

LOS MOTIVOS Y LA EFECTIVIDAD DE LAS ACCIONES POPULARES

BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN

*Trabajo presentado para optar el título de Especialista en  
Derecho Administrativo*

UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
FACULTAD DE DERECHO  
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
SAN JUAN DE PASTO  
2005

LOS MOTIVOS Y LA EFECTIVIDAD DE LAS ACCIONES POPULARES

Presentado por:

BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN

Asesor:

Dra. ADRIANA LUCÍA CHAVES ORTÍZ

Jurados:

Dr. FREDDY ENRIQUE MUÑOZ ACOSTA

GUILLERMO ROMO INSUASTY

UNIVERSIDAD DE NARIÑO

FACULTAD DE DERECHO

ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO

SAN JUAN DE PASTO

2005

"Las ideas y conclusiones aportadas en la tesis de grado son de responsabilidad exclusiva de su autora".

Artículo 1° del Acuerdo No. 32 de 11 de octubre de 1966, emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

**NOTA DE ACEPTACIÓN**

---

---

---

---

---

---

---

**Dr. FREDDY MUÑOZ ACOSTA**  
Jurado

**Dr. GUILLERMO ROMO INSUASTY**  
Jurado

Pasto, marzo de 2006

*A Dios, por darme la oportunidad de encontrar en cada nuevo  
día una nueva oportunidad.*

*A las personas que amo, que no necesitan mencionarse porque  
ya lo saben.*

## TABLA DE CONTENIDO

### CAPÍTULO I. ANTECEDENTES NORMATIVOS

- 1.1. La acción popular en la Constitución Nacional
- 1.2. Desarrollo legal de la Acción Popular
  - Características de la Acción Popular.
  - Clases
    - Por el sujeto activo
    - Por el sujeto pasivo
    - Por las pretensiones
    - Por la jurisdicción competente
    - Por los requisitos para su interposición

### CAPÍTULO II. EL PROCESO

- 2.1. Causas que dan origen a las acciones
- 2.2. Los actores
- 2.3. Desarrollo de los procesos
- 2.4. Los fallos
- 2.5. Incremento proporcional de las acciones populares

### CAPÍTULO III. CONSECUENCIAS DE LOS FALLOS

- 3.1. Consecuencias jurídicas
  - 3.1.1. Efectividad de los fallos
  - 3.1.2. Procesos punitivos o fiscales derivados de las decisiones
- 3.2. Incidencias presupuestales
- 3.3. Impacto en la comunidad
- 3.4. Importancia de los fallos
- 3.5. Posibles reformas a la ley de acciones populares de conformidad con el problema planteado

Bibliografía

Anexos

**DE LOS MOTIVOS Y LA EFECTIVIDAD DE LAS ACCIONES POPULARES** es un trabajo que pretende constituirse en una crítica a la actitud de quienes abusando de la figura legal de la acción popular persiguen hacer efectivos intereses pecuniarios particulares y no, como se ha concebido constitucional y legalmente, en procura de garantizar los derechos e intereses colectivos.

Efectivamente, en procura de cambiar el esquema de la democracia representativa por una de carácter participativo en la que todas las personas tuvieran la posibilidad de hacer valer, por sí mismas los derechos colectivos, frente a amenaza o vulneración procedentes de particulares o del Estado por acción u omisión de sus agentes, la Asamblea Nacional Constituyente consagró en la Carta Magna este tipo de acciones que, posteriormente fueron desarrolladas en la Ley 472 de 1998.

Sin embargo, el desmedido incremento de las demandas de acciones populares en cabeza de unas muy pocas personas, algunas de ellas profesionales del derecho y más aún, sin conocimiento directo de las vulneraciones o amenazas que se alegan, su negligencia procesal y con posterioridad a los fallos, salvo que se trate de hacer valer su derecho al incentivo contemplado en los artículos 39 y 40 de la norma mencionada permiten arribar a la conclusión de que es éste el único motivo de sus actuaciones.

Es por ello que se proponen algunas variaciones a la ley que desarrolló esta acción constitucional, con el objeto de propugnar porque sean realmente las personas que se encuentren frente a la amenaza o vulneración de sus derechos colectivos aquellas que pudieran hacer uso de acciones de la naturaleza descrita.

## **ABSTRACT**

### **REASONS AND EFFECTIVENESS OF THE POPULAR ACTIONS**

This work seeks to be a critic to the attitude of who abusing of the legal figure of the popular action pursues to make effective particular pecuniary interests and not, like it has been conceived constitutional and legally, in order to guarantee the rights and collective interests.

Certainly, in order to change the outline of the representative democracy for one of participant character where everybody have the possibility to make real, for themselves, the collective rights, in front of threat or violation coming from people or the State for action or their agents' omission, the Assembly National Constituent consecrated in the Constitution this action's type and they were developed in the Law 472 of 1998.

However, the limitless increment of the demands of popular actions in some very few people's head, some of them lawyers, and more over, without direct knowledge of the violations or threats that are alleged for them, their procedural negligence and after to the verdicts, unless it is to get the incentive contemplated in the articles 39 and 40 of the mentioned norm, allowing to arrive to the conclusion that it is the only reason of their performances.

For this motive, there are offers to make changes to the Law that developed this constitutional action, in order to fight so that people that are in front of the threat or violation of their collective rights, could make use of actions of the described nature.

## INTRODUCCIÓN

### LOS MOTIVOS Y LA EFECTIVIDAD DE LAS ACCIONES POPULARES

Es este un trabajo que pretende constituirse en una crítica a la actitud de quienes abusando de la figura legal de la acción popular persiguen hacer efectivos intereses pecuniarios particulares y no, como se ha concebido constitucional y legalmente, en procura de garantizar los derechos e intereses colectivos.

Efectivamente, en procura de cambiar el esquema de la democracia representativa por una de carácter participativo en la que todas las personas tuvieran la posibilidad de hacer valer, por sí mismas los derechos colectivos, frente a amenaza o vulneración procedentes de particulares o del Estado por acción u omisión de sus agentes, la Asamblea Nacional Constituyente consagró en la Carta Magna este tipo de acciones que, posteriormente fueron desarrolladas en la Ley 472 de 1998.

Sin embargo, el desmedido incremento de las demandas de acciones populares en cabeza de unas muy pocas personas, algunas de ellas profesionales del derecho y más aún, sin conocimiento directo de las vulneraciones o amenazas que se alegan, su negligencia procesal y con posterioridad a los fallos, salvo que se trate de hacer valer su derecho al incentivo contemplado en los artículos 39 y 40 de la norma mencionada permiten arribar a la conclusión de que es éste el único motivo de sus actuaciones.

Es por ello que se proponen algunas variaciones a la ley que desarrolló esta acción constitucional, con el objeto de propugnar porque sean realmente las personas que se encuentren frente a la amenaza o vulneración de sus derechos colectivos aquellas que pudieran hacer uso de acciones de la naturaleza descrita.

## LOS MOTIVOS Y LA EFECTIVIDAD DE LAS ACCIONES POPULARES

### CAPÍTULO I. ANTECEDENTES NORMATIVOS

#### 1.1. La acción popular en la Constitución Nacional.

*"La municipalidad y cualquiera persona del pueblo tendrá a favor de los caminos, plazas u otros lugares de uso público, y para la seguridad de los que transitan por ellos, los derechos concedidos a los dueños de heredades o edificios privados.*

*Y siempre que a consecuencia de una acción popular haya de demolerse o enmendarse una construcción, o de resarcirse un daño sufrido, se recompensará al actor, a costas del querellado, con una suma que no baje de la décima, ni exceda de la tercera parte de lo que cuesta 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".*

Así reza el artículo 1005 del Código Civil, en lo que es un obvio antecedente del instituto normativo constitucional actual denominado acción popular y desarrollado en la Ley 472 de 1998.

Sin embargo, tal como surge de su propio texto, la mencionada acción popular tenía como único objeto la salvaguarda del derecho a la seguridad pública y a la vida. Desde entonces ya se consideraba, como efecto normativo, la cancelación de un incentivo pecuniario para el actor.

Teniendo en cuenta la calidad de la democracia representativa que había adoptado el Estado Unitario y Republicano dentro de su esquema de Estado de Derecho en la Constitución de 1886, la mencionada acción no podía tener un desarrollo más amplio o de otra naturaleza.

La Asamblea Nacional Constituyente introdujo, en la Constitución Política de 1991, varias modificaciones que tenían que ver, no únicamente con la forma del Estado, sino

con el propio esquema de sus instituciones, contemplados entre sus artículos 1° y 3°, así:

**"ARTICULO 1o.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

**ARTICULO 2o.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

**ARTICULO 3o.** La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece".

Es, precisamente la consagración de la forma de Estado que ha quedado plasmada en las normas enunciadas, como sus fines y la concepción de la democracia sustentada en el pueblo con el objeto exclusivo de servicio a la comunidad y promoción de la prosperidad general, lo que fundamentó la emisión de artículos que en procura de esa democracia participativa, de que sea el propio pueblo quien pueda dirigir el país a través de acciones judiciales cuando existan falencias por omisión o abuso, tanto de autoridades, como de las personas particulares (naturales o jurídicas), que se dio paso a la consagración de las denominadas "acciones constitucionales" dentro del texto de la Carta Política, entre las cuales se

cuentan:

La Tutela

La Acción de Cumplimiento

La Acción de Grupo, y

La Acción Popular. Esta última, objeto de este trabajo, autorizada en su desarrollo legal por el artículo 88 Constitucional, en los siguientes términos:

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

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

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

## **1.2. Desarrollo Legal de la Acción Popular**

Conjuntamente, las acciones populares y las acciones de grupo obtuvieron su desarrollo legal con la expedición de la Ley 472 del 5 de agosto de 1998.

La primera de ellas se encuentra concebida en el artículo 2 de la mencionada norma, que a la letra reza:

**"ARTICULO 2o. ACCIONES POPULARES.** Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

*Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible".*

Tal como se desprende de su enunciado legal, la concepción

constitucional que la generó es indiscutiblemente más amplia con respecto de las acciones populares que aquella que se encuentra consagrada en el artículo 1005 del Código Civil que antes se mencionara.

Como corroboración de lo anterior y sin pretender ser un enunciado taxativo, en el artículo 4° de la norma se han consagrado algunos de los derechos por los cuales se pueden interponer las acciones populares ante los jueces de la República, en la siguiente forma:

**"ARTICULO 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 previsibles 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.*

*Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.*

**PARAGRAFO.** *Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley".*

#### **Características de la Acción:**

- **Clases:** Las acciones populares, de acuerdo con la norma que las consagra (Ley 472 de 1998), pueden ser preventivas, indemnizatorias del derecho colectivo, no individual y restitutorias, conclusión que corresponde a lo preceptuado en el artículo segundo. Tales acciones se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la vulneración o agravio sobre los derechos o intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior, si ello es posible, y en el artículo 6° que dispone un trámite preferencial, únicamente para las acciones populares preventivas. Tal parece ser, de otra parte, el entendimiento que le dio la Asamblea Constitucional al asunto, según se desprende de los extensos debates que precedieron la adopción del artículo 88 de la Constitución Política y resulta coherente,

además, con la interpretación que le ha dado la Corte Constitucional.<sup>1</sup>

- **Por el sujeto activo:** Se trata de una acción pública que puede ser presentada a título personal o por intermedio de apoderado (abogado), por parte de cualquier persona natural o jurídica, pública o privada.

