

**INCIDENCIA DE LA LEY 1425 DE 2010 EN EL CIRCUITO ADMINISTRATIVO  
DE CARTAGO**

**JUAN CARLOS GONZALEZ NAVARRO  
ALBA PATRICIA ZAPATA NAVARRO**

**UNIVERSIDAD LIBRE SECCIONAL PEREIRA  
FACULTAD DE DERECHO  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
PEREIRA  
2013**

**INCIDENCIA DE LA LEY 1425 DE 2010 EN EL CIRCUITO ADMINISTRATIVO  
DE CARTAGO**

**JUAN CARLOS GONZALEZ NAVARRO  
ALBA PATRICIA ZAPATA NAVARRO**

**Trabajo de grado presentado como requisito final para optar al título de  
especialistas en Derecho Administrativo**

**Asesor  
EDGAR AUGUSTO ARANA MONTOYA  
Magister en Derecho Procesal**

**UNIVERSIDAD LIBRE SECCIONAL PEREIRA  
FACULTAD DE DERECHO  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
PEREIRA  
2013**

Nota de aceptación

---

---

---

---

---

---

---

Presidente del jurado

---

Jurado

---

Jurado

Pereira, 01 de Agosto de 2013

## TABLA DE CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	5
1. MARCO REFERENCIAL	13
1.1 ESTADO DEL ARTE	13
1.2 MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	13
1.3 MARCO HISTÓRICO	17
1.4 MARCO JURÍDICO	19
2. EL DEBIDO PROCESO COMO PARTE ESENCIAL DE TODO PROCEDIMIENTO LEGAL, EL CUAL FORMA PARTE INTEGRAL DE LAS ACCIONES POPULARES	27
3. INCENTIVO EN LAS ACCIONES POPULARES	43
4. INCIDENCIA DE LA LEY 1425 DE 2010 EN EL CIRCUITO ADMINISTRATIVO DE CARTAGO	52
5. CONCLUSIONES	56
6. RECOMENDACIONES	58
BIBLIOGRAFÍA	59

## INTRODUCCIÓN

La referida Investigación tiene la siguiente denominación; “La incidencia de la Ley 1425 de 2010”, en el circuito administrativo de Cartago. Ley que hace alusión a la derogación del incentivo en las acciones populares, circunstancia que puso en inminente riesgo la protección de los derechos colectivos, dada la falta de motivación que existe en la actualidad de incoar esta acción por ya no tener tal incentivo. La finalidad primordial de este estudio es el de determinar la incidencia de la Ley 1425 de 2010, en el circuito administrativo de Cartago.

Las Acciones populares son uno de los mecanismos de protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados estos con el ambiente sano, moralidad administrativa, espacio público, patrimonio cultural, servicios públicos, seguridad y salubridad públicas, libre competencia económica; entre otros.

Tanto la acción popular como la de grupo están sustentadas en la actual constituyente en su canon 88, en el capítulo III título II, catalogados derechos de tercera generación. Artículo que fue desarrollado por la ley 472 de 1998, fue así como los derechos colectivos empezaron a tener normatividad independiente primando de igual forma que los intereses individuales o particulares, quedando con rango constitucional.

La acción popular se caracteriza por poseer un carácter protector y reparador de los derechos e intereses colectivos. Se instauran para evitar un daño o restituir las cosas al estado en el que se encontraban.

Este tipo de acciones se pueden interponer contra el Estado o contra particulares, quién sea que este vulnerando los derechos de tipo colectivo. Por lo que es tan importante en la orbita jurídica contar con dicha herramienta de protección, ya que garantiza una defensa de los derechos colectivos conculcados o en amenaza.

## **DEFINICIÓN DEL TEMA**

QUE: El tema se basa en la reducción de las acciones populares, en el Circuito Administrativo de Cartago – Valle del Cauca, en razón a la eliminación de los incentivos económicos que en vigencia de la Ley 472 de 1998 se otorgaba a quienes adelantaban este tipo de acciones constitucionales; tal disposición es la base de esta investigación, sustentada desde la Ley 1425 de 2010 “por medio de la cual se derogan los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998”.

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 mini 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.

DONDE: Esta investigación se hará en el Circuito Administrativo de Cartago – Valle del Cauca.

CUANDO: Esta investigación arrojará los resultados obtenidos en lo corrido del año 2011.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

¿Cuál ha sido la incidencia de la Ley 1425 de 2010, en el circuito administrativo de Cartago, Valle del Cauca, en el 2011?

## **CAUSAS**

1. La Ley 1425 de 2010 busca que los particulares no tengan la posibilidad de utilizar estos instrumentos para beneficiarse económicamente. En su momento, los incentivos buscaban motivar a los ciudadanos a iniciar este tipo de acciones sin ninguna retribución, salvo el beneficio colectivo, pero poco a poco el incentivo contribuyó a desnaturalizar la acción popular y la convirtió en un negocio cuando debía ser una acción ciudadana.

2. El desinterés de particulares y grupos asociativos por solucionar las problemáticas que aquejan a la comunidad mediante las acciones populares.

## **SINTOMAS**

1. La disminución del número de acciones populares que se han presentado durante el año 2011, en el circuito administrativo de Cartago.

2. El desmonte del estímulo económico, se está reflejando en la negligencia u omisión del Estado en el deber de garantizar el bienestar y satisfacción del interés general, ya que esta situación no permite asegurar al demandante que pueda cubrir los gastos en los que incurre para la defensa del interés colectivo asociado a la moralidad pública, ni a generar un balance entre éste y el Estado.

## **FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

¿La eliminación de los incentivos económicos en las acciones populares mediante la Ley 1425 de 2010 “por medio de la cual se derogan los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998”, permitirá por parte del Estado, la vulneración de los derechos de tercera generación?

## **SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA**

- ¿Cuál ha sido el impacto en el circuito administrativo de Cartago, después de la abolición del incentivo en las acciones populares?.
- ¿Con la pérdida del incentivo se han visto más amenazados los derechos colectivos?
- ¿La abolición del incentivo, permitirá por parte del Estado, la vulneración de los derechos colectivos?

## **HIPÓTESIS**

La Ley 1425 de 2010, decreta la derogación de artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 de Acciones Populares, causando un impacto social, puesto que se vislumbra como en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago, para el año 2011, hay una considerable disminución de la impetración de esta acción



constitucional, cuya principal causa podría ser la eliminación de los incentivos económicos, que algunos particulares buscarían en beneficio propio y no en la repercusión del beneficio social, razón de ser de las Acciones Populares.

## **JUSTIFICACIÓN**

La Constitución Política de 1991 consagra las acciones populares con el propósito general de proteger los derechos e intereses colectivos, frente a la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, siendo competencia de la función judicial hacer el correspondiente control de legalidad.

Una de las mayores responsabilidades que el ordenamiento jurídico colombiano ha asignado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, está relacionada con el trámite y decisión de las acciones populares.

Las decisiones judiciales en materia de acciones populares causan un gran impacto en la comunidad, ya que gracias a este medio procesal se evita por parte del Estado el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, restituir las cosas a su estado anterior, cuando es posible.

Después de la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010, se observa que se reduce el número de las acciones populares, en el Circuito Administrativo de Cartago – Valle del Cauca, en razón a la eliminación de los incentivos económicos que en vigencia de la Ley 472 de 1998 se otorgaba a quienes adelantaban este tipo de acciones constitucionales.

El presente trabajo parte de la importancia de establecer de qué manera influye La Ley 1425 de 2010, sobre el número de acciones populares interpuestas en el circuito de Cartago en el año 2011 y sobre la vulnerabilidad a la que quedan

expuestos los asociados y los derechos de tercera generación.

