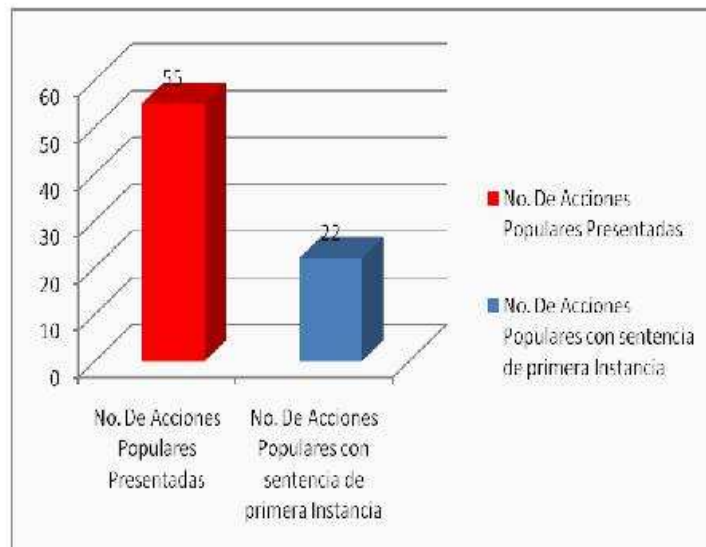
**Gráfica 12:** Gráfica de columnas de relación entre el número Total de Acciones Populares presentadas en el Juzgado Sexto Administrativo, en el Interregno comprendido entre Agosto de 2006 a Agosto de 2009 y número de Acciones Populares con Sentencia de Primera Instancia hasta agosto de 2009.



**Gráfica 13:** Gráfica de columnas de las Acciones Populares presentadas en el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Pasto durante los años 2006, 2007, 2008 y 2009.



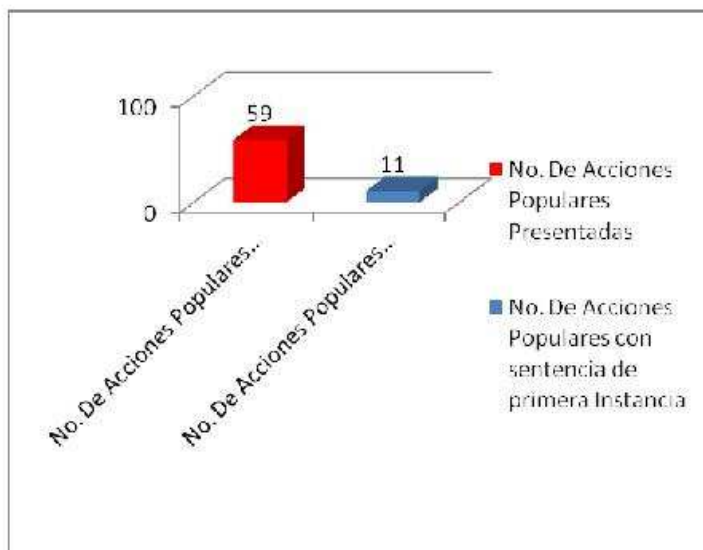
**Gráfica 14:** Gráfica de columnas de relación entre el número Total de Acciones Populares presentadas en el Juzgado Séptimo Administrativo, en el Interregno comprendido entre Agosto de 2006 a Agosto de 2009 y número de Acciones Populares con Sentencia de Primera Instancia hasta agosto de 2009.



**Gráfica 15:** Gráfica de columnas de las Acciones Populares presentadas en el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Pasto durante los años 2006, 2007, 2008 y 2009.



**Gráfica 16:** Gráfica de columnas de relación entre el número Total de Acciones Populares presentadas en el Juzgado Octavo Administrativo, en el Interregno comprendido entre Agosto de 2006 a Agosto de 2009 y número de Acciones Populares con Sentencia de Primera Instancia hasta agosto de 2009.