Cuando el accionante sea un particular se prevendrá a la Defensoría del Pueblo para que pueda actuar dentro del proceso.

- **Por el sujeto pasivo:** Tal como quedara plasmado anteriormente, puede ser una persona particular o jurídica o una autoridad pública, la que no necesariamente debe ser enunciada expresamente por el actor, caso en el cual el Juez deberá determinar quien es el sujeto pasivo.
- **Por las pretensiones:** Contrario Sensus de lo que ocurre con la acción de grupo que pretende un resarcimiento económico para los actores y a diferencia de la acción de cumplimiento que lo único que busca es que se acate una norma que tenga las características de una ley, la acción popular busca exclusivamente que las personas (llámense públicas o privadas) no violen, o que cesen la vulneración de los derechos o intereses colectivos.
- **Por la jurisdicción competente:** Contencioso Administrativo cuando la acción se origine en *actos, acciones u omisiones* de las autoridades públicas. En los demás casos corresponderá a la jurisdicción Civil.

La norma que desarrolla lo correspondiente a la jurisdicción no menciona los contratos administrativos, es por esa razón que una parte de la jurisprudencia nacional se ha inclinado por pensar que las acciones populares no son procedentes cuando la amenaza o

---

<sup>1</sup> En la sentencia C-1062-00 se hace esta afirmación: "El constituyente fue consciente de que debían existir acciones preventivas y restitutorias del uso y goce de los derechos colectivos, cuando no presenten un contenido subjetivo o individual ni económico y en forma preexistente al respectivo daño que en esos derechos se pudiere infligir, a las cuales identificó como acciones populares."

violación de derechos o intereses colectivos tiene como sustento exclusivo un contrato estatal.

Al respecto así se ha pronunciado el doctor Alier Eduardo Hernández Enríquez, H. Consejero de Estado de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de dicha Corporación:

*"De nuevo nos encontramos frente a un conflicto normativo entre la regulación general de los contratos estatales y la especial de las acciones populares, pues mientras en la primera existen términos de caducidad de la acción contractual para pedir la nulidad absoluta del contrato, en la segunda tales plazos, aparentemente, desaparecen.*

*La primera situación se presenta cuando, por medio de la acción popular, se busque proteger bienes estatales, o incluso otros bienes, que - por mandato de la constitución o de la ley-, revisten las características de la imprescriptibilidad y la inenajenabilidad; en este caso resultará fácil aplicar la norma del artículo 136 del C.C.A. que prevé la no caducidad de la acción en tales eventos.*

*Pero, en circunstancias distintas, el conflicto cobra relevancia y, a él, se suma el problema del posible saneamiento de la nulidad absoluta.*

*¿Son saneables las causales de nulidad absoluta de los contratos estatales?*

*El artículo 45 de la ley 80 de 1993 prohíbe su saneamiento por ratificación de las partes, regulación ésta que se aparta de la norma correspondiente del código civil que solamente impide esta forma de saneamiento para los eventos de objeto y causa ilícitos (artículo 1.742).*

*Nada prescribe, sin embargo, la citada ley 80 en cuanto al saneamiento de las causales de nulidad absoluta por el transcurso del tiempo, de lo cual no se puede concluir, sin más, que tal figura esté prohibida; por el contrario, el hecho de que se guarde silencio obliga al*

*intérprete a buscar la norma integradora del estatuto general de contratación de la administración pública<sup>2</sup> que, para el caso particular, está prevista en los artículos 13, 32 y 40, sobre todo el primero que preceptúa: "Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2º del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley."*

*De modo que los aspectos no regulados - y éste es uno de ellos -, por la remisión de la ley, han de regirse, en este caso al menos, por el código civil, es decir, el artículo 1742, a cuyos términos, la nulidad absoluta se puede sanear "...en todo caso por prescripción extraordinaria."<sup>3</sup>*

*Esta frase de la disposición del código civil fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-597/98, lo cual nos evita cualquier debate sobre su compatibilidad con la Constitución Política vigente.*

*Luego, si la nulidad absoluta del contrato estatal, por regla general está sometida a caducidad y, además, es saneable por el transcurso el tiempo, ¿cómo compatibilizar estas situaciones con el carácter incaducable de la acción popular y con la naturaleza imprescriptible de los derechos que protege?*

*Dificultades similares se presentan para la aplicación de la potestad oficiosa que tiene el juez para declarar la nulidad absoluta del contrato. De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>4</sup> y de la Sección Tercera<sup>5</sup> del Consejo de*

---

<sup>2</sup> Así se denomina la ley 80 de 1993

<sup>3</sup> De acuerdo con el artículo 2532 del código civil (Modificado por la Ley 50 de 1936), el término de la prescripción extraordinaria era de 20 años. Este artículo fue modificado por el artículo 6º de la ley 791 de 2002, que redujo dicho plazo a 10 años.

<sup>4</sup> En sentencia del 6 de septiembre de 1999, Exp. S- 025, la Sala plena del Consejo de Estado afirmó:

"De acuerdo con las dos disposiciones transcritas, la facultad del juez de lo contencioso administrativo para declarar de oficio la nulidad absoluta de un contrato estatal, se halla

*Estado, el ejercicio de dicha potestad está autorizado en cualquier clase de proceso y no solamente en los contractuales, lo cual estaría indicando que no existe impedimento para que sea el juez de la acción popular quien la utilice, con mayor razón si dicho juez - como ocurre actualmente - es el mismo juez del contrato.*

*De manera que la aplicación de la figura estaría condicionada por la concurrencia de estas circunstancias: Que la existencia del contrato estatal amenace o viole un derecho o un interés colectivo; que aparezca probada una de las causales de nulidad absoluta previstas en el artículo 44 de la ley 80 en las que, dicho sea de paso, están incorporadas las causales del código civil y del código de comercio; que concurren al proceso las partes del contrato o sus causahabientes; que la entidad pública no haya ejercido, con antelación, la acción contractual con pretensiones que tengan también por objeto satisfacer la tutela del derecho o del interés colectivo de que se trate.*

*Sin este último requisito, resultaría muy fácil recorrer los tribunales administrativos del país en búsqueda de las demandas presentadas por las entidades estatales con propósitos tales como lograr la nulidad absoluta del contrato, o la declaratoria de incumplimiento del contratista, y proponer, en su lugar, una acción popular sin otra motivación que el reconocimiento del incentivo legal.*

*Sin embargo, con ello no quedan resueltos todos los interrogantes; por ejemplo, ¿Qué sucede cuando, en*

---

sujeta a dos condiciones: que la nulidad absoluta se encuentre plenamente demostrada en el proceso, y que en él intervengan las partes contratantes o sus causahabientes”.

<sup>5</sup> En sentencia del 1 de agosto de 2002, Exp. No. 21041, la sección tercera del Consejo de Estado sostuvo lo siguiente:

“En consecuencia, como quiera que se trata de una facultad legal permanente del juez administrativo, éste no solo puede, sino que debe ejercerla, en todos aquellos eventos en los que estén acreditados a cabalidad los dos presupuestos antes relacionados, cualquiera que sea el proceso, instancia o trámite procesal en que sea advertida la existencia de la nulidad absoluta del contrato, aun en el trámite del recurso de anulación de laudos arbitrales, como ya lo ha precisado la Sala en oportunidades anteriores, con ocasión de estudiar y decidir la validez del pacto arbitral, habida cuenta de la naturaleza contractual que reviste dicho acuerdo entre las partes del contrato.

*ejercicio de la acción popular, se solicita declarar la nulidad absoluta de un contrato estatal y aquélla se ejerce después del vencimiento del término de caducidad de la acción contractual? Y, de otro lado, ¿de qué tiempo dispone el juez para ejercer su poder oficioso? ¿o se trata de una facultad intemporal? Qué ocurre si ha transcurrido el plazo necesario para el saneamiento de la nulidad, según lo visto antes? ¿habría que concluir - en contra de lo previsto por el código civil - que, cuando está en juego la protección de un derecho colectivo, las causales de nulidad absoluta no se sanean por el transcurso del tiempo? O - en contra del código contencioso administrativo - que, en tales casos, la acción no caduca?*

*Resulta discutible la consideración hecha por la Corte Constitucional, en el sentido de que los derechos colectivos, en tanto fundamentales, tienen siempre carácter imprescriptible, lo cual le sirve de sustento para concluir que no existe término de caducidad para el ejercicio de las acciones populares. En principio, tal consideración carece de sustento suficiente y, en cualquier caso, en lo que se refiere a los mecanismos de protección de los citados derechos, y concretamente a la nulidad absoluta del contrato, genera las graves contradicciones a las que he hecho referencia".*

**- Por los requisitos para su interposición:**

Toda vez que se trata de una acción constitucional, los requisitos son mínimos. No se requiere de abogado para la presentación del libelo demandatorio. Y sin que estén jurídica o técnicamente determinados, en la demanda se indicarán, de conformidad con el artículo 18 de la Ley:

- a) El derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado.
- b) Los hechos, actos, acciones u omisiones sobre los cuales se fundamenta.
- c) Lo que se pide.
- d) La persona natural o jurídica o la autoridad pública

presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, en tanto sea posible.

e) Las pruebas adjunta o solicita se decreten y practiquen.

f) Las direcciones para notificar a quienes han de comparecer en el proceso.

g) El nombre e identificación de la persona o personas que ejercen la acción.

Adicionalmente, de conformidad con la misma norma, la demanda estará dirigida contra el posible responsable de la violación o amenaza, si se sabe quien es. Sin embargo, cuando en el trámite procesal aparezcan otras autoridades o personas que pudieran ser responsables, el juez de primera instancia ordenará en forma oficiosa su citación en los mismos términos que la ley define para el demandado.

Es decir que, por tratarse de una acción constitucional, desarrollada en la ley, sin ningún tipo de reglamentación adicional, como si lo hay con respecto de la tutela, no es requisito esencial ningún otro, y es más, adicionalmente, el artículo 17 de la Ley 472 de 1998 precisamente se ha titulado por el legislador **"Facilidades para promover las acciones populares"**, faculta la norma a las Personerías y a la Defensoría del Pueblo para elaborar las demandas en este tipo de acciones, las cuales pueden ser presentadas ante cualquier despacho judicial que dentro de los dos (2) días siguientes deberá remitirlas ante el competente, quien, adicionalmente, podrá tomar las medidas cautelares que sean pertinentes para cesar el agravio o la amenaza contra los derechos colectivos.