Resulta entonces importante determinar las características y el grado de eficiencia y efectividad de las acciones populares en la garantía de los derechos e intereses colectivos en la jurisdicción territorial del referido circuito judicial en los años 2010 y 2011. Nace además la necesidad de efectuar un rastreo sobre el desarrollo de la actividad judicial en la protección de los derechos e intereses colectivos en el circuito judicial objeto de estudio.

No sólo se quiere estudiar su aplicabilidad en la actualidad, sino también se busca que los profesionales del derecho cuando conozcan el presente tema, se concienticen de lo importante que es no dejar de aplicar este tipo de acciones; sino los derechos colectivos se vendrán a pique, como consecuencia de ya no existir una ventaja lucrativa, porque la garantía del cumplimiento de estos derechos no sólo están en manos del Estado, sino en manos de quienes forman parte de él.

Teniendo en cuenta lo expuesto se realizó una investigación con base en los siguientes objetivos:

### **OBJETIVO GENERAL**

Establecer la repercusión que tiene la Ley 1425 de 2010 “Por medio de la cual se derogan los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998”, sobre las acciones populares incoadas en el circuito administrativo de Cartago, Valle del Cauca, en el 2011.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Conocer la Ley 472 de 1998 y la Ley 1425 de 2010 y así; poder justificar su creación.

- Determinar el impacto que ha tenido la derogación del incentivo, que se contemplaba en la Ley 472 de 1998.
- Reconocer al debido proceso como parte esencial de todo procedimiento legal, el cual forma parte integral de las acciones populares.

## **RESULTADOS ESPERADOS**

A partir del análisis desde el marco constitucionalista Colombiano, determinar el impacto del surgimiento de la Ley 1425 de 2010, en el Circuito Administrativo de Cartago Valle.

Establecer si la abolición del incentivo otorgado a los demandantes de acciones populares, es la premisa fundamental para la abstención de su impetración.

Para el desarrollo de los objetivos anteriores se tuvo en cuenta la siguiente estrategia metodológica:

## **TIPO DE INVESTIGACIÓN**

La presente investigación es de carácter descriptivo- analítico, en tanto que tiene como finalidad reconocer las consecuencias de la eliminación del incentivo en las acciones populares y la ocurrencia de ese hecho en el Juzgado Único Administrativo de Cartago Valle.

## **MÉTODO DE INVESTIGACIÓN**

El método de esta investigación va correlacionado con el diseño metodológico, siendo el método a emplear el analítico, en la medida que se pretende analizar la ley que dio reconocimiento a las acciones populares, Ley 472 de 1998, la cual

creo estas acciones y las implemento por medio de la constitución de 1991; a su vez el estudio se enfocará a visualizar los cambios que ha ocasionado en el aparato jurisdiccional la implementación de la ley 1425 de 2010, ley que derogo el incentivo otorgado a las acciones populares, reconocido en la ley 472 de 1998.

## **INFORMACIÓN PRIMARIA**

El derecho desde las épocas contemporáneas ha sido considerado la herramienta más efectiva para proteger al hombre de las injusticias, desigualdades o menoscabos de sus derechos inalienables, que son otorgados a cada uno desde el momento en que nace. Antiguamente se observaba como eran atropellados todos los derechos, razón por la cual con el resurgir y gracias al conocimiento se fueron creando y estructurando normas de tipo universal, tanto así que los Derechos Humanos fueron ratificados en el mundo entero, quedando obsoleto la posibilidad de lesionarle a otro sus derechos fundamentales sin consecuencia alguna, en el caso de hacerlo la ley se aplicara con todo rigor al infractor.

## **INFORMACIÓN SECUNDARIA**

Como consecuencia de los múltiples problemas que surgen o se derivan de la diaria convivencia se dio origen a la ley, para con esta poner límites a las injusticias derivadas de una parte; surgió el derecho y con él, el denominado proceso, el cual es reconocido como la herramienta judicial encargada de dirimir los conflictos suscitados o existentes entre los coasociados, con el proceso se pone en actividad la jurisdicción, sirviendo este a la satisfacción de los intereses jurídicos socialmente relevantes, siendo el medio constitucionalmente instituido para ello.

## 1. MARCO REFERENCIAL

### 1.1 ESTADO DEL ARTE

Con respecto al estado del arte, se destacaron las siguientes investigaciones científicas, que se consideraron necesarias de tener en cuenta para realizar esta investigación:

#### **Trabajo de investigación:**

María Nella Martínez Vergara; Sara Helena Trujillo Hernández<sup>1</sup>, en esta investigación las autoras hacen una recopilación sobre los antecedentes en Colombia sobre las acciones populares, cual es la jurisdicción, la competencia y el trámite correspondiente para interponerlas. Se hace énfasis en el origen de la Acción Popular en el Derecho Romano, con base en el interés de la defensa de los derechos colectivos, fundamentados constitucionalmente.

#### **Trabajo de investigación:**

Rodrigo Mariño<sup>2</sup>, en esta tesis el autor manifiesta que las Acciones Populares son un método idóneo y eficaz para la defensa de los derechos e intereses colectivos y como la mayor parte de estas acciones son interpuestas por particulares y no por profesionales del derecho. Señala el autor como conclusión de su investigación que la falla más notoria de la ejecución de las acciones populares es la no concepción como un instrumento preventivo, sino como una acción resarcitoria.

### 1.2 MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

El jurista Tamayo Jaramillo (2001) argumenta que: “La ley concibió las acciones populares como un mecanismo para suprimir o prevenir la amenaza de un daño

---

<sup>1</sup>MARTÍNEZ VERGARA, María Nella; TRUJILLO HERNÁNDEZ, Sara Helena. Las acciones populares en Colombia. Universidad Javeriana. 2001.

<sup>2</sup>MARIÑO, Rodrigo. Acciones Populares, instrumento de Justicia. Universidad Javeriana. 2003.

contingente que pudiese afectar los derechos colectivos, siendo los daños colectivos aquellos que afectan los bienes patrimoniales y extra-patrimoniales de personas determinadas. Cuando esos daños afectan a un número de personas más o menos grande, que están identificados o son identificables frente a un daño grupal o masivo. Ese daño grupal afecta a la comunidad y debe ejercitarse una acción preventiva o reparadora, siendo procedente la acción popular (sic)".

Pedro León Pineda, agrega un aspecto en el concepto de la perención, *“ella supone la inactividad procesal durante un largo espacio de tiempo y es como han dicho alguno procesalistas una presunción de consentimiento de las partes de querer dejar las cosas en el estado que ha alcanzado la relación jurídica procesal y muchos aspectos hasta sin que se efectúe el acto trascendente del proceso que es la sentencia definitiva”*<sup>3</sup>.

Echandia manifiesta que *“la perención es una sanción al litigante moroso y responde a un principio de economía procesal y de certeza jurídica, para impulsar la terminación de los pleitos, razón por la cual se aplica inclusive cuando se trate de menores e incapaces, y no obstante que el juez y su secretario tienen el deber de impulsar de oficio el trámite, por la cual el segundo incurre en falta si deja el expediente en secretaría”*<sup>4</sup>.

- DERECHO: Conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta humana.
- DERECHO INDIVIDUAL: Es el derecho que cobija a cada persona individualmente considerada.
- DERECHO COLECTIVO: Conjunto de derechos que pertenecen a todos los asociados de una sociedad.

---

<sup>3</sup><http://biblioteca2.ucab.edu>.

<sup>4</sup>ibídem.