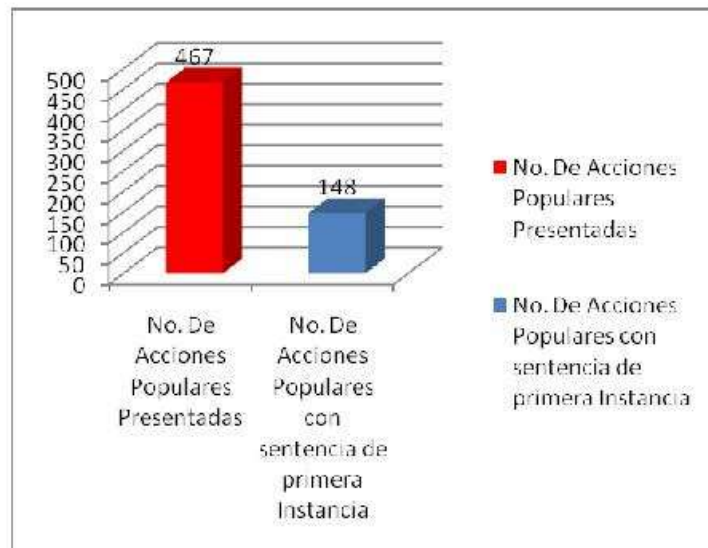




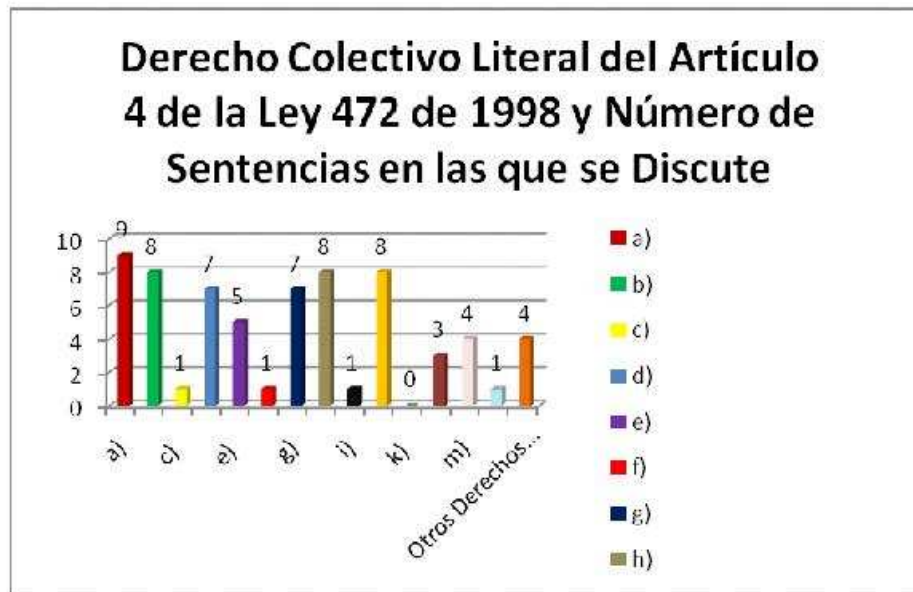
**Gráfica 17:** Gráfica de columnas del Total de Acciones Populares presentadas en los ocho Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto durante los años 2006, 2007 2008 y 2009.



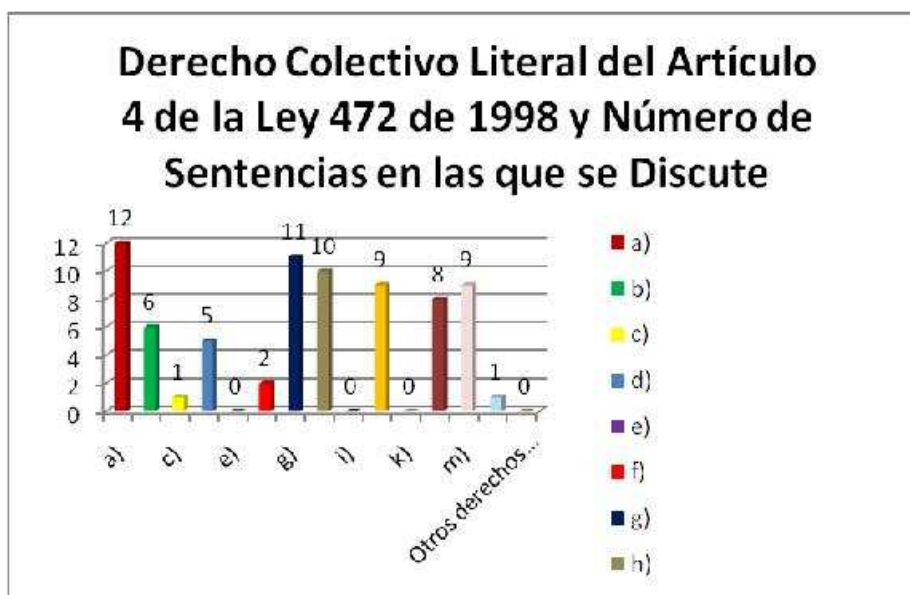
**Gráfica 18:** Gráfica de columnas de relación entre el número Total de Acciones Populares presentadas en los ocho Juzgados Administrativos, en el Interregno comprendido entre Agosto de 2006 a Agosto de 2009 y número de Acciones Populares con Sentencia de Primera Instancia hasta agosto de 2009.