Es importante recalcar que en el artículo 10 de la Ley 472, el legislador ha consagrado:

**"ARTICULO 10. AGOTAMIENTO OPCIONAL DE LA VIA GUBERNATIVA.**  
*Cuando el derecho o interés colectivo se vea amenazado o vulnerado por la actividad de la administración, no será necesario interponer previamente los recursos".*

De conformidad con el texto del artículo anterior, algunos Tribunales Administrativos del país han llegado a la

conclusión que si bien no se indica como requisito esencial previo a recurrir a la vía de la acción popular, se hace necesario, por parte del potencial actor, realizar la solicitud a la autoridad administrativa correspondiente, cuando el derecho sea amenazado por acción u omisión de la administración.

No sería necesario, sin embargo, agotar la vía administrativa.

Sin embargo, esta interpretación que es lógica por las consecuencias que un fallo en este tipo de acciones podría implicar para la administración, configuraría un requisito adicional que se convertiría en esencial para la procedencia de la acción, el cual no está taxativamente determinado en la ley.

La consecuencia obvia de la adopción de esta interpretación sería la del rechazo de la acción cuando no existiese la prueba de la petición no resuelta o no acogida por parte de la autoridad administrativa.

De conformidad con el H. Consejo de Estado, los requisitos para la procedibilidad de la acción popular son:

*"En la forma y términos de la reglamentación contenida en los artículos 1, 2, 4 y 9 de la ley 472 de 1998, los elementos necesarios para la procedencia de las acciones populares, son los siguientes: -a) La finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva. -b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses. -c) Se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración, o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. -d) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Nacional, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4 de la ley 472 de 1998. -e) La titularidad para su ejercicio, como su nombre lo indica, está dada por su naturaleza popular, por lo tanto puede ser ejercida por cualquier persona, natural o*

jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la ley 472 de 1998. Bajo ese marco normativo, a diferencia de lo que acontece con la acción de tutela y la acción de cumplimiento, no constituye causal de improcedencia de la acción popular la existencia de otro medio o instrumento judicial para la protección de derechos e intereses colectivos. Por consiguiente, no obstante que para la protección de los derechos e intereses colectivos eventualmente se cuente con otro tipo de acción judicial, esa sola circunstancia no hace improcedente la acción popular, pues, basta que frente a una determinada situación, producto de una acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, se vulnere o se coloque en situación de peligro o amenaza un derecho o interés de naturaleza colectiva. En ese orden de ideas, no comparte la Sala la decisión del a- quo, toda vez que, si bien frente a los hechos descritos por el actor en su petición, podría resultar viable la acción de cumplimiento para obtener la efectiva aplicación de lo ordenado en el decreto 2455 de 1986, reglamentario de la ley 9ª de 1979, que establece las implementación o adecuación necesarias en las salas de necropsia, dado que la finalidad de las pretensiones de aquél es la protección de los derechos colectivos de goce de un ambiente sano y salubridad pública, la acción popular resulta idónea para tal propósito, razón por la cual se revocará la providencia apelada y, en su lugar, se ordenará la admisión de la acción". (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero ponente: German Rodríguez Villamizar. Bogotá, D.C. veintiocho (28) de junio de dos mil uno (2001). Radicación número: 25000-23-27-000-2001-0202-01(AP-120). Actor: Manuel Humberto Vargas Cruz. Demandado: Municipio de Bojaca).

Tal como sucede con las demás acciones populares, su trámite es preferencial, sobre todo cuando la violación del derecho crea riesgo sobre la colectividad, es decir, cuando se trata de acciones eminentemente preventivas.

Con el objeto de adentrarnos en el tema que se pretende plantear en el presente trabajo se indicará, que tal como aparece plasmado de antaño en el artículo 1005 del Código Civil, en la Ley 472 de 1998 se vuelve a establecer como de

carácter normativo y obligatorio el pago de un incentivo para las personas que con su demanda de acción popular logren que la administración cese la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

Actualmente, el monto del incentivo depende del tipo de derecho que sea conculcado, o mejor, toda vez que el derecho consignado en el literal b. del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 constituye en si mismo un concepto indeterminado, una figura en blanco, siempre deberá estar imbricado con alguno otro de los derechos colectivos y tener implícita o demostrarse en el proceso, la inmoralidad de la autoridad que tiene que asegurar el goce de ese derecho por parte de la comunidad.

Obviamente, este es un derecho por el que únicamente responderá la administración y su conocimiento será del resorte de la justicia contencioso administrativa.

Cuando se trate de la violación de cualquiera de los demás derechos considerados en el artículo 4º enunciado, o de otros derechos colectivos que por acción u omisión pudieren amenazar o vulnerar las autoridades administrativas el incentivo se tasaré por el Juez entre 10 y 150 salarios mínimos mensuales. En tanto, cuando se demuestre la vulneración de la moralidad en el actuar de los servidores públicos, por acción u omisión, el incentivo se liquidará teniendo en cuenta lo que hubiere cancelado de más la administración o de lo que se recupere de la inversión indebida.

## **CAPÍTULO II.**

### **2.1. Causas que dan origen a las acciones.**

Como se mencionara previamente, el origen de las acciones, tal como está establecido normativamente es procurar que, en desarrollo de la democracia participativa puedan las personas que residen en Colombia formular las correspondientes acciones judiciales tendientes a la cesación de la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos consagrados en el artículo 4º de la

Ley 472 de 1998, tal como se dijo, no en forma taxativa, por cuanto en su último inciso contempla como tales aquellos que se encuentran insertos como tales "*...en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia*".

Desafortunadamente y tal como se demostrará con los casos que se plasmarán más adelante, la búsqueda del reconocimiento y pago de los incentivos positivizados en los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 ha desdibujado el contenido político de la acción en procura de ese despliegue de democracia y ha permitido que sean pocos actores, en muchos casos abogados, los que acudan sin un verdadero compromiso con los derechos colectivos al mecanismo constitucional que aquí se estudia.

## **2.2. Los actores.**

De conformidad con lo que se expresara anteriormente y en tanto se desprende de la norma legal que desarrolla este tipo de acciones, los actores populares pueden ser:

Todas las personas:

- Naturales
- Jurídicas.
- Organizaciones No Gubernamentales
- Organizaciones Populares
- Organizaciones Cívicas o similares
- Entidades Públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, salvo en aquellos casos en que la acción no se fundamente en su propia acción u omisión.
- El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los Personeros Municipales y Distritales en cuanto tiene que ver con asuntos derivados de sus funciones.
- Los Alcaldes Municipales y Distritales y demás servidores que deban promover la protección y defensa de los derechos e intereses colectivos en razón de sus funciones.

Es decir, todas las personas en razón o no de las funciones de un cargo oficial, por si mismas o por intermedio de

apoderado judicial que en todo caso y de conformidad con el contenido del Decreto 196 de 1971 deberá ser abogado.

Y se impetrará, como quedó dilucidado anteriormente, en contra de todas las personas, ya sean particulares, naturales, jurídicas o autoridades que amenacen o vulneren los derechos e intereses colectivos.

Para los eventos de vulneración por parte de autoridades en concurrencia con particulares, se aplicará el fuero de atracción de la jurisdicción contencioso administrativa.

Para cuando los posibles sujetos pasivos son autoridades estatales, no hay duda que la competencia corresponde a la misma jurisdicción, en tanto que si se trata únicamente de particulares, la competencia es del resorte de la jurisdicción ordinaria.

### **2.3. DESARROLLO DE LOS PROCESOS.**

En la única norma que constituye el desarrollo legal de la acción constitucionalizada en el primer inciso del artículo 88 de la Carta Magna, se establecen los siguientes pasos como de procedimiento frente a la incoación de una acción popular, así:

Presentada la demanda o petición con los requisitos consagrados en el artículo 18 de la Ley 472 de 1998, el operador judicial decidirá sobre el amparo de pobreza, si se cumplen las condiciones del artículo 161 del Código de Procedimiento Civil, es decir que el demandante lo hubiera solicitado antes de la presentación de la demanda, con la afirmación, bajo la gravedad del juramento, de encontrarse en las condiciones del artículo 16 Ídem (que "...no se halle en capacidad de atender los gastos del proceso sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y de las personas a quienes por ley debe alimentos..."), o si hubiera sido solicitado por los servidores de la Defensoría del Pueblo que actúan en los procesos.

Adicionalmente, dentro de los tres (3) días siguientes a la presentación de la demanda, el Juez resolverá sobre su admisión.

En el evento que no cumpliera con los requisitos exigidos en el artículo 18, la demanda se inadmitirá indicando al actor sobre la falencia observada, con el objeto de que en un término igual (3 días) la corrija, so pena de rechazo.

Para el caso de los asuntos de competencia de la justicia administrativa, el auto que admite la demanda se ordenará notificar personalmente al representante legal de la entidad o a quien se encuentre delegado para ello. Se ordenará, además, comunicar a los miembros de la comunidad por un medio masivo de comunicación.

Si la notificación no puede llevarse a cabo de esta manera, se surtirá con la entrega que el notificador haga al empleado que se encuentre en la institución demandada del libelo petitorio, el auto que lo admite y el aviso que el empleado entregará al representante legal o su delegado.

Se comunicará al Ministerio Público, si este no hubiere promovido la acción y a la entidad encargada de proteger el derecho en peligro o vulnerado.

Se ordenará el traslado de la demanda por diez (10) días, término dentro del cual la entidad demandada podrá contestarla y solicitar pruebas, y se indicará que el fallo se producirá en treinta (30) días a partir del vencimiento de dicho lapso.

Las excepciones se decidirán por el Juez en el momento de proferir sentencia.

Dentro del término que sigue al traslado se decidirán las coadyuvancias y la imposición de medidas cautelares. Las causales de oposición en contra de éstas deberán probarse por quien las alega.

Curiosamente, cuando se conceden, el auto es susceptible de apelación. No así aquel que las niega. Se dice curiosamente, por que de las dos decisiones pueden sobrevenir perjuicios para la parte que tenga que soportar la medida cautelar o para quien le sea negada.

Vencido el traslado de la demanda y dentro de los tres (3) días siguientes, el Juez citará a las partes y al Agente del

Ministerio Público a participar en la audiencia especial de pacto de cumplimiento.

En ella deberán, de conformidad con la ley, intervenir en forma obligatoria el Ministerio Público y las entidades que tienen a su cargo la responsabilidad de velar por el derecho colectivo a que se refiere la acción.

Para efectos del trabajo, nos detendremos en la audiencia especial de pacto de cumplimiento.

Normativamente se ha dispuesto que la inasistencia de los servidores de las entidades interesadas a la diligencia, constituye causal de mala conducta que será sancionada con destitución del cargo.

Sin embargo, no se dice nada del actor popular, en tanto no se trate de una entidad estatal, es decir, cuando se trate de una persona particular, natural o jurídica diferente de los servidores públicos. Es decir que los presuntos interesados en la protección de los derechos colectivos, tal como se encuentra redactado el artículo 27 de la Ley 472 de 1998 pueden dejar de asistir a la única audiencia que puede permitir la culminación del proceso, sin que exista en su actuar motivo alguno que justifique sanción. Esto se explica, si se tiene en cuenta la especial sujeción de los servidores estatales para con sus entidades y en razón de sus funciones.

Sin embargo, jurisprudencialmente se ha indicado que el incentivo del que tratan las normas que tantas veces se han mencionado a lo largo de este trabajo dependerá, no únicamente de la presentación de la demanda, sino del cuidado y diligencia que denote el actor popular frente al trámite procesal.