- **DERECHOS DE TERCERA GENERACIÓN:** Son los derechos consagrados en la constitución, denominados colectivos, tales como el medio ambiente, salud pública, entre otros.
- **INDIVIDUO:** Es quién realiza acciones sujetas de ser vigiladas por la ley.
- **SENTENCIA:** Resolución judicial, dictada por juez o tribunal competente, que dirime un pleito o causa sometida a los mis, poniendo fin a la Litis, (civil, familia, mercantil, laboral, contencioso-administrativo, etc.).
- **ACCIÓN POPULAR:** Es el mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos.
- **CONSTITUCIÓN:** Conjunto de leyes fundamentales que fija la organización política de un Estado y establece los derechos y obligaciones básicas de los ciudadanos y gobernantes.
- **CADUCIDAD:** Es una figura mediante la cual, ante la existencia de una situación donde el sujeto tiene potestad de ejercer un acto que tendrá efectos jurídicos, no lo hace dentro de un lapso perentorio y pierde el derecho a entablar la acción correspondiente.
- **CONCILIACIÓN:** La conciliación, en Derecho, es un medio alternativo para solucionar conflictos, a través del cual las partes resuelven directamente un litigio con la intervención o colaboración de un tercero.
- **PROCESO:** Es básicamente la exigencia constitucional para el desarrollo rogado de la jurisdicción. El proceso sirve a la satisfacción de los intereses jurídicos socialmente relevantes, siendo el medio constitucionalmente instituido para ello.

- **INSTANCIA:** Cada uno de los grados jurisdiccionales establecidos por la ley para solucionar asuntos legales.
- **PROCEDIMIENTO:** El procedimiento consiste en el conjunto de normas jurídicas generales que regulan los trámites, actos y resoluciones a través de los cuales los jueces y tribunales ejercitan su potestad jurisdiccional juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado.
- **DESISTIMIENTO DE UNA DEMANDA:** El demandante podrá desistir de la demanda mientras no se haya pronunciado sentencia que ponga fin al proceso. Cuando el desistimiento se presente ante el superior por haberse interpuesto por el demandante apelación de la sentencia o casación, se entenderá que comprende el del recurso.
- **PERENCIÓN:** La perención es una forma de terminación anormal del proceso que se aplica como sanción al incumplimiento que tiene el actor relacionado con la supervisión, el impulso y la vigilancia de los distintos trámites que vayan surgiendo de acuerdo al desarrollo normal de la actuación, incumplimiento que acarrea la parálisis del proceso.
- **TRANSACCIÓN:** Transacción es, en derecho, un acto jurídico bilateral, por el cual las partes, haciéndose concesiones recíprocas, extinguen obligaciones litigiosas o dudosas. Es por lo tanto, una de las formas de extinción de obligaciones, se diferencia de la novación porque es un acto jurídico bilateral mientras que la novación es unilateral a cargo el acreedor.
- **DERECHO ADMINISTRATIVO:** Es aquella rama del Derecho público que se encarga de estudiar la organización y funciones de las instituciones del Estado, en especial, aquellas relativas al poder ejecutivo. Tradicionalmente, se ha entendido que Administración es una subfunción del Gobierno encargada del buen



funcionamiento de los servicios públicos encargados de mantener el orden público y la seguridad jurídica y de entregar a la población diversas labores de diversa índole (económicas, educativas, de bienestar, etc.).

- **SUSPENSIÓN PROVISIONAL:** suspensión provisional, como que es consecuencia de la inactividad procesal durante un período de tiempo determinado, al cabo del cual se genera la extinción de dicha medida cautelar.
- **INCENTIVO:** del latín *incentivus*, es aquello que mueve a desear o hacer algo. Puede tratarse algo real (como dinero) o simbólico (la intención de dar u obtener una satisfacción).
- **SANCIÓN PROCESAL:** Castigo que impone una autoridad a la persona que infringe una ley o norma.

### **1.3 MARCO HISTÓRICO**

En la antigua Roma se desarrollaron diversas acciones populares e interdictos, en los que se comprometían las partes, en caso de condena, al pago de una multa (PETIT, 1970: 926) o a entregar una recompensa para el actor o para el Estado, como motivación para interponerlas (SARMIENTO, 2006: 47-48; ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE COLOMBIA, 1991: 259).

Como se mencionó anteriormente el origen de las Acciones Populares se remonta al derecho romano, con base en el interés por la defensa de la res Pública y el restablecimiento del bien común. De esta forma fueron traídas a la legislación Colombiana a través de los artículos 1005 y 2359 del Código Civil de 1887. A pesar de estar reguladas en el ordenamiento jurídico no se reconoció importancia en su práctica, por la tendencia individualista y la defensa de los derechos particulares que era lo que importaba en ese momento. Por tanto esta institución

no era muy conocida por los ciudadanos, sumado esto la falta de un mecanismo procesal idóneo para hacerlas valer.

Las acciones populares fueron catalogadas medios procesales colectivos, por lo que resolvía controversias de tipo público, siempre propendiendo por los intereses de una colectividad, promoviendo de esta forma los intereses de carácter particular.

Directamente desde la antigüedad y hasta en estos tiempos modernos las acciones populares tienen como finalidad impedir un daño o repararlo. El actor popular anteriormente también reflejaba o recibía estímulos que compensaban el beneficio dado a la comunidad por el simple hecho de haber accionado, hecho que se asemeja al incentivo que deroga la ley 1425 de 2010. Esta acción popular era ejercida por los miembros de una colectividad, cuando la misma lo requería para evitar un posible daño que pudiera lesionar o amenazar un derecho colectivo.

La Asamblea Nacional Constituyente hizo varios análisis sobre los derechos colectivos durante el trámite de la reforma constitucional de 1991, determinando la importancia ambiental y en el consumo, sin tener en cuenta la recompensa al actor, aunque, en la ponencia de primer debate en Plenaria sobre las acciones populares, los doctores Guillermo Perry, Iván Marulanda, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero, expusieron:

*“Se ha tenido en mente la necesidad de estimular una real vigencia de los derechos colectivos mediante el establecimiento de cargas de diligencia que contribuyan a impedir su desconocimiento o que, realizado de todas maneras este, permita al titular del derecho obtener una Indemnización sin requisitos de tal onerosidad que en la práctica terminan haciéndolo nugatorio”. (ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE COLOMBIA, 1991: 8).*

Fue solo hasta el año 1991, a través de la actual Constitución Política de Colombia que se le dio rango constitucional a las acciones populares, por lo que en el canon 88 está reglamentada y fue el legislador quien reguló su forma de aplicación y esto por medio de la ley 472 de 1998.

En 1995, durante el trámite de los proyectos de ley de acción popular en el Congreso de Colombia, el proyecto de Ley 084/95 de la Cámara de Representantes estableció en los artículos 44 y 45 dos tipos de “recompensa”:

El primero en forma general que se calcularía con base en el monto de la suma de dinero que hubiere ordenado pagar el juez entre el 5% si el proceso terminaba mediante pacto de cumplimiento, el 10% con sentencia de primera instancia y el 15% con sentencia de segunda instancia; y el otro especial sobre la moral administrativa, de un 15% del valor que recupere la entidad pública en razón a la acción popular. (RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO DE COLOMBIA, 1995-IV, pág. 6).

Desde el reconocimiento constitucional y la creación de la ley 472 la cual contemplaba el incentivo monetario, tazado desde 10 SMLMV, se aumentó la práctica de las acciones populares.

#### **1.4 MARCO JURÍDICO**

Es menester relacionar todas las normatividades, leyes que hicieron presencia en la realización del presente trabajo.

En el artículo 88 de la actual constituyente se encuentra reglamentada la acción popular su desarrollo legal, está contenido en la ley 472 /98, modificado por la ley 1425/10.

## **CODIFICACIONES LEGALES**

### **➤ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991**

Artículo 88: “La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, 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”.

ARTICULO 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

➤ **DECRETO 1400 DE 1970 Y 2019 DE 1970 (CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL)**

Art. 346.- Modificado. Decreto 2282 de 1989, Art. 1 numeral 166 y derogado por el canon 70 de la ley 794 de 2.003. Perención del proceso. Cuando en el curso de la primera instancia el expediente permanezca en la secretaría durante seis o más meses, por estar pendiente su trámite de un acto del demandante, el juez decretará la perención del proceso, si el demandado lo solicita antes de que aquél ejecute dicho acto.