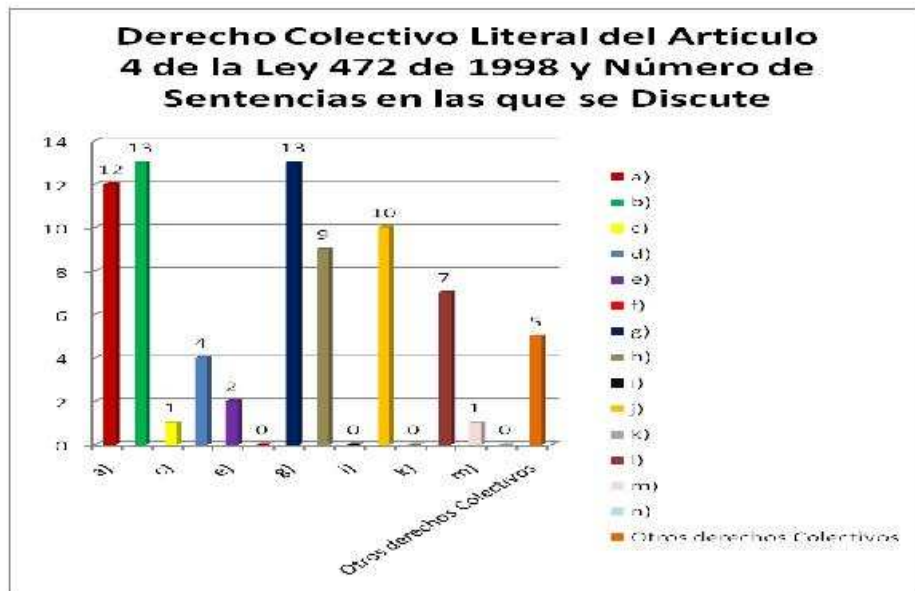
**Grafica 19: Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Pasto:**



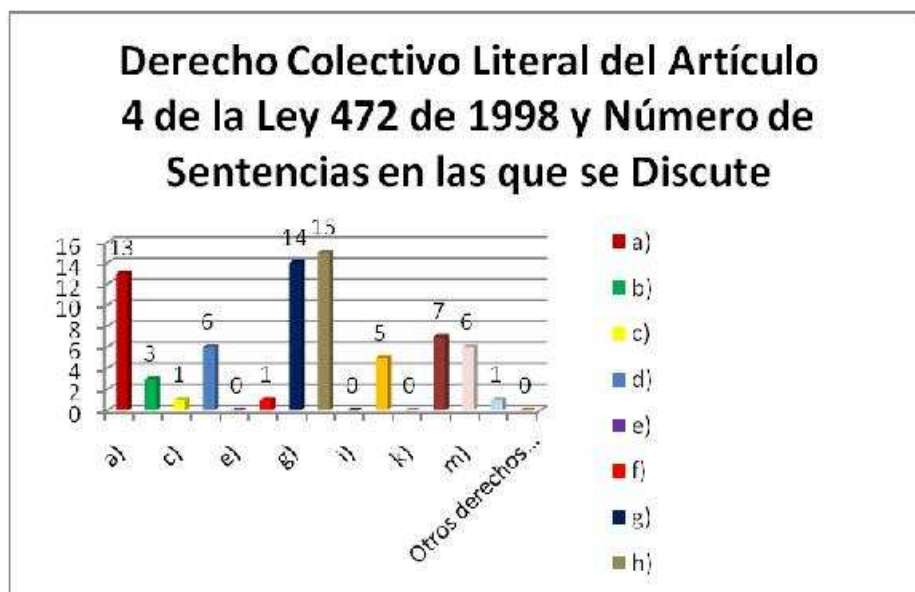
**Gráfica 20: Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Pasto:**