Lo anterior por cuanto si el actor popular no se hace presente en la audiencia, ésta se declarará fracasada aún cuando las entidades que acudan tengan fórmulas de pacto de cumplimiento para exponer.

Especialmente cuando frente a las fórmulas de pacto de cumplimiento que pudieran expresar las entidades demandadas, los actores populares pueden expresar su aceptación o

consentimiento si los términos son acordes con sus expectativas o por el contrario, su desaprobación, cuando la fórmula planteada, en su sentir, no cesa el peligro o la vulneración del derecho o interés colectivo.

Además, por cuanto la fórmula expuesta por las accionadas puede ser parcial y de igual manera la aprobación o no de los actores, que en últimas y dependiendo del acervo probatorio, serán objeto de la decisión final del fallador.

Con respecto de las pruebas llama la atención que el auto que las concede es de ponente y el que las niega es de Sala. Ninguno de los dos admite apelación aunque se trata de una decisión interlocutoria y de las pruebas depende, obviamente, el fallo que adopte el operador judicial.

Con respecto de la procedencia de los recursos en este tipo de acciones, jurisprudencialmente se ha dicho lo siguiente:

*El recurso extraordinario de súplica está previsto sólo respecto de " las sentencias ejecutoriadas dictadas por cualquiera de las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, y, como es obvio, proferidas en relación con las acciones consagradas para el ejercicio del control de la actividad administrativa del Estado, dentro de las respectivas competencias, y conforme a los procedimientos, señalados en el Código de la materia. No se trata, de establecer una dicotomía entre acciones constitucionales y acciones administrativas. Debe distinguirse que para las acciones consagradas en la Constitución (tutela, cumplimiento, populares y de grupo) la ley ha señalado completos procedimientos especiales, aunque, en cada caso, reenvían a los procedimientos más afines: la tutela y las acciones populares y de grupo, al Código de Procedimiento Civil, y la de cumplimiento, al Código Contencioso Administrativo. Y dada la naturaleza del recurso que se ha impetrado, que es "extraordinario", éste solo puede tener cabida en la medida de que la ley lo consagre, precisamente, por no ser ordinario. (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero ponente: Juan Alberto Polo Figueroa. Santa Fe de Bogotá D.C., veintidós de junio de dos mil. Radicación número: AP-023).*

Es, precisamente en esta etapa y en la del recaudo de las pruebas en las que se observa con mayor asiduidad la ausencia de los actores populares.

Esa ausencia determinante en la emisión de los fallos negativos a las pretensiones de ordenar hacer o no hacer, en la mayoría de los casos por ausencia de pruebas con respecto de los derechos que se alegan como violados o en peligro, y en cuanto a los incentivos, por ausencia pertinaz y negligente de quien impetra la acción, que con su actuar demuestra la inexistencia de violación del derecho colectivo o su falta de interés en que cese el peligro o la vulneración.

#### **2.4. Los fallos.**

Tal como ha quedado plasmado en el decurso de este breve trabajo, los fallos tienen como fundamentos exclusivos los siguientes elementos:

- La real existencia del derecho colectivo en peligro o vulnerado por la administración o por la administración y particulares, en razón de su acción, omisión o extralimitación, los primeros en cuanto a sus funciones y los segundos en cuanto a sus derechos particulares.
- La presentación de la demanda con los requisitos exigidos en el artículo 18 de la Ley 472 de 1998.
- Los términos de la audiencia especial de pacto de cumplimiento.
- El acervo probatorio arrimado al proceso.

El primero de ellos tiene que ver con que el derecho colectivo que se reclama como conculcado o en peligro surja de las normas legales, constitucionales o de los tratados internacionales suscritos por Colombia.

El segundo con los requisitos esenciales a los que alude el artículo 18 enunciado y que anteriormente se mencionaran.

El tercero con el comportamiento de las partes durante la audiencia especial de pacto de cumplimiento, el

planteamiento de fórmulas si las hubiere y la aprobación o no por los demandantes.

El cuarto es determinante, en cuanto es la prueba que forma parte del proceso la que conjuntamente con las demás piezas permiten al juez cristalizar la idea de verdad sobre la cual ha de estructurar su fallo ya sea por la aprobación del pacto de cumplimiento o no.

El objetivo fundamental del fallo es acercarse a la realidad de la vulneración del derecho colectivo y adoptar las medidas que sean necesarias para cesar el peligro o conculcación del mismo.

Tal como se dijo anteriormente, dentro del fallo, adicionalmente a la adopción de las medidas a que se refiere el párrafo anterior, decidirá el juez sobre el otorgamiento del incentivo al actor popular, para lo cual tendrá en cuenta los topes numéricos que indican los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, pero sobre todo, la bondad de la acción en relación con el derecho colectivo objeto de cada proceso y la actuación procesal del actor.

No se trata entonces de demandar porque sí, o cualquier cosa (como lo hacen algunos sin conocimiento siquiera del lugar donde, se presume, se está configurando el elemento fáctico base de la demanda) sino de probar la existencia de los supuestos fácticos y de las normas sobre las cuales se realiza la reclamación, además de actuar diligentemente en el decurso procesal.

La siguiente es la posición del H. Consejo de Estado al respecto:

*La Sección Tercera del Consejo de Estado, en Sentencia AP 007 del 2 de diciembre de 1999, aclaró que el incentivo implica un reconocimiento económico a la labor diligente del actor y que, por ello, tal incentivo procede, incluso, cuando el proceso termina en un pacto de cumplimiento, pues el hecho de que se llegue a un acuerdo, no indica que el demandante haya sido negligente. Además, debe anotarse que el incentivo pretende, por una parte, aliviar los gastos propios en que puede incurrir un demandante en cualquier proceso y, 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. Por otra parte, la Sala comparte la apreciación del actor según la cual 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 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, como lo ha expuesto la Sala, 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 el caso concreto, siendo claro que la labor de los actores fue diligente y útil para la protección de los derechos colectivos de la comunidad resulta procedente, como lo determinó el a quo, el pago del incentivo legal consagrado en la ley 472 de 1998". (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enriquez. Bogotá. D.C., Once (11) de abril de dos mil dos (2002). Radicación número: 25000-23-25-000-2001-0478-01(AP-415). Actor: José Tobías Vallejo Chávez. Demandado: Alcaldía Mayor de Bogotá y Otros)*

## **2.5. Incremento Proporcional de las Acciones Populares.**

*La ley 472 "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", fue expedida el 5 de agosto de 1998 y, lo relacionado propiamente con el objeto de este trabajo se circunscribe al Título II, en consonancia, obviamente con lo normado en las disposiciones que atañen a los dos tipos de acciones a que se refiere la codificación, contenidas en el Título I.*

La búsqueda en los libros de la Corporación Tribunal Administrativo de Nariño, arroja como resultado lo siguiente:

<b>AÑO</b>	<b>No. de PROCESOS</b>
1998	0
1999	4
2000	41
2001	112
2002	24
2003	88
2004	45
2005	50

Si bien las cifras así presentadas no arrojan mayores datos sobre la situación que se plantea en este trabajo, deberá anotarse que, contrario sensu del crecimiento de las acciones populares en contra de la administración, en la justicia ordinaria (juzgados de Circuito), durante este lapso únicamente se presentaron 11 demandas de esta naturaleza.

En el Consejo de Estado, entre el año 1999 y el 10 de junio de 2003 se habían presentado un total de 1349, en razón de su competencia para conocer de las segundas instancias por virtud de que aún no se han puesto en funcionamiento los Juzgados Administrativos.

Lo que llama la atención con respecto del número de acciones populares, es que gran parte de ellas, más del 50% corresponden a demandas interpuestas por Abogados, actuando en su propio nombre, o de ciudadanos que demandan sin conocer el medio donde se dice existe la vulneración del derecho colectivo, cuyo único interés es obtener el incentivo que ha establecido la ley.

Es así que de las 112 acciones presentadas durante el año 2001, ochenta y nueve (89) fueron presentadas por el mismo personaje, natural de Páez - Cauca. Residente en Popayán y todas ellas versaban sobre el mismo derecho colectivo que se decía vulnerado en todos y cada uno de los municipios de Nariño y Putumayo.

Nótese que la ley no hace ninguna restricción con respecto de la residencia de los actores en el sitio de violación del derecho al que se refiere la demanda, lo cual indica la ausencia de un interés directo en las resultas del proceso.

Entre el año 2000 y el 2004, veintinueve (29) de las más onerosas acciones han sido presentadas por el mismo profesional del derecho, inclusive unas derivadas de otras y contradictorias, como se verá más adelante.

En el mismo lapso, sesenta y cinco (65) acciones relacionadas con diversos derechos que se dicen vulnerados en el Departamento de Nariño fueron presentadas por un abogado que dice ser residente de la ciudad de Popayán.

Lo anterior indica que de las trescientos sesenta y cuatro (364) demandas presentadas entre 1999 y 2005, ciento ochenta y tres (183), que ascienden al 50.3% al menos, fueron colocadas por tres (3) abogados, quienes carecían de legitimación en la causa por activa, por cuanto no contaban con un interés comunitario directo en relación con los resultados del proceso, por no pertenecer al grupo a quien probablemente se estaba vulnerando su derecho.

Por último, la sentencia dentro de la acción popular se emitirá con posterioridad al traslado de las partes por cinco días para alegar de conclusión y abarcará los ítems establecidos en el artículo 34 de la Ley que la consagra, la que a la letra reza:

**"ARTICULO 34. SENTENCIA.** Vencido el término para alegar, el juez dispondrá de veinte (20) días para proferir sentencia. La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para

acceder a las pretensiones del demandante. Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular.

La condena al pago de los perjuicios se hará "in genere" y se liquidará en el incidente previsto en el artículo 307 del C.P.C.; en tanto, se le dará cumplimiento a las órdenes y demás condenas. Al término del incidente se adicionará la sentencia con la determinación de la correspondiente condena incluyéndose la del incentivo adicional en favor del actor.

En caso de daño a los recursos naturales el juez procurará asegurar la restauración del área afectada destinando para ello una parte de la indemnización.

En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia 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 en el objeto del fallo.

También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo".

En su inciso cuarto se observa que se prevé la conformación de un comité, del cual se indica, **"...participarán además del juez..."**, de donde podría pensarse que en el evento de incumplimiento por la parte vencida en el proceso, el incidente de desacato podría promoverse de oficio en razón del conocimiento personal y directo del funcionario, con lo cual se estaría rompiendo el principio de derecho según el cual el fallador no puede ser coetáneamente juez y parte en el proceso.

No tiene presentación que sea el juez el que con el ánimo de que se adelante el incidente presente la solicitud del

desacato, sea él mismo quien la admita, tramite y falle, obviamente de conformidad con su conocimiento particular.

### **CAPÍTULO III. CONSECUENCIAS DE LOS FALLOS.**

#### **3.1. Consecuencias jurídicas.**

##### **3.1.1. Efectividad de los fallos.**

Entre los artículos 41 y 43 de la mencionada Ley 472 de 1998 se encuentran establecidas las medidas a adoptar por el Juez, con el objeto de garantizar el cumplimiento del fallo de acción popular.