El término se contará a partir del día siguiente al de la notificación del último auto o al de la práctica de la última diligencia o audiencia.

En el mismo auto se decretará el levantamiento de las medidas cautelares, si las hubiere, y se condenará en costas al demandante. Dicho auto se notificará como la sentencia; ejecutoriado y cumplido se archivará el expediente.

La perención pone fin al proceso e impide que el demandante lo inicie de nuevo durante los dos años siguientes, contados a partir de la notificación del auto que la decreta, o de la del auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, si fuere el caso.

Decretada la perención por segunda vez entre las mismas partes y en ejercicio de la misma pretensión, se extinguirá el derecho pretendido. El juez ordenará la cancelación de los títulos del demandante si a ello hubiere lugar.

Lo dispuesto en este artículo no se aplica a los procesos en que sea parte la nación, una institución financiera nacionalizada, un departamento, una intendencia, una comisaría, un distrito especial o un municipio. Tampoco se aplica a los procesos de división de bienes comunes, deslinde, liquidación de

sociedades, de sucesión por causa de muerte y jurisdicción voluntaria.

En los procesos de ejecución podrá pedirse, en vez de la perención, que se decrete el desembargo de los bienes perseguidos, siempre que no estén gravados con prenda o hipoteca a favor de acreedor que actúe en el proceso. Los bienes desembargados no podrán embargarse de nuevo en el mismo proceso, antes de un año. En el trámite de las excepciones durante la primera instancia, el expediente permanece en secretaría seis meses o más, por estar pendiente de un acto del ejecutado, y el ejecutante lo solicite antes de que se efectúe dicho acto, el juez declarará desiertas las excepciones. El término se contará como dispone el inciso primero de este artículo.

El auto que decrete la perención es apelable en el efecto suspensivo. El que decreta el desembargo en procesos ejecutivos en el diferido y el que lo deniegue, en el devolutivo.

Texto original del Decreto 1400 de 1970, Código de Procedimiento Civil:  
ARTÍCULO 347. PERENCIÓN DE LA SEGUNDA INSTANCIA. Con las excepciones indicadas en el inciso 5º del artículo precedente, el superior a solicitud del opositor declarará ejecutoriada la providencia apelada, cuando hallándose el negocio en la secretaría, el recurrente omita toda actuación durante seis meses.

Art. 347.- Modificado. Decreto 2282 de 1989, Art. 1 numeral 167 y derogado por el canon 70 de la ley 794 de 2.003. Perención de la segunda instancia. Con las excepciones indicadas en el inciso sexto del artículo precedente, a solicitud de la parte que no haya apelado ni adherido a la apelación, el superior declarará desierto el recurso cuando por la causa indicada en el artículo anterior, el expediente haya permanecido en la secretaría durante seis o más meses, contados como se dispone en el inciso primero del mismo artículo.

➤ **LEY 1285 DE 2009**

ARTÍCULO 23. Adiciónese el Artículo 209 al de la ley 270 de 1996 <sic, artículo nuevo> “Mientras se expiden las reformas procesales tendientes a la agilización y descongestión en los diferentes procesos judiciales, adóptense las siguientes disposiciones:

a. Perención en procesos ejecutivos: En los procesos ejecutivos, si el expediente permanece en la secretaría durante nueve (9) meses o más por falta de impulso cuando este corresponda al demandante o por estar pendiente la notificación del mandamiento de pago a uno o varios ejecutados de un auto cuando la misma corresponda adelantarla al ejecutante, el juez de oficio, o a solicitud del ejecutado, ordenará la perención con la consiguiente devolución de la demanda y de sus anexos y, si fuera del caso, la cancelación de las medidas cautelares evento en el cual condenará en costas y perjuicios al ejecutante. El auto que ordene devolver la demanda es apelable en el efecto suspensivo, y el que lo deniegue, en el devolutivo.

➤ **CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

ARTICULO 148. PERENCION DEL PROCESO. Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente: Cuando por causa distinta al decreto de suspensión del proceso y por falta de impulso cuando este corresponda al demandante, permanezca el proceso en la secretaría durante la primera o única instancia, por seis meses, se decretará la perención del proceso. El término se contará desde la notificación del último auto o desde el día de la práctica de la última diligencia o desde la notificación del auto admisorio de la demanda al Ministerio Público, en su caso.

En el mismo auto se decretará el levantamiento de las medidas cautelares, si las hubiere. Dicho auto se notificará como las sentencias, y una vez ejecutoriado se archivará el expediente.

La perención pone fin al proceso y no interrumpe la caducidad de la acción. Si ésta no ha caducado podrá intentarse una vez más.

En los procesos de simple nulidad no habrá lugar a la perención. Tampoco en los que sean demandantes la Nación, una entidad territorial o una descentralizada. El auto que decreta la perención en la primera instancia, será apelable en el efecto suspensivo.

ARTICULO 136. CADUCIDAD DE LAS ACCIONES. Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente: Subrogado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:

1. La acción de nulidad podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto.
2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse *en cualquier tiempo* por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

➤ **LEY 472 DE 1998**

Reglamenta lo que corresponde a la Acción Popular, los artículos que fueron



objeto del presente trabajo, son los artículos 18, 39 y 40, mis que rezan textualmente de la siguiente forma:

“Presentación de la demanda o petición:

Artículo 18. -Requisitos de la Demanda o Petición. 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”.

“Incentivos:

Artículo 39. - Incentivos. Derogado por la ley 1425 de 2010. El demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios míni mensuales.

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

Artículo 40. - Incentivo Económico en Acciones Populares sobre Moral Administrativa. Derogado por la ley 1425 de 2010. En la acciones populares que se generen en la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, el demandante o demandantes tendrán derechos a recibir el quince por ciento (15%) del valor que recupere la entidad pública en razón a la acción popular”.

➤ **LEY 1425 DE 2010**

Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo.

ARTÍCULO 1o. Deróguense los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

ARTÍCULO 2o. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.

## **2. EL DEBIDO PROCESO COMO PARTE ESENCIAL DE TODO PROCEDIMIENTO LEGAL, EL CUAL FORMA PARTE INTEGRAL DE LAS ACCIONES POPULARES**

Con el renacimiento se dio origen a un sin número de normatividades, encaminadas a salvaguardar el orden público y a luchar por el goce de una vida pacífica. Se dieron los decretos, ordenanzas, códigos, que dentro de todas las normas, fue la base para sustentar cualquier otro derecho, por lo que la Constitución es la columna vertebral de las demás normas, siendo en esta donde están compilados los derechos fundamentales, derechos de segunda y tercera generación. Esta norma tuvo como prioridad terminar con todo tipo de desigualdad y con tratos degradantes que atentaban contra la integridad de cada persona.

La constitución es sin duda alguna el pilar de toda normatividad, el eje de todo el derecho y en sus manos está la función de garantizar la efectividad de la misma y hacer que los jueces y demás funcionarios interpreten y apliquen todas las leyes de conformidad a lo que se dispone en ella. Como resultado de esa superioridad como norma, se creó la figura de control de constitucionalidad, que es la vía por medio de la cual se verifica el real alcance de cualquier otra ley frente a la Constitución.

También se instituyó por vía de la acción pública la figura de EXEQUIBILIDAD-INEXEQUIBILIDAD, por medio de las cuales se pueden solucionar los conflictos relativos a la interpretación de las normas jurídicas, dado que en lo que respecta a la hermenéutica se tiene que un mandato legal pueda ser tomado en más de un sentido por parte de aquellos encargados de utilizar la ley, es como alguno de esos sentidos entra en controversia con los verdaderos valores, principios, derechos y garantías que promueve la Constitución Política, así es como queda en manos de la Corte realizar el análisis constitucional con el objetivo de determinar cuál es la regla normativa que más se adecua a la norma de normas.