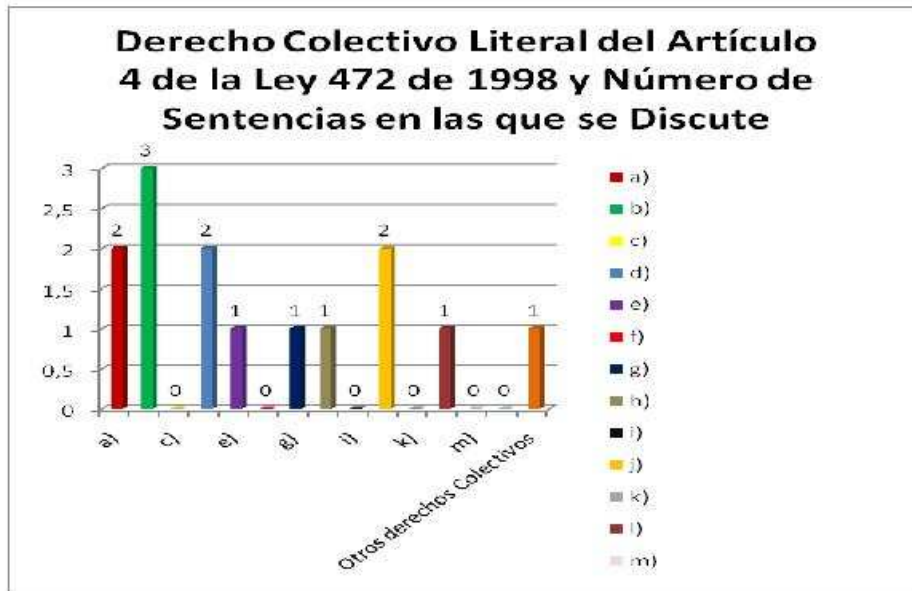
**Gráfica 21: Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pasto:**



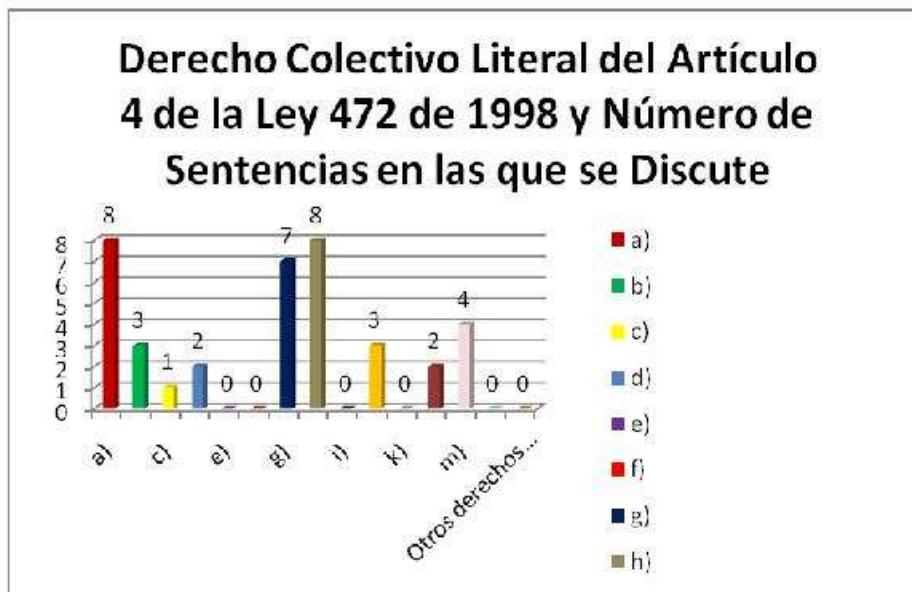
**Gráfica 22: Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto:**