**“ARTICULO 41. DESACATO.** La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción. La consulta se hará en efecto devolutivo.

**ARTICULO 42. GARANTIA.** 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 lugar al embargo, o se levantará el que hubiese sido proferido.

**ARTICULO 43. MORAL ADMINISTRATIVA.** En las acciones populares que versen sobre la moral administrativa y con miras a evitar la duplicidad de funciones para los efectos de los artículos **277** y **278** de la Constitución Política, el juez que conozca de estas acciones decretará las medidas previas o cautelares que estime procedentes y comunicará la demanda a la Procuraduría para que la misma se haga parte si lo considera conveniente.

Si de los hechos se desprende que se ha incurrido en una situación de orden disciplinario, la acción popular se adelantará sin perjuicio de la competencia que corresponda a la Procuraduría en materia disciplinaria. La acción popular no puede interferir las acciones disciplinarias o penales que para el caso procedan".

Enseña la experiencia, tal como ha quedado plasmado anteriormente, que difícilmente los actores populares presentan incidente de desacato, salvo que este verse sobre el no pago del incentivo.

Así, en el Tribunal Administrativo de Nariño se encuentran casos tales como aquel que se presentó por una actora popular, en el cual se requería de la administración municipal el desalojo del espacio público constituido por las vías ubicadas entre las carreras 19 y 22 y las calles 17 y 18, fallado el 9 de julio de 2002, dentro del cual se concedió a la administración municipal de Pasto el término improrrogable de un año para adoptar las medidas tendientes a la desocupación de dicha zona, el cual hasta este momento se ha cumplido en forma bastante parcial, es decir mínima por parte de la entidad accionada, sin embargo de lo cual nunca se presentó incidente por parte del "Interesado" en el cese de la vulneración del derecho colectivo. Nótese que no se concedió incentivo para el actor.

Igualmente, si bien el Tribunal Administrativo de Nariño falló en contra del actor popular el proceso por el cual se solicitaba cesar la construcción del denominado "Estadio La Pastusidad", por cuanto se aducía se estaba construyendo en zona de alto riesgo, propuesto por violar el derecho colectivo a la moralidad pública, el cual fue concedido en la segunda instancia, en este momento el sector se sigue utilizando por la administración y aún más, se sigue urbanizando en sus inmediaciones.

Adicionalmente a ésta acción, el mismo actor propuso posteriormente otra de la misma naturaleza que también pretendía salvaguardar la "moralidad pública", por cuanto el lote había sido cedido al municipio para la construcción del Estadio y se alegaba por el actor que no se había llevado a cabo la susodicha obra, que había cesado por el fallo anteriormente mencionado, a instancias de la decisión

adoptada por su demanda anterior.

Así, son incontables las demandas que reflejan la ausencia de cumplimiento por parte de la administración, el mero interés de los actores en procura de que se les reconozca el incentivo económico determinado por la ley y, finalmente, la despreocupación de los mismos por el acatamiento de los fallos y, obviamente, por el derecho colectivo que se dice vulnerado.

### **3.1.2. Procesos punitivos o fiscales derivados de las decisiones.**

La búsqueda de ellos en las entidades de control ha permitido establecer que si bien existen procesos, en alguna medida relacionados con los temas y los funcionarios a los que se refieren las acciones populares, en ningún momento se derivan de sus fallos, toda vez que no es precisamente esa la finalidad de los mismos, sino simplemente la decisión que hará cesar el peligro o restituirá las cosas a su estado anterior cuando se trate de amenaza o vulneración de derechos colectivos.

### **3.2. Incidencias presupuestales.**

Tal como se ha tratado en el presente trabajo, toda vez que los fallos serán disposiciones de hacer o no hacer, cuando se emiten en el primero de los sentidos, suponen una erogación por parte de la administración para cesar la amenaza o vulneración.

Contrario sensu, cuando se trata de una obligación de no hacer, como en el caso tratado de la construcción del Estadio "La Pastusidad", la erogación deviene por una razón judicial, pero no tiene justificación patrimonial, así, en este caso debió el municipio pagar contratos que no se cumplieron e indemnizaciones a quienes habían sido favorecidos con su adjudicación, además de la fallida inversión que ya se había llevado a efecto sin una contraprestación para la comunidad.

Sin embargo, además de la inversión que necesariamente el Estado debe hacer en procura del bienestar de los ciudadanos y por el despilfarro que significa cesar una obra que ya se

está construyendo, adicionalmente se ha de cancelar el incentivo legal a los actores populares.

Esta situación podría superarse si se erige como requisito sustancial para adelantar la acción popular que los interesados en cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos presentan previamente su petición a la administración. Para el efecto se llevan a cabo los llamados Consejos Comunales donde, tal como se deriva de su nombre, la comunidad presenta sus inquietudes a la administración, con el objeto de que las obras que se requieran pasen a formar parte de los proyectos a realizarse, en el orden de su necesidad y para que los encargados de ello puedan presupuestar las construcciones o dejar de lado aquellas que no prestan beneficios para la comunidad.

### **3.3. Impacto en la comunidad.**

La realidad presentada con respecto del abuso en la incoación de las acciones populares por falta de una normatividad que contenga unos requisitos que restrinjan, o mejor, que califiquen su presentación o que definan quienes realmente tienen amenazados o vulnerados sus derechos ha llevado a que sean, en gran medida, únicamente quienes persiguen un incentivo económico los que las presenten, sin que su finalidad sea realmente la que la que la constitución y la ley pretenden en cuanto a la búsqueda del interés y el bienestar colectivo.

Esta situación aunada al hecho de que la administración no dé cumplimiento a los fallos a cabalidad, ya porque no se hace o deja de hacer lo decidido, o porque su cumplimiento es lento y por fuera de los términos fijados por el operador judicial, disminuyen la credibilidad de los ciudadanos frente al accionar de la justicia.

Adicionalmente, la falta de programación presupuestal de la administración frente al cumplimiento de los fallos, no permite llevar a cabo obras que pudieran ser de mayor importancia frente a los derechos de la comunidad y para lograr un mejor estar para los ciudadanos.

### **3.4. Importancia de los fallos.**

Obviamente, en cuanto cumplan con el objetivo constitucional y legal que es la participación democrática de todos los ciudadanos en los problemas que afectan los derechos colectivos, las acciones populares son imprescindibles en la búsqueda de lograr los objetivos del Estado Social de Derecho en las regiones o en las municipalidades o distritos.

No es desconocido para nadie que la omisión o extralimitación de funciones por parte de los servidores públicos, que no de la administración propiamente dicha, es la que puede conllevar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos y es por ello que se positivizaron por el Constituyente de 1991, en la Carta Magna las acciones populares en procura de evitarlas y de requerir de los servidores una mayor atención a las necesidades de la comunidad.

Pero mientras sea el incentivo económico el que impele a la presentación de las demandas, sin una reglamentación precisa que en primer término permita que sean personas sin interés real las que funjan como actores populares, y en segundo término no se defina normativamente y en forma inequívoca que es necesario que la administración esté sobre aviso con respecto de dichas amenazas o vulneraciones por su parte, o de los particulares, con su aval, los fallos de los procesos de esta naturaleza perderán importancia y, lo que es peor, se ahondará aún más la pérdida de credibilidad de las comunidades en las instituciones estatales.

### **3.5. Posibles reformas a la ley de acciones populares de conformidad con el problema planteado**

A lo largo de este trabajo se han venido planteando las falencias que al decir de la autora contiene la ley 472 de 5 de agosto de 1998, en cuanto tiene que ver con las acciones populares y que se podrían resumir así:

Se ha hablado en primer término de la exclusión de las que tienen que ver con los contratos, salvo el caso de aquellas que tocan con la moralidad administrativa y que, en últimas

tienen que ver, por la indeterminación del concepto, con todos los demás derechos colectivos que protege la ley. Sin embargo, si bien se mencionan en el artículo 40, de la mano de otros derechos, no se hace claridad sobre si pueden proceder en contra de la actividad contractual como tal, e independientemente de otros derechos en el artículo 15 que define la jurisdicción.

La ley debe ser clara en cuanto enuncia sobre cuáles actividades de la administración procede la acción popular.

Con respecto de los requisitos de interposición de las acciones populares, desafortunadamente aquel que se define como "*Agotamiento Opcional de la Vía Gubernativa*" no se encuentra dentro de aquellos que son necesarios para la admisión de la demanda y, por obvias razones no se exige, por cuanto la enumeración es taxativa y por cuanto no se trata de acciones legales, sino constitucionales.

Uno de los primeros requisitos esenciales, para la admisión de la demanda, debería ser, precisamente, que la persona que pretende acceder al trámite de una acción popular debe realizar su petición ante la autoridad correspondiente y que si obtiene un resultado negativo, una contestación no decisoria, una negativa o un silencio administrativo, pueda acceder a la de rango constitucional, lo contrario implica que se esté actuando de espaldas del Estado que, al decir de la jurisprudencia no es omnipotente, no puede conocer de todas sus falencias, de todas las omisiones o actividades de sus servidores que pudieran amenazar o violar los derechos colectivos de la comunidad.

No se trata, entonces, como se expresara ya en el proyecto, que desaparezcan del ámbito jurídico las acciones populares, sino simplemente que se reglamenten de tal manera que no puedan impetrarse únicamente en procura de su incentivo económico, sino porque realmente se propenda para que por medio de ellas se logre la cesación de la amenaza o vulneración de un derecho colectivo que afecte a la comunidad, pero también a la persona que la impetra.

Adicionalmente, en el procedimiento existen lagunas, falencias que en un momento determinado pueden acabar o por lo menos disminuir su credibilidad, en tanto se relaciona con

los recursos frente a las decisiones que atañen a las medidas cautelares y las pruebas que por su importancia, podrían disminuir el derecho al debido proceso, tal como ha quedado planteado.

Es éste último el caso de las excepciones, que de tramitarse con fundamento en el Código de Procedimiento Civil debería correrse traslado de ellas al demandante para que se pronuncie al respecto, sin embargo de lo cual de la redacción de la norma de la Ley 427 de 1998 parece que ello no debe ocurrir así. No existe claridad frente a esta situación.

## CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se han venido planteando las falencias que al decir de la autora contiene la ley 472 de 5 de agosto de 1998, en cuanto tiene que ver con las acciones populares y que se podrían resumir así:

Se ha hablado en primer término de la exclusión de las que tienen que ver con los contratos, salvo el caso de aquellas que tocan con la moralidad administrativa y que, en últimas tienen que ver, por la indeterminación del concepto, con todos los demás derechos colectivos que protege la ley. Sin embargo, si bien se mencionan en el artículo 40, de la mano de otros derechos, no se hace claridad sobre si pueden proceder en contra de la actividad contractual como tal, e independientemente de otros derechos en el artículo 15 que define la jurisdicción.

La ley debe ser clara en cuanto enuncia sobre cuáles actividades de la administración procede la acción popular.