Se fundamenta que la estructura jurídica y política del Estado Social de Derecho reposa en el principio de legalidad, donde toda ley debe someterse a un procedimiento de control, para así poder sancionar las actuaciones que desvirtúen los parámetros normativos a que deben estar sumisos. Razón por la cual se han creado normas jurídicas encaminadas a la defensa de la legalidad y en procura de proteger directamente los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Es por ello que el control de legalidad se ejecuta frente a los actos de la administración pública.

El artículo 241 de la Carta Política le confía a la Corte Constitucional "la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución". En cumplimiento de tal propósito, la preceptiva citada le asigna a dicho órgano la función de ejercer el control de constitucionalidad de las normas jurídicas, otorgándole plena competencia para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que formulen los ciudadanos contra las leyes y decretos con fuerza de ley, "tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación".

El hecho que el control constitucional de las leyes se pueda realizar por medio o a través del ciudadano, cuando instaura una demanda por considerar que un derecho le está o le ha sido conculcado, ello deja sin alcance a la norma desde el punto de vista de querer actuar sin ningún tipo de acusación, quedando en manos del individuo el velar por el cumplimiento de cada uno de los derechos consagrados en la norma, siendo un derecho inherente que lo habilita ante las autoridades para interponer acciones públicas.

La Corte Constitucional declaró el derecho a acceder a la justicia como un derecho fundamental de aplicación inmediata, derecho que va intrínsecamente ligado al debido proceso, es entonces el derecho que tiene toda persona a ser parte dentro de un proceso y la posibilidad que tiene de manifestar sus inconformidades por medio de pretensiones ejecutadas ante el Estado a través de este tipo de

acciones, por tanto se consideró que al demandar los actores por inconstitucionalidad están haciendo ejercicio de su derecho, un derecho que fue reconocido por la constitución para todos los Colombianos; sin embargo, el sólo hecho de demandar no implica que se tenga la razón o que se obtengan los resultados anhelados; no obstante seguirán existiendo este tipo de mecanismos con la finalidad de garantizar la solución de un sin número de conflictos, en donde podrán en muchos de los casos tener la razón los accionantes o las entidades demandadas por la forma de interpretación de la Corte.

El Estado siempre seguirá teniendo el deber de permitir la participación de cuantas personas quieran accionar.

La Corte Constitucional, manifiesta constantemente por medio de jurisprudencia que tanto el acceso a la justicia como el debido proceso son derechos fundamentales que por ninguna causa pueden dejar de ser reconocidos por parte de las autoridades competentes; pero que ello no implica atender simplemente un capricho del ciudadano, porque la sola interposición de una demanda no avala una vulneración inminente por parte de las autoridades, ni garantiza el éxito de todo lo que pretenda.

En síntesis la Constitución consagró una serie importante de derechos sociales, económicos y culturales, unos de carácter individual y otros de carácter colectivo, otorgando al individuo la posibilidad de hacer defensa de cualquiera de ellos por medio de las acciones que dejó plasmadas, todas estas acciones permitieron sentir un reconocimiento ante el Superior, y dejan creer que son el núcleo y la esencia de cada norma creada, motivo por el cual siempre se debe estar en permanente conocimiento de los cambios que vaya manifestando la ley, porque sólo conociendo nuestros derechos es que no se desconocen nuestros deberes.

Es como a partir de la Constitución de 1991 se comienzan a divisar los derechos

de tercera generación, y con éstos se resalta en la perspectiva jurídica colombiana los mecanismos especiales para protegerlos, las acciones populares y las acciones de grupo. La Constitución de 1991 definió a Colombia como un Estado Social de Derecho inclinado a la prevalencia del interés general sobre el particular y a la protección de sus asociados a través de la consagración de derechos de primera, segunda y tercera generación; los primeros llamados fundamentales, los segundos, sociales, culturales y económicos, y los terceros, ambientales y colectivos. Así mismo consagró en rango constitucional las diversas acciones o mecanismos de protección para hacerlos valer, tales como las acciones de tutela, de cumplimiento, populares y de grupo, estas últimas consagradas en su artículo 88.

La sociedad juega un papel importante en la defensa de los intereses colectivos a través del ejercicio de las acciones populares, indica que la normativa no es creada solo por el legislador, sino que al contrario interviene directamente la sociedad, pues ésta es en realidad la que debe inspirar al creador de la normativa en el perfeccionamiento del Estado social de derecho. Entonces, el administrador debe descifrar y adaptar la norma a los casos donde están en discusión la protección de intereses y derechos colectivos.

El juez debe tener en cuenta los preceptos jurídicos positivos, los principios y valores constitucionales que representan una población dinámica y renovada destacando el concepto del Estado garantista de los derechos constitucionales. El artículo 88 de la Constitución Política es posteriormente desarrollado por la Ley 472 de agosto 5 de 1998, y consagra las acciones populares como medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos, elevadas de esta manera a rango constitucional como mecanismo de protección de derechos colectivos, consagrándolas como acciones públicas, quedando en cabeza del legislador la obligación de regularlas. Las acciones populares tienen la finalidad de proteger los derechos e intereses colectivos desde una perspectiva preventiva.

Esta ley desarrolla la temática de las acciones populares y de grupo, no define de manera expresa el concepto de derechos o intereses colectivos pero en su artículo 4º relaciona un listado que contempla el goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, la existencia del equilibrio ecológico y el aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, la defensa del patrimonio cultural de la nación, la seguridad y salubridad pública, la libre competencia económica, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, la realización de 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, los derechos de los consumidores y usuarios, igualmente son derechos e intereses colectivos, los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y tratados de derecho internacional celebrados por Colombia.

Así mismo, el artículo 236 de la Constitución Política de 1991 se refiere a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, haciendo referencia expresa al Consejo de Estado como máximo tribunal. La ley 270 de marzo 7 de 1996 (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia), desarrolla la conformación y competencia de los jueces en Colombia y en cuanto a lo atinente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo se refiere al Consejo de Estado, los tribunales de lo contencioso administrativo y los jueces administrativos, aspecto que es confirmado por la ley 446 de 1998.

En consecuencia, la jurisdicción de lo contencioso administrativo está integrada por el Consejo de Estado, los tribunales de lo contencioso administrativo y los jueces administrativos, a quienes les ha correspondido en la labor de administración de justicia decidir sobre las acciones populares interpuestas en Colombia.

Dado que en el desarrollo práctico de las acciones populares se presentaron numerosas denuncias en medios de comunicación nacional, por la desmedida interposición de las acciones con el ánimo del incentivo económico (SEMANA.COM, 2009; LA PATRIA, 2010), generó como consecuencia que el Congreso tramitara la derogación de los incentivos en las acciones populares, tal como se puede evidenciar en la ponencia para primer debate del proyecto de Ley 199 de 2010 Senado, 054 de 2009 Cámara (SECRETARÍA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2010). Finalmente, en el informe de conciliación al proyecto, quedó sentada la postura del Legislativo para la eliminación del incentivo, con sufragio favorable de 43 entre 56 votos (SECRETARÍA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2011), cuyos motivos fueron, entre otros, que los incentivos en las acciones populares congestiona el sistema judicial, viola el principio de solidaridad, y además había perdido la naturaleza del incentivo económico (SECRETARÍA DEL SENADO DE COLOMBIA, 2010).

En fecha 29 de Diciembre de 2010, se promulga la Ley 1425 de 2010, por medio de la cual se derogan los artículos 39 y 40 de la Ley de la Ley 472 de 1998, suprimiendo el Derecho de los demandantes a pretender y recibir los incentivos económicos en las acciones populares, y el Derecho de los ciudadanos a solicitar y obtener que se les expida copia auténtica de los documentos referidos a la contratación administrativa, para poder pretender la responsabilidad patrimonial solidaria de los contratantes y contratistas, cuando se trate de sobre costos y otras graves irregularidades contractuales; además, derogó y modificó las demás disposiciones que le sean contrarias, como lo son los artículos 34 de la ley 472 de 1998 y 1005 y 2360 del Código Civil.