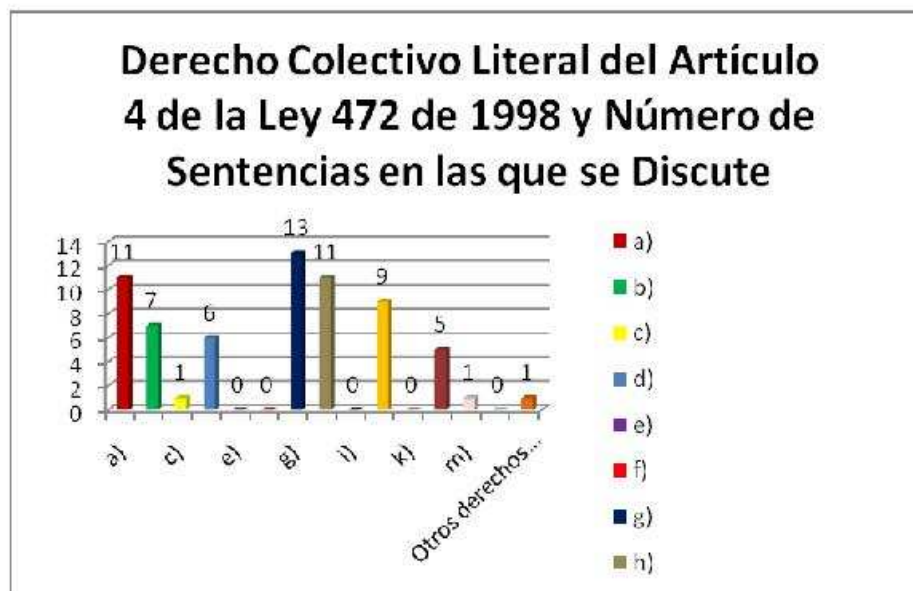
**Gráfica 23: Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Pasto:**



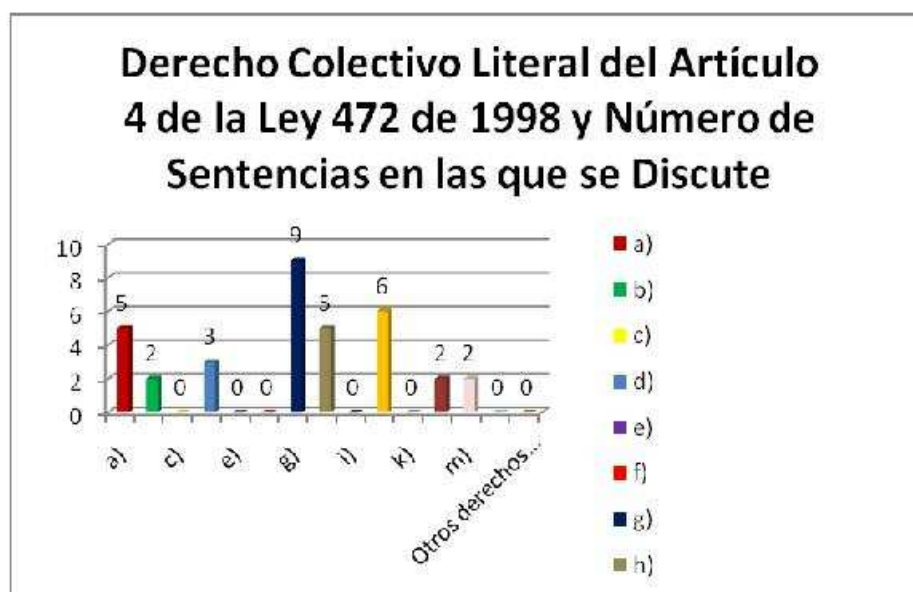
**Gráfica 24: Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Pasto:**



**Gráfica 25: Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Pasto:**



**Gráfica 26: Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Pasto:**



**Gráfica 27: Total de Sentencias de acuerdo con el Derecho colectivo sobre el cual versan:**