Con respecto de los requisitos de interposición de las acciones populares, desafortunadamente aquel que se define como "*Agotamiento Opcional de la Vía Gubernativa*" no se encuentra dentro de aquellos que son necesarios para la admisión de la demanda y, por obvias razones no se exige, por cuanto la enumeración es taxativa y por cuanto no se trata de acciones legales, sino constitucionales.

Uno de los primeros requisitos esenciales, para la admisión de la demanda, debería ser, precisamente, que la persona que pretende acceder al trámite de una acción popular debe realizar su petición ante la autoridad correspondiente y que si obtiene un resultado negativo, una contestación no decisoria, una negativa o un silencio administrativo, pueda acceder a la de rango constitucional, lo contrario implica que se esté actuando de espaldas del Estado que, al decir de la jurisprudencia no es omnipotente, no puede conocer de todas sus falencias, de todas las omisiones o actividades de sus servidores que pudieran amenazar o violar los derechos colectivos de la comunidad.

No se trata, entonces, como se expresara ya en el proyecto, que desaparezcan del ámbito jurídico las acciones populares, sino simplemente que se reglamenten de tal manera que no puedan impetrarse únicamente en procura de su incentivo económico, sino porque realmente se propenda para que por medio de ellas se logre la cesación de la amenaza o vulneración de un derecho colectivo que afecte a la comunidad, pero también a la persona que la impetra.

Adicionalmente, en el procedimiento existen lagunas, falencias que en un momento determinado pueden acabar o por lo menos disminuir su credibilidad, en tanto se relaciona con los recursos frente a las decisiones que atañen a las medidas cautelares y las pruebas que por su importancia, podrían disminuir el derecho al debido proceso, tal como ha quedado planteado.

Es éste último el caso de las excepciones, que de tramitarse con fundamento en el Código de Procedimiento Civil debería correrse traslado de ellas al demandante para que se pronuncie al respecto, sin embargo de lo cual de la redacción de la norma de la Ley 427 de 1998 parece que ello no debe ocurrir así. No existe claridad frente a esta situación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Nacional.
- Ley 472 de 1998
- "Los Derechos Colectivos y su defensa a través de las ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO". Defensoría del Pueblo.
- "Protección y Defensa del Patrimonio Público". Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles
- Libros del H. Tribunal Administrativo de Nariño
- Jurisprudencia del Tribunal Administrativo de Nariño.
- Jurisprudencia del H. Consejo de Estado en relación con este tipo de acciones.
- Datalegis

## ANEXO

13. Proyecto de reforma tendiente a solucionar el problema.

**LEY 472 DE 1998**

(agosto 5)

Diario Oficial No. 43.357, de 6 de agosto de 1998

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

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**TITULO I.**

**OBJETO, DEFINICIONES, PRINCIPIOS GENERALES Y FINALIDADES**

**CAPITULO I.**

**OBJETO**

**ARTICULO 1o. OBJETO DE LA LEY.** La presente ley tiene por objeto regular las acciones populares y las acciones de grupo de que trata el artículo **88** de la Constitución Política de Colombia. Estas acciones están orientadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, así como los de grupo o de un número plural de personal.

**CAPITULO II.**

**DEFINICIONES**

**ARTICULO 2o. ACCIONES POPULARES.** Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

(...)

**ARTICULO 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 previsibles 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.

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

**PARAGRAFO.** Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley.

### **CAPITULO III. PRINCIPIOS**

**ARTICULO 5o. TRAMITE.** El trámite de las acciones reguladas en esta ley se desarrollará con fundamento en los principios constitucionales y especialmente en los de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia. Se aplicarán también los principios generales del Código de Procedimiento Civil, cuando éstos no se contrapongan a la naturaleza de dichas acciones.

El Juez velará por el respeto al debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes.

Promovida la acción, es obligación del juez impulsarla oficiosamente y producir decisión de mérito so pena de incurrir en falta disciplinaria, sancionable con destitución. Para este fin el funcionario de conocimiento deberá adoptar las medidas conducentes para adecuar la petición a la acción que corresponda.

**ARTICULO 6o. TRAMITE PREFERENCIAL.** Las acciones populares preventivas se tramitarán con preferencia a las demás que conozca el juez competente, excepto el recurso de Habeas Corpus, la Acción de Tutela y la Acción de cumplimiento.

**ARTICULO 7o. INTERPRETACION DE LOS DERECHOS PROTEGIDOS.** Los derechos e intereses protegidos por las Acciones Populares y de Grupo, de conformidad con el artículo 4o. de la presente ley se observarán y aplicarán de acuerdo a como están

definidos y regulados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales que vinculen a Colombia.

**ARTICULO 8o. ESTADOS DE EXCEPCION.** Las acciones populares podrán incoarse y tramitarse en todo tiempo.

**TITULO II.  
DE LAS ACCIONES POPULARES**

**CAPITULO I.  
PROCEDENCIA Y CADUCIDAD**

**ARTICULO 9o. PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES POPULARES.** Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

**ARTICULO 10. AGOTAMIENTO OPCIONAL DE LA VIA GUBERNATIVA.** Cuando el derecho o interés colectivo se vea amenazado o vulnerado por la actividad de la administración, no será necesario interponer previamente los recursos administrativos como requisito para intentar la acción popular.

*Debería decir: " AGOTAMIENTO OPCIONAL DE LA VIA GUBERNATIVA. Cuando el derecho o interés colectivo se vea amenazado o vulnerado por la actividad de la administración, no será necesario interponer previamente los recursos administrativos como requisito para intentar la acción popular. Sin embargo, será necesario para la procedencia de la acción la prueba de la petición realizada a la administración con la indicación del derecho afectado y la expresión concreta de lo que se pretende".*

**ARTICULO 11. CADUCIDAD.** La Acción Popular podrá promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo.

**CAPITULO II.  
LEGITIMACION**

**ARTICULO 12. TITULARES DE LAS ACCIONES.** Podrán ejercitar las acciones populares:

1. Toda persona natural o jurídica.

*Debería decir: "Toda persona natural o jurídica que tenga interés, por afectación de su derecho o interés colectivo".*

2. Las organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar.

3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión.

4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia.

5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.

**ARTICULO 13. EJERCICIO DE LA ACCION POPULAR.** Los legitimados para ejercer acciones populares pueden hacerlo por sí mismos o por quien actúe en su nombre.

Cuando se interponga una acción popular sin la intermediación de un apoderado judicial, la Defensoría del Pueblo podrá intervenir, para lo cual, el juez deberá notificarle el auto admisorio de la demanda.

**ARTICULO 14. PERSONAS CONTRA QUIENES SE DIRIGE LA ACCION.** La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos.

### **CAPITULO III. DE LA JURISDICCION Y COMPETENCIA**

**ARTICULO 15. JURISDICCION.** La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones

administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia.

*Debería aclararse si independientemente del concepto indeterminado moral administrativa, la contratación estatal es materia de esta clase de acciones, en cuanto no se establecen en el artículo.*

En los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil.

**ARTICULO 16. COMPETENCIA.** De las Acciones Populares conocerán en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles de circuito. En segunda instancia la competencia corresponderá a la sección primera del Tribunal Contencioso Administrativo o a la Sala Civil del Tribunal de Distrito Judicial al que pertenezca el Juez de primera instancia.

Será competente el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular. Cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conocerá a prevención el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda.

**PARAGRAFO.** Hasta tanto entren en funcionamiento, los juzgados administrativos, de las acciones populares interpuestas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa conocerán en primera instancia los Tribunales Contencioso-Administrativos y en segunda instancia el Consejo de Estado.

#### **CAPITULO IV. PRESENTACION DE LA DEMANDA O PETICION**

**ARTICULO 17. FACILIDADES PARA PROMOVER LAS ACCIONES POPULARES.** El interesado podrá acudir ante el Personero Distrital o Municipal, o a la Defensoría del Pueblo para que se le colabore en la elaboración de su demanda o petición, así como en los eventos de urgencia o cuando el solicitante no sepa escribir.

Donde no exista juez del circuito o de lo Contencioso Administrativo, podrá presentarse la demanda ante cualquier juez Civil Municipal o Promiscuo, quien dentro de los dos (2) días siguientes deberá remitirla al funcionario competente. En el evento de comprometerse grave y permanentemente uno o varios de los derechos amparados en la presente ley, el Juez

civil Municipal o Promiscuo deberá remitir de inmediato y por el medio más eficaz las diligencias al juez competente.

En desarrollo del principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, el juez competente que reciba la acción popular tendrá 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 e intereses colectivos.

**ARTICULO 18. REQUISITOS DE LA DEMANDA O PETICION.** Para promover una acción popular se presentará una demanda o petición con los siguientes requisitos:

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

La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado.

**ARTICULO 19. AMPARO DE POBREZA.** El juez podrá conceder el amparo de pobreza cuando fuere pertinente, de acuerdo con lo establecido en el Código de Procedimiento Civil, o cuando el Defensor del Pueblo o sus delegados lo soliciten expresamente.

**PARAGRAFO.** El costo de los peritazgos, en los casos de amparo

de pobreza, correrá a cargo del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, a partir de su creación. Estos costos se reembolsarán al Fondo por el demandado, en el momento de satisfacer la liquidación de costas, siempre y cuando fuere condenado.

## **CAPITULO V. ADMISION, NOTIFICACION Y TRASLADO**

**ARTICULO 20. ADMISION DE LA DEMANDA.** Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la presentación de la demanda o petición inicial, el juez competente se pronunciará sobre su admisión.

Inadmitirá la demanda que no cumpla con los requisitos señalados en esta ley, precisando los defectos de que adolezca para que el demandante los subsane en el término de tres (3) días. Si éste no lo hiciere, el juez la rechazará.

**ARTICULO 21. NOTIFICACION DEL AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA.** En el auto que admita la demanda el juez ordenará su notificación personal al demandado. A los miembros de la comunidad se les podrá informar a través de un medio masivo de comunicación o de cualquier mecanismo eficaz, habida cuenta de los eventuales beneficiarios.

Para este efecto, el juez podrá utilizar simultáneamente diversos medios de comunicación.

Cuando se trate de entidades públicos <sic>, el auto admisorio de la demanda deberá notificarse personalmente a su representante legal o a quien éste haya delegado la facultad de recibir notificaciones, todo de acuerdo con lo dispuesto por el Código Contencioso Administrativo.

Cuando el demandado sea un particular, la notificación personal del auto admisorio se practicará de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Procedimiento civil.

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.

Si la demanda no hubiere sido promovida por el Ministerio Público se le comunicará a éste el auto admisorio de la demanda, con el fin de que intervenga como parte pública en defensa de los derechos e intereses colectivos, en aquellos procesos que lo considere conveniente.

Además, se le comunicará a la entidad administrativa encargada de proteger el derecho o el interés colectivo afectado.

**ARTICULO 22. TRASLADO Y CONTESTACION DE LA DEMANDA.** En el auto admisorio de la demanda el juez ordenará su traslado al demandado por el término de diez (10) días para contestarla. También dispondrá informarle que la decisión será proferida dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento del término de traslado y que tiene derecho a solicitar la práctica de pruebas con la contestación de la demanda.