Para el desarrollo de esta propuesta, debe tener en cuenta los antecedentes legislativos de la ley 1425 del año 2010, con el propósito de inquirir sobre la intención que animó al Congreso al expedirla. Al respecto, la iniciativa legislativa fue presentada por el Gobierno Nacional y en la exposición de motivos



correspondiente a esta iniciativa, el Ministerio de Gobierno sostuvo en términos generales que resultaba necesario aprobarla porque; “El loable interés del legislador de premiar a los ciudadanos responsables que defiendan los intereses colectivos, ha perdido en la actualidad su razón de ser, toda vez que se ha convertido en un negocio de unos cuantos, que se han dedicado a viajar a lo largo y ancho del territorio nacional presentando acciones populares, buscando unos reconocimientos desmedidos en detrimento del erario público y especialmente de los entes territoriales”.

Al respecto, se infiere que el propósito original del proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional a consideración del Congreso de la República, era desnivelar económicamente el ejercicio de las acciones populares para poder desestimular la participación de los Actores Populares en la defensa judicial de los derechos e intereses colectivos, a fin de proteger el presupuesto de las entidades territoriales del Estado Colombiano de las condenas para el pago de los incentivos populares.

Como contraposición a lo anterior hay quienes piensan que la mencionada ley genera una grave restricción y limitación a dichas acciones que además, las hace impracticables e ineficaces, además, desnaturalizando su ejercicio y desestimulando la participativa por parte de la comunidad., afectando el núcleo esencial de protección de todos los derechos humanos de tercera generación. El argumento de quienes están en contra de la norma, es que esta no permite al demandante cubrir los gastos en los que incurre al tramitar este tipo de acciones.

En el circuito administrativo de la Cartago, la repercusión de la Ley 1425 de 2010, se ve manifestada en el bajo número de Acciones Populares radicadas en lo corrido del año 2011, en comparación estricta al año anterior, ya que no hay interés por parte de los particulares en iniciar este tipo de acciones por los costos en los que se incurre sin expectativa de recuperación.

En la presente investigación se hace necesario tener claro el debido proceso, ya que toda actuación en derecho se debe seguir unos lineamientos únicos e individuales para cada área. Las acciones populares no son ajenas a este tipo de procedimientos, ya que existen pautas para instaurar dichas acciones, términos, entre otros. Un debido procedimiento garantiza a todos los sujetos de derecho la legalidad de los fallos y un éxito en la protección o restablecimiento de los derechos invocados.

Para que se dé un proceso la norma estableció un procedimiento y unos requisitos, que haya necesidad de litigio. El procedimiento hace alusión directamente a todas las normas jurídicas que regulan los trámites, no siempre que se hace un procedimiento existe un proceso, pues, el proceso tiene como finalidad que es terminar el proceso obteniendo el objeto del proceso para lo cual emplea el procedimiento, se incluye dentro del proceso las diferentes relaciones que se dan entre los sujetos intervinientes, se arguye que todo proceso implica la existencia de un procedimiento.

El proceso es el medio empleado para juzgar y juicio equivale a sentencia, el termino de proceso y juicio son equivalentes porque quien juzga tiene potestad otorgada por el constituyente.

Parte de la comunidad jurídica actual afirma que el proceso constituye una relación jurídica que se denomina relación jurídica procesal, la cual explica la unidad del proceso y su estructura.

Dentro de todo proceso se pretende probar o detrar algo; y qué es probar?, probar es detrar a otro la verdad de algo. Para hacerlo se acostumbra usar medios habitualmente considerados como aptos, idóneos y suficientes.

Si se admite, se dice que ha obtenido convicción, es decir la certeza de estar

acordes su verdad interna o subjetiva con la verdad externa u objetiva que se desprende de los medios expuestos.

La prueba, por tanto, conduce a la convicción, o sea a la certeza de los hechos, bien sean estos aportados por otros o indagados por los mis. De todos modos, hay que cumplir invariablemente un análisis razonado de los siguientes extre:

Un hecho + una prueba + un vínculo entre la primera y la segunda = CONVICCION.

Probar en derecho es detrar al juez la verdad de un hecho o de un acto jurídico, utilizando medios calificados previamente por la ley como aptos, idóneos, adecuados, suficientes, lícitos y pertinentes.

Por lo que se ha establecido como base fundamental de todo el trámite judicial actual al Debido Proceso, mismo que encontrar en la Carta Política, la consagración del DEBIDO PROCESO como un derecho de todos los colombianos, derecho que comprende entre otros la posibilidad de defensa, oportunidad de interponer recursos, el ajuste a normas preexistentes, competencia de la autoridad de conocimiento, aplicación del principio de favorabilidad, posibilidad de presentar pruebas, y controvertir las presentadas por otros sujetos procesales, y finalmente, en la observación de las reglas particulares de cada proceso en especial (Constitucion Politica, 1991, articulo 29). Esto no solo es tenido en cuenta en la constitución, sino que además ha sido adoptado por múltiples organismos internacionales, lo pode ver reflejado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículos 10 y 11), en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre proclamada el mismo año (artículo XXVI) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, 1969, Artículos 8 y 9).

Ha dicho la Corte Constitucional de la República de Colombia: “El derecho al debido proceso es el conjunto de garantías que buscan asegurar a los interesados que han acudido a la administración pública o ante los jueces, una recta y cumplida decisión sobre sus derechos. El incumplimiento de las normas legales que rigen cada proceso administrativo o judicial genera una violación y un desconocimiento del mismo”<sup>5</sup>.

El debido proceso, comprende pues, todos aquellos principios como el de legalidad, de juez natural, favorabilidad, presunción de inocencia, y derecho de defensa, los cuales a su vez son considerados como derechos fundamentales del individuo.

“El debido proceso constituye una garantía infranqueable para todo acto en el que se pretenda -legítimamente- imponer sanciones, cargas o castigos. Constituye un límite al abuso del poder de sancionar y con mayor razón, se considera un principio rector de la actuación administrativa del Estado y no sólo una obligación exigida a los juicios criminales”<sup>6</sup>.

El debido proceso se relaciona con todas las ramas del derecho, ya que como se ha mencionado es el que garantiza el respeto de los derechos del individuo, dentro del derecho administrativo, garantiza que se desarrolle el proceso conforme a lo contemplado por la norma para el caso en particular, asegurando a todos los individuos que las actuaciones procesales son ajustadas en derecho.

También se hace necesario abordar el tema de perención, pues es de anotar que todo proceso tiene un término para actuar, las acciones populares, muchas veces son archivadas en los juzgados administrativos por falta de acción o de seguimiento por parte de los actores.

---

<sup>5</sup>CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Sentencia C – 399 de 1996. M.P.

<sup>6</sup> Sentencia T – 1263 de 2001

No sólo en el derecho civil, específicamente en su código de procedimiento civil, se contempla la figura de la perención, sino que ésta es reconocida y aplicada por el derecho administrativo, concretamente en el código contencioso administrativo, se tiene entonces, que la perención ayuda a la celeridad de los procesos y es entendida como la extinción de la actuación procesal por falta de adelantamiento de los actos o gestiones procesales, que tiende a obtener la decisión definitiva que corresponda.

Algunos doctrinantes como BERNARDO ORTIZ AMAYA, manifiestan, que la perención no procedía en el contencioso-administrativo *“...porque es el mismo Estado a través de su poder judicial quien revisa la legalidad de sus actos a petición del ciudadano en defensa del orden jurídico o para precaver el interés patrimonial del peticionario y por lo tanto es necesario que mediante sentencia, fruto del impulso procesal del propio juez, se reafirme la presunción de legalidad del acto acusado o se reconozca que es violatorio de normas de superior jerarquía”*<sup>7</sup> pero otros como JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, señalan que: *“Parece evidente que no será necesaria la petición de parte y que el órgano jurisdiccional podrá declararla de oficio, aunque en algunas legislaciones se disponga lo contrario. En derecho colombiano es incuestionable la procedencia de que se decrete de oficio a tenor del art. 148 del Código Colombiano. Bastará, entonces, que el Secretario pase el expediente al Despacho del Magistrado Sustanciador informando del estancamiento del proceso, por más de seis meses, y la causa imputable a la parte demandante que lo produjo, para que se decrete la perención del proceso”*<sup>8</sup>.

Por ello y para dar claridad se expidió el Decreto-Ley 01 de 1984 que reformó el Código Contencioso Administrativo, y que frente a la figura de la perención la estipuló en los siguientes términos:

---

<sup>7</sup><http://www.icdp.co/revista/articulos/9/MaximinoGomez.pdf>.

<sup>8</sup>Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano, Editorial Temis S.A., Bogotá 1985, pág. 364.

*"Artículo 148. - Perención del Proceso. Cuando por causa distinta al decreto de suspensión del proceso y por falta de impulso cuando éste corresponda al demandante, permanezca el proceso en la secretaría durante ja primera o única instancia, por seis meses, se decretará la perención del proceso. El término se contará desde la notificación del último auto o desde el día de la práctica de la última diligencia o desde la notificación del auto admisorio de la demanda al ministerio público, en su caso.*

*"En el mismo auto se decretará el levantamiento de las medidas cautelares, si las hubiere. Dicho auto se notificará como las sentencias, y una vez ejecutoriado se archivará el expediente.*

*"La perención pone fin al proceso y no interrumpe la caducidad de la acción. Si ésta no ha caducado podrá intentarse una vez más.*

*"En los procesos de simple nulidad no habrá lugar a la perención. Tampoco en los que sean demandantes la nación, una entidad territorial o una descentralizada.*

*"El auto que decreta la perención en la primera instancia, será apelable en el efecto suspensivo".*

El Consejo de Estado ha manifestado:

*La perención ha sido definida como un modo anormal de terminación de proceso que se produce cuando el mismo se ha paralizado durante cierto tiempo, debido a que la parte demandante o ejecutante no realiza los actos procesales que le corresponde ejecutar. La ley entonces autoriza que, que transcurrido cierto término de inactividad, el juez de oficio o a petición de la parte interesada ponga fin al proceso por ese mecanismo especial que se toma como sanción contra el demandante inactivo y como política de descongestión judicial. En materia*

*contenciosa administrativa, el artículo 148 del Decreto N° 001 de 1984, señala: “Cuando por causa distinta al decreto de suspensión del proceso y por falta de impulso cuando éste corresponda al demandante, permanezca el proceso en la secretaría durante la primera o única instancia, por seis meses, se decretará la perención del proceso. El término se contará desde la notificación del último auto o desde el día de la práctica de la última diligencia o desde la notificación del auto admisorio de la demanda al Ministerio Público, en su caso. (...) En los procesos de simple nulidad no habrá lugar a la perención. Tampoco en los que sean demandantes la Nación, una entidad territorial o una descentralizada”. El inciso 4° del artículo 148, no hace distinción alguna sobre la calidad de los procesos contenciosos en los cuales sea demandante la Nación, una entidad territorial o una entidad descentralizada, para que se dé aplicación a la institución allí contemplada, de manera que, no puede válidamente el juez de instancia decretar la perención.*

Qué se entiende por perención en materia administrativa:

Es una forma de terminación anormal del proceso que se aplica como sanción al incumplimiento que tiene el actor relacionado con la supervisión, el impulso y la vigilancia de los distintos trámites que vayan surgiendo de acuerdo al desarrollo normal de la actuación, incumplimiento que acarrea la parálisis del proceso.

El Código Contencioso Administrativo ha tratado la perención como una sanción frente a la inactividad del particular demandante por cuya cuenta se paraliza el proceso, en virtud de la cual se da por terminado éste.

En síntesis, conforme a las citadas providencias, fácil es concluir en este estudio que en materia de perención esta se configura como una garantía para el aparato jurisdiccional, apoyando los principios de celeridad y economía procesal.

En Colombia la administración de justicia se ha venido distinguiendo en los últimos años por buscar a través de las reformas aumentar la eficiencia, eficacia y rapidez con la que se pueda acceder al aparato judicial.

Así las cosas, el proyecto de reforma al Código Contencioso Administrativo se originó con la finalidad de fortalecer los procedimientos, haciéndolos más simples, eficientes y rápidos, pudiendo reportar mayores garantías para los requerimientos de los ciudadanos.

Por eso es importante los avances de interpretación y los cambios que se le puedan dar a las normatividades, más aún; cuando el beneficiado directo es el pueblo; es entonces como el actual Código Contencioso Administrativo fue reformado por la Ley 1437 del 2011, que empezó a regir el 2 de julio de la presente anualidad.

Cabe resaltar que la jurisdicción de lo contencioso administrativo es una de las áreas más congestionadas del Estado. Razón por la cual se ha hecho necesario introducir cambios que ayuden a agilizar los trámites permitiendo con ello descongestionar los despachos y así brindar a los ciudadanos un mejor acceso a la justicia. Es lo pretendido con las modificaciones hechas al Código Contencioso Administrativo.

En la Ley 1437 del 2011, la figura de la Perención no tendrá esta denominación, será entonces, reemplazada por el Desistimiento tácito, mismo que encontrare en el canon 178 de dicha ley; el cual reza así;

***Artículo 178. Desistimiento tácito.*** *Transcurrido un plazo de treinta (30) días sin que se hubiese realizado el acto necesario para continuar el trámite de la demanda, del incidente o de cualquier otra actuación que se promueva a instancia de parte, el Juez ordenará a la parte interesada mediante auto que lo cumpla*



*dentro de los quince (15) días siguientes.*

*Vencido este último término sin que el demandante o quien promovió el trámite respectivo haya cumplido la carga o realizado el acto ordenado, quedará sin efectos la demanda o la solicitud, según el caso, y el juez dispondrá la terminación del proceso o de la actuación correspondiente, condenará en costas y perjuicios siempre que como consecuencia de la aplicación de esta disposición haya lugar al levantamiento de medidas cautelares.*

*El auto que ordena cumplir la carga o realizar el acto y el que tiene por desistida la demanda o la actuación, se notificará por estado.*

*Decretado el desistimiento tácito, la demanda podrá presentarse por segunda vez, siempre que no haya operado la caducidad<sup>9</sup>.*

Este contenido de la actual modificación se diferencia de la ley 1194 de 2008 en cuanto en esta última el Desistimiento tácito avviene, si el proceso tiene pendiente algún trámite por las partes, por lo que se requerirá el cumplimiento de dicho trámite.

Si no se cumple en el término establecido por la norma, se tiene por desistida la actuación cuyo requerimiento se requirió e incluso se decreta desistimiento de la demanda, con el consecuente de condena en costas y perjuicios si hubiere a ello lugar; como también, levantamiento de las medidas cautelares.

La consecuencia del desistimiento es que tiene que esperar 6 meses para iniciar nuevamente el proceso y si vuelve a iniciar el proceso y se declara nuevamente desistido, se extinguirá el derecho pretendido.

---

<sup>9</sup>Ley 1437 del 2011, artículo 178.

El desistimiento en términos jurídicos se entiende como el hecho de dejar de hacer algo, renunciar a un derecho que se tiene por simple negligencia. Cuando se refiere a desistimiento tácito, se hace alusión a que no requiere una declaración formal para así considerarse, se deduce por el silencio del interesado.