Si hubiere varios demandados, podrán designar un representante común.

**ARTICULO 23. EXCEPCIONES.** En la contestación de la demanda sólo podrán proponerse las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia.

En consecuencia, las pruebas pertinentes se practicarán en el mismo plazo señalado para las pruebas solicitadas en la demanda y en la contestación de la misma.

*Se requiere aclaración normativa con respecto de la procedencia del traslado de las excepciones al demandante para su contradicción o no. No hay claridad legal sobre ello.*

## **CAPITULO VI. COADYUVANCIA Y MEDIDAS CAUTELARES**

**ARTICULO 24. COADYUVANCIA.** Toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar estas acciones, antes de que se profiera fallo de primera instancia. La coadyuvancia operará hacia la actuación futura. Podrán coadyuvar igualmente estas acciones

las organizaciones populares, cívicas y similares, así como el Defensor del Pueblo o sus delegados, los Personeros Distritales o Municipales y demás autoridades que por razón de sus funciones deban proteger o defender los derechos e intereses colectivos.

*En este caso, igualmente debería exigirse interés de los coadyuvantes con respecto del derecho objeto de la acción, salvo que se trate de las autoridades a que se refiere la norma.*

**ARTICULO 25. MEDIDAS CAUTELARES.** Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:

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

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

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

d) 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.

**PARAGRAFO 1o.** El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.

**PARAGRAFO 2o.** Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado.

**ARTICULO 26. OPOSICION A LAS MEDIDAS CAUTELARES.** El auto que decrete las medidas previas será notificado al demandado simultáneamente con la admisión de la demanda y podrá ser objeto de los recursos de reposición y de apelación; los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en el término de cinco días. La oposición a las medidas previas sólo podrá fundamentarse en los siguientes casos:

- a) Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger;
- b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público;
- c) Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.

Corresponde a quien alegue estas causales demostrarlas.

## **CAPITULO VII. PACTO DE CUMPLIMIENTO**

**ARTICULO 27. PACTO DE CUMPLIMIENTO.** <Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> 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 proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatoria.

La inasistencia a esta audiencia por parte de los funcionarios competentes, hará que incurran en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo.

Si antes de la hora señalada para la audiencia, algunas de las partes presenta prueba siquiera sumaria de una justa causa para no comparecer, el juez señalará nueva fecha para la audiencia, no antes del quinto día siguiente ni después del décimo día, por auto que no tendrá recursos, sin que

pueda haber otro aplazamiento.

En dicha audiencia podrá establecerse un pacto de cumplimiento a iniciativa del juez en el que se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible.

El pacto de cumplimiento así celebrado será revisado por el juez en un plazo de cinco (5) días, contados a partir de su celebración. Si observare vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, éstos serán corregidos por el juez con el consentimiento de las partes interesadas.

La audiencia se considerará fallida en los siguientes eventos:

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

En estos eventos el juez ordenará la práctica de pruebas, sin perjuicio de las acciones que procedieren contra los funcionarios públicos ausentes en el evento contemplado en el literal a).

La aprobación del pacto de cumplimiento se surtirá mediante sentencia, cuya parte resolutive será publicada en un diario de amplia circulación nacional a costa de las partes involucradas.

El juez conservará la competencia para su ejecución y podrá designar a una persona natural o jurídica como auditor que vigile y asegure el cumplimiento de la fórmula de solución del conflicto.

*La norma debería establecer la sanción a imponerse al actor que no concurra a la audiencia. Adicionalmente, la inasistencia del actor no debería dar como resultado la declaratoria de fracaso de la diligencia, sino servir únicamente al juez como fundamento para su fallo en razón de las posibles fórmulas de pacto de cumplimiento por los demandados.*

**CAPITULO VIII.**  
**PERIODO PROBATORIO**

**ARTICULO 28. PRUEBAS.** Realizada la citación para establecer el proyecto de pacto de cumplimiento, sin lograr acuerdo, o citada ésta y no efectuada por ausencia de las partes, el juez decretará, previo análisis de conducencia, pertinencia 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.

El juez podrá ordenar o practicar cualquier prueba conducente, incluida la presentación de estadísticas provenientes de fuentes que ofrezcan credibilidad.

También podrá el juez ordenar a las entidades públicas y a sus empleados rendir conceptos a manera de peritos, o aportar documentos u otros informes que puedan tener valor probatorio. Así mismo, podrá requerir de los particulares certificaciones, informaciones, exámenes o conceptos. En uno u otro caso las órdenes deberán cumplirse en el estricto término definido por el juez.

El juez practicará personalmente las pruebas; pero si ello fuere imposible, podrá comisionar en aras de la economía procesal.

En los procesos a que se refiere esta ley, el juez podrá ordenar la práctica de pruebas dentro o fuera del territorio nacional.

**ARTICULO 29. CLASES Y MEDIOS DE PRUEBA.** Para estas acciones son procedentes los medios de prueba establecidos en el Código de Procedimiento Civil, sin perjuicio de lo que respecto de ellos se disponga en la presente ley.

**ARTICULO 30. CARGA DE LA PRUEBA.** La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando

dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.

En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.

**ARTICULO 31. PRUEBAS ANTICIPADAS.** Conforme a las disposiciones legales podrán solicitarse y practicarse antes del proceso las pruebas necesarias con el objeto 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.

**PARAGRAFO.** Los jueces de la república le darán trámite preferencial a las solicitudes y prácticas de pruebas anticipadas con destino a los procesos en que se adelanten acciones populares.

**ARTICULO 32. PRUEBA PERICIAL.** En el auto en que se decrete el peritazgo se fijará la fecha de entrega del informe al juzgado y a partir de esta fecha estará a disposición de las partes durante cinco (5) días hábiles. El informe del perito deberá rendirse en original y tres copias.

Los informes técnicos se valorarán en conjunto con el acervo probatorio existente, conforme a las reglas de la sana crítica y podrán tenerse como suficientes para verificar los hechos a los cuales se refieren.

El segundo dictamen es inobjetable y el juez podrá acogerlo en su sentencia.

**PARAGRAFO 1o.** Los impedimentos deberán manifestarse en los tres (3) días siguientes al conocimiento del nombramiento. La omisión en esta materia, hará incurrir al perito en las sanciones que determina esta ley.

**PARAGRAFO 2o.** El juez podrá imponer al perito, cuando se violen estas disposiciones, las siguientes sanciones:

- Ordenar su retiro del registro público de peritos para acciones populares y de grupo.

- Decretar su inhabilidad para contratar con el Estado durante cinco (5) años.
- Ordenar la investigación disciplinaria y/o penal correspondiente.

*No existe claridad en el capítulo en cuanto se refiere a los recursos procedentes frente al auto interlocutorio, de Sala, que niega pruebas. La norma debería ser específica por tratarse de una acción constitucional y un trámite especial.*

## **CAPITULO IX. SENTENCIA**

**ARTICULO 33. ALEGATOS.** Vencido el término para practicar pruebas, el juez dará traslado a las partes para alegar por el término común de cinco (5) días.

Vencido el término del traslado para alegar, el secretario inmediatamente pasará el expediente al despacho para que se dicte sentencia, sin que puedan proponerse incidentes, salvo el de recusación, ni surtirse actuaciones posteriores distintas a la de expedición de copias, desgloses o certificados, las cuales no interrumpirán el término para proferirlas, ni el turno que le corresponda al proceso.

El secretario se abstendrá de pasar al despacho los escritos que contravengan esta disposición.

**ARTICULO 34. SENTENCIA.** Vencido el término para alegar, el juez dispondrá de veinte (20) días para proferir sentencia. La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante. Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular.

La condena al pago de los perjuicios se hará "in genere" y se liquidará en el incidente previsto en el artículo 307 del C.P.C.; en tanto, se le dará cumplimiento a las órdenes y demás condenas. Al término del incidente se adicionará la sentencia con la determinación de la correspondiente condena incluyéndose la del incentivo adicional en favor del actor.

En caso de daño a los recursos naturales el juez procurará asegurar la restauración del área afectada destinando para ello una parte de la indemnización.

En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia 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 en el objeto del fallo.

*Tal como se ha indicado en el cuerpo del trabajo, el juez debería, necesariamente. Estar excluido de los posibles comités.*

También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo.

**ARTICULO 35. EFECTOS DE LA SENTENCIA.** La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general.

## **CAPITULO X. RECURSOS Y COSTAS**

**ARTICULO 36. RECURSO DE REPOSICION.** Contra los autos dictados durante el trámite de la Acción Popular procede el recurso de reposición, el cual será interpuesto en los términos del Código de Procedimiento Civil.

**ARTICULO 37. RECURSO DE APELACION.** El recurso de apelación procederá contra la sentencia que se dicte en primera instancia, en la forma y oportunidad señalada en el Código de Procedimiento Civil, y deberá ser resuelto dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir de la radicación del expediente en la Secretaría del Tribunal competente.

La práctica de pruebas durante la segunda instancia se sujetará, también, a la forma prevista en el Código de Procedimiento Civil; en el auto que admite el recurso se fijará un plazo para la práctica de las pruebas que, en ningún caso, excederá de diez (10) días contados a partir de la notificación de dicho auto; el plazo para resolver el recurso se entenderá ampliado en el término señalado para la práctica de pruebas.

**ARTICULO 38. COSTAS.** El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.

## **CAPITULO XI. INCENTIVOS**

**ARTICULO 39. INCENTIVOS.** El demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales.

Cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos.

**ARTICULO 40. INCENTIVO ECONOMICO EN ACCIONES POPULARES SOBRE MORAL ADMINISTRATIVA.** En las acciones populares que se generen en la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, el demandante o demandantes tendrán derecho a

recibir el quince por ciento (15%) del valor que recupere la entidad pública en razón a la acción popular.

<Inciso CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Para los fines de este artículo y cuando se trate de sobrecostos o de otras irregularidades provenientes de la contratación, responderá patrimonialmente el representante legal del respectivo organismo o entidad contratante y contratista, en forma solidaria con quienes concurren al hecho, hasta la recuperación total de lo pagado en exceso.

Para hacer viable esta acción, en materia probatoria los ciudadanos tendrán derecho a solicitar y obtener se les expida copia auténtica de los documentos referidos a la contratación, en cualquier momento. No habrá reserva sobre tales documentos.

*Deberían expresamente condicionarse a la actuación procesal de los actores y posterior a la emisión de los fallos, para evitar que sea el único motivo de la interposición de las acciones. Adicionalmente, como anteriormente se expresara a la demostración del interés y la solicitud previa de cesación de amenaza y vulneración realizada ante la autoridad administrativa.*

## **CAPITULO XII.**

### **MEDIDAS COERCITIVAS Y OTRAS DISPOSICIONES**

**ARTICULO 41. DESACATO.** La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción. La consulta se hará en efecto devolutivo.

**ARTICULO 42. GARANTIA.** 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 lugar al embargo, o se levantará el que hubiese sido proferido.

**ARTICULO 43. MORAL ADMINISTRATIVA.** En las acciones populares que versen sobre la moral administrativa y con miras a evitar la duplicidad de funciones para los efectos de los artículos 277 y 278 de la Constitución Política, el juez que conozca de estas acciones decretará las medidas previas o cautelares que estime procedentes y comunicará la demanda a la Procuraduría para que la misma se haga parte si lo considera conveniente.

Si de los hechos se desprende que se ha incurrido en una situación de orden disciplinario, la acción popular se adelantará sin perjuicio de la competencia que corresponda a la Procuraduría en materia disciplinaria. La acción popular no puede interferir las acciones disciplinarias o penales que para el caso procedan.

**ARTICULO 44. 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 opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones.

**ARTICULO 45. APLICACION.** Continuarán vigentes las acciones populares consagradas en la legislación nacional, pero su trámite y procedimiento se sujetarán a la presente ley.

(...).

#### **TITULO IV.**

#### **FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**

#### **CAPITULO I.**

**ARTICULO 70. CREACION Y FUENTE DE RECURSOS.** Créase el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, el cual contará con los siguientes recursos:

a) Las apropiaciones correspondientes del Presupuesto Nacional;

- b) Las donaciones de organizaciones privadas nacionales o extranjeras que no manejen recursos públicos;
- c) El monto de las indemnizaciones de las Acciones Populares y de Grupo a las cuales hubiere renunciado expresamente el beneficiario
- d) El diez por ciento (10%) del monto total de las indemnizaciones decretadas en los procesos que hubiere financiado el Fondo;
- e) El rendimiento de sus bienes;
- f) Los incentivos en caso de Acciones Populares interpuestas por entidades públicas;
- g) 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;
- h) El valor de las multas que imponga el Juez en los procesos de Acciones Populares y de Grupo

**ARTICULO 71. FUNCIONES DEL FONDO.** El Fondo tendrá las siguientes funciones:

- a) Promover la difusión y conocimiento de los derechos e intereses colectivos y sus mecanismos de protección;
- b) 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;
- c) Financiar la presentación de las Acciones Populares o de Grupo, la consecución de pruebas y los demás gastos en que se pueda incurrir al adelantar el proceso;
- d) Efectuar los pagos correspondientes de acuerdo con las costas adjudicadas en contra de un demandante que haya recibido ayuda financiera del Fondo;

e) Administrar y pagar las indemnizaciones de que trata el artículo 68 <sic, se refiere al artículo 65> numeral 3 de la presente ley.

**ARTICULO 72. MANEJO DEL FONDO.** El manejo del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, estará a cargo de la Defensoría del Pueblo.

**ARTICULO 73. MONTO DE LA FINANCIACION.** El monto de la financiación por parte del Fondo a los demandantes en Acciones Populares o de Grupo será determinado por la Defensoría del Pueblo de acuerdo con las circunstancias particulares de cada caso, teniendo en cuenta, entre otros criterios, la situación socioeconómica de los peticionarios y los fundamentos de la posible demanda.

## **TITULO V.**

### **CAPITULO I.**

#### **DISPOSICIONES COMUNES A ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO, EN MATERIA PROBATORIA**

**ARTICULO 74. REGISTRO PUBLICO DE PERITOS PARA ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO.** El Registro Público de Peritos para Acciones Populares y de Grupo se organizará con base en los siguientes criterios:

1. Será obligatoria la inscripción en el registro, de las autoridades públicas y de los particulares a quienes se les haya atribuido o adjudicado función pública, que dispongan de soporte técnico, logístico, investigativo, personal o de apoyo que sirva para la práctica de pruebas en Acciones Populares, de las entidades que tengan el carácter de consultoras del Gobierno y de las Universidades Públicas.

Los servidores públicos que fuesen nombrados peritos deberán dedicarse de manera prioritaria a su función de colaboración con la administración de justicia.

2. Los particulares, ya sean personas naturales o jurídicas, podrán registrarse demostrando su idoneidad y experiencia en áreas técnicas.

3. Una vez registrado como perito de acciones populares, el

cargo será de forzosa aceptación, salvo que exista impedimento.

4. Cualquier juez que conozca de una Acción Popular o de Grupo, podrá solicitar la lista de peritos registrados para llevar a cabo la elección de Auxiliares de la Justicia en estos procesos.

5. El registro público de peritos será sistematizado e incluirá como mínimo los datos generales del perito, su experiencia, profesión, especializaciones, publicaciones y los procesos en que haya intervenido como perito.

El registro público de peritos será organizado por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en un período de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de esta ley.

**ARTICULO 75. COLABORACION EN LA PRACTICA DE PRUEBAS.** En los procesos de que trata esta ley, las partes de común acuerdo pueden, antes de que se dicte sentencia de primera instancia, realizar los siguientes actos probatorios:

1. Presentar informes científicos, técnicos o artísticos, emitidos por cualquier persona natural o jurídica, sobre la totalidad o parte de los puntos objeto de dictamen pericial; en este caso, el Juez ordenará agregarlo al expediente, y se prescindirá total o parcialmente de dictamen pericial en la forma que soliciten las partes al presentarlo. Estos informes deberán allegarse con reconocimiento notarial o judicial o presentación personal.

2. Si se trata de documento que deba ser reconocido, pueden presentar documento auténtico proveniente de quien deba reconocerlo, en el cual conste su reconocimiento en los términos del artículo **273** del Código de Procedimiento Civil. La declaración se entenderá allegada bajo juramento con el reconocimiento notarial o judicial o presentación personal.

Este escrito suplirá la diligencia de reconocimiento.

3. Presentar la versión que, de hechos que interesen al proceso, haya efectuado ante ellas un testigo. Este documento deberá ser allegado bajo juramento con el reconocimiento notarial o judicial o presentación personal y se incorporará al expediente y suplirá la recepción de dicho testimonio.

4. Presentar documento en el cual consten los puntos y hechos objeto de una inspección judicial; en este caso se incorporará al expediente y suplirá esta prueba. El escrito deberá aportarse con el reconocimiento notarial o judicial o presentación personal.

5. Solicitar, salvo que alguna de las partes esté representada por curador ad litem, que la inspección judicial se practique por la persona que ellas determinen.

6. Presentar documentos objeto de exhibición.

Si se trata de documentos que estén en poder de un tercero o provenientes de éste, estos deberán allegarse con el reconocimiento notarial o judicial o presentación personal y acompañados de un escrito, en el cual conste expresamente la aquiescencia del tercero para su aportación.

En estos casos, el Juez ordenará agregar los documentos al expediente y se prescindirá de la exhibición, total o parcialmente, en la forma como lo soliciten las partes.

7. Presentar la declaración de parte que ante ellas haya expuesto el absolvente. Este documento deberá ser firmado por los apoderados y el interrogado, se incorporará al expediente y suplirá el interrogatorio respectivo. La declaración será bajo juramento que se entenderá prestado por la firma del mismo.

Las pruebas aportadas en la forma mencionada en este artículo, serán apreciadas por el Juez en la respectiva decisión tal como lo dispone el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil y en todo caso el Juez podrá dar aplicación al artículo 179 del mismo Código.

**ARTICULO 76. COLABORACION PARA LA EVALUACION DE LA PRUEBA.**

Para la práctica de pruebas, además de las disposiciones generales contenidas en el Código de Procedimiento Civil, se dará aplicación a las siguientes reglas:

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.

2. Los documentos declarativos emanados de terceros se estimarán por el Juez sin necesidad de ratificar su contenido, salvo que la parte contra la cual se aducen solicite su ratificación de manera expresa.

3. Las partes y los testigos que rindan declaración podrán presentar documentos relacionados con los hechos, los cuales se agregarán al expediente.

4. Las personas naturales o jurídicas, sometidas a vigilancia estatal podrán presentar informes o certificaciones en la forma establecida en el artículo **278** del Código de Procedimiento Civil.

5. Las constancias debidamente autenticadas, 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.

**ARTICULO 77. REFERENCIA A UN TERCERO EN DECLARACION.**

Citación. Cuando en interrogatorio de parte el absolvente, o en declaración de tercero el declarante, manifieste que el conocimiento de los hechos lo tiene otra persona, deberá indicar el nombre de ésta y explicar la razón de su conocimiento. En este caso el Juez si lo considera conveniente, citará de oficio a esa persona aún cuando se haya vencido el término probatorio.

**ARTICULO 78. ASPECTOS COMPLEMENTARIOS DEL TESTIMONIO.**

La parte o el testigo, al rendir su declaración, podrá hacer dibujos, gráficas o representaciones con el fin de ilustrar su testimonio, estos serán agregados al expediente y serán apreciados como parte integrante del testimonio y no como documentos. Así mismo, el testigo podrá reconocer documentos durante la declaración.

**ARTICULO 79. EFICACIA DE LA PRUEBA.**

El Juez apreciará la eficacia de la prueba cuando haga su valoración o apreciación, ya sea en la sentencia o en la providencia interlocutoria según el caso, y en ninguna circunstancia lo hará en el momento de pronunciarse sobre la admisibilidad de la prueba.

## TITULO VI.

### CAPITULO I. DISPOSICIONES FINALES

**ARTICULO 80. REGISTRO PUBLICO DE ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO.** La Defensoría del Pueblo organizará un Registro Público centralizado de las Acciones Populares y de las Acciones de Grupo que se interpongan en el país. Todo Juez que conozca de estos procesos deberá enviar una copia de la demanda del auto admisorio de la demanda y del fallo definitivo. La información contenida en este registro será de carácter público.

**ARTICULO 81. CREACION DE ORGANIZACIONES CIVICAS, POPULARES Y SIMILARES PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.** Las autoridades estarán obligadas a colaborar y facilitar la creación y funcionamiento de las organizaciones cívicas, populares y similares que se establezcan por iniciativa de la comunidad para la defensa de los derechos e intereses colectivos.

De igual modo se colaborará con las demás organizaciones que se funden con la misma finalidad, por los ciudadanos.

**ARTICULO 82. MINISTERIO PUBLICO.** De acuerdo con la presente ley, las actuaciones que correspondan al Procurador General de la Nación o el Defensor del Pueblo, podrán ser delegadas en sus representantes.

**ARTICULO 83. COLABORACION DE LA POLICIA.** Las autoridades de policía deberán prestar toda la colaboración que el Juez o Magistrado solicite para la práctica y permanencia de las medidas previas y cautelares, so pena de incurrir en causal de mala conducta sancionable hasta con la pérdida del empleo.

**ARTICULO 84. PLAZOS PERENTORIOS E IMPRORRIGABLES.** La inobservancia de los términos procesales establecidos en esta ley, hará incurrir al Juez en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo.

**ARTICULO 85. PEDAGOGIA.** El Gobierno Nacional realizará durante el año siguiente a la promulgación de esta ley, un programa de pedagogía que incluyan campañas masivas de

educación y divulgación sobre los derechos colectivos y su procedimiento para hacerlos efectivos.

La campaña de educación y divulgación será coordinada por el Ministerio de Educación, la Procuraduría General de la Nación, y la Defensoría del Pueblo.

**ARTICULO 86. VIGENCIA.** La presente ley rige un año después de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, y expresamente los trámites y procedimientos existentes en otras normas sobre la materia.