### 3. INCENTIVO EN LAS ACCIONES POPULARES

En el año 1991 Colombia presentó un cambio de gran importancia, ya que se consolidó como un Estado Garantista, figurando a partir de ese momento como un Estado Social de Derecho, donde la base es la protección tanto individual como colectiva de todos los asociados. El hombre pasó a ser lo más importante. Por lo que se comenzaron a crear seguidamente de la constituyente, normas que ayudaran a garantizar estos derechos, y así; poder brindar una seguridad y un mantenimiento del orden social. Comenzaron a ser promulgados principios que anteriormente no tenían reconocimiento alguno, tales como la igualdad y la libertad, mis que impregnan a Colombia de un sin número de valores como un gobierno plenamente democrático e incluyente.

La constitución reconoce derechos de primera, segunda y tercera generación, los primeros hacen alusión a los derechos fundamentales, tales que son inquebrantables por parte de las autoridades o de otro ciudadano, siendo así, recibirían el castigo indicado por la ley. Así como hay un reconocimiento de derechos, la norma tiene acciones para protegerlos, tales como acción de cumplimiento, de tutela, popular, de grupo entre otros.

En su artículo 88 la constituyente, reconoce un medio de protección para los derechos colectivos, el cual es la acción popular.

*“Artículo 88 Constitución Nacional; la Ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionado con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de igual naturaleza q definen en ella”<sup>10</sup>.*

Adquiriendo de este modo este tipo de acciones rango constitucional, lo cual

---

<sup>10</sup>Artículo 88 de la Constitución Política de 1991.

permite brindar protección de derecho donde se ve afectada toda una comunidad, viéndose como resultado más seguridad colectiva, donde se presente cualquier tipo de amenaza en contra de algún derecho de tipo colectivo, se puede impetrar esta acción, sin necesidad de ser abogado, ya que la puede presentar cualquier ciudadano del común en representación de todo un grupo de personas que están viendo en peligro algún derecho.

Las acciones populares tienen un trámite preferencial, por lo cual los despachos judiciales tienen el deber de tramitar este tipo de acciones de manera rápida y eficaz, con la finalidad de dar protección a los intereses colectivos. Es más sencillo instaurar una acción popular, ya que sólo requiere de un representante, pudiendo ser cualquier persona, por su parte la acción de grupo si requiere conformarse un grupo de personas afectadas para poder formularla.

La acción popular “es una acción pública, que busca garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, enunciados en el artículo 88 de la constitución y los consagrados en el artículo 4 de la ley 472 de 98. Esta acción se ejerce para evitar daños eventuales, para hacer finalizar el peligro, amenaza, vulneración o agravio sobre derechos colectivos, o para regresar las cosas a su estado inicial, siempre y cuando dichas condiciones, subsistan al momento de interponerla”.

Esta acción tenía un beneficio de tipo económico para quién la invocara judicialmente y saliera positivo el fallo donde se destinara la protección de los derechos colectivos demandados. Siendo competencia de los juzgados administrativos y en segunda instancia de los tribunales administrativos.

*“Las acciones populares son aquellas en las que cualquier persona perteneciente a un grupo de la comunidad, está legitimada procesalmente para defender al grupo afectado por unos hechos comunes, con lo cual, simultáneamente protege*

*su propio interés*<sup>11</sup>.

Se tiene entonces; que la protección de los derechos en Colombia han ido en aumento debido a la presión de la sociedad, ya que esta inmersos en una sociedad del conocimiento, donde todos tienen acceso a la información, donde cada día más tiene comprensión sobre nuestros derechos, por lo cual cada vez se denota más desarrollo y menos ignorancia, lo cual conllevara a menores infracciones si acciona de forma correcta.

La Ley 472 de 1998 reconocía el incentivo para los actores populares que obtuvieren fallos positivos respecto de la protección de los derechos colectivos que invocaban; cabe entrar a definir que es un incentivo para tener más claridad y precisión sobre el término. Incentivo es aquello que mueve a desear o hacer algo. Puede tratarse algo real (como dinero) o simbólico (la intención de dar u obtener una satisfacción).

El objetivo de la ley al incentivar a los actores populares, es buscar que se ejerza esa herramienta jurídica para motivar la efectividad y protección de los derechos e intereses de la colectividad, como ve en el artículo 88 de la Constitución Política. De otro lado, el incentivo económico establecido por el legislador no es un castigo para la parte demandada sino un estímulo a la parte actora para compensar las labores efectuadas desde el instante en que acaecieron los hechos, hasta la efectiva culminación del proceso iniciado en procura de defender los intereses colectivos. El Consejo de Estado en reiterados fallos ha indicado que “si bien la acción popular es el medio a través del cual se garantizan los derechos e intereses colectivos y la Ley 472 de 1998 no prevé la improcedencia por la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, esta acción prosperaría sólo en el evento en que se encontrara detrada la amenaza o vulneración de los

---

<sup>11</sup> PALACIO SARMIENTO, GERMÁN. “Las acciones populares en el Derecho Privado colombiano” Universidad del Rosario. Bogotá, D.C., Colombia, 2006, pág. 41.

derechos e intereses colectivos y procedería en consecuencia ordenar el cumplimiento de las disposiciones legales, pero como en el caso ni se argumentó ni se probó la alegada amenaza o vulneración, la acción popular no tiene vocación de prosperidad y por ende no hay lugar al reconocimiento del incentivo previsto en el artículo 39 ibídem. No obstante, si la amenaza se demuestra y en forma posterior cesa, habrá lugar a reconocer el incentivo”.

Anteriormente eran requisitos indispensables para reconocer el beneficio económico los siguientes; a) Que la situación en verdad hubiere ameritado acoger las pretensiones de la acción popular, b) Que estuviere vigente el menoscabo al momento de incoar la acción y, c) Que se haya detrado fehacientemente la violación de los derechos colectivos invocados y que el menoscabo haya cesado gracias al despliegue de la actividad judicial iniciada por el demandante en beneficio de la comunidad.

*“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”<sup>12</sup>.*

La Corte se pronuncia al respecto;

*“T- 482-94 Característica fundamental de las Acciones populares previstas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Nacional, es la que permite su ejercicio pleno con carácter preventivo, pues, los fines públicos y colectivos que las inspiran, no dejan duda al respecto y en consecuencia no es, ni puede ser requisito para su ejercicio el que exista un daño o perjuicio sobre los derechos que puedan amparar a través de ellas. Desde sus más remotos y clásicos orígenes en el derecho Latino fueron creadas para prevenir o precaver la lesión de bienes y derechos que comprometen altos intereses sobre cuya protección no siempre*

---

<sup>12</sup>Artículo 2 de la Ley 472 de 1998.

*cabe la espera del daño. En verdad, su poco uso y otras razones de política legislativa y de conformación de las estructuras sociales de nuestro país, desdibujaron en la teoría y en la práctica de la función judicial esta nota de principio. Los términos del enunciado normativo a que se hace referencia en este apartado, no permiten duda alguna a la Corte sobre el señalado carácter preventivo, y se insiste ahora en este aspecto dadas las funciones judiciales de intérprete de la Constitución que corresponden a esta Corporación*<sup>13</sup>.

La ley 472 de 1998, en su capítulo XI y en sus artículos 39 y 40, hace referencia a los incentivos:

*“Artículo 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 míni mensuales.*

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

*“Artículo 40 Incentivos Económico en Acciones Populares sobre Moral Administrativa. Derogado por la ley 1425 de 2010 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”.*

Por tanto, que ese incentivo motivado en la ley 472 de 1998 se ha tenido, más que como derecho, como un estímulo para el actor que buscara proteger derechos e intereses colectivos de una comunidad.

Teniendo en cuenta además; que dicha estimulación, no puede ser otra, que la

---

<sup>13</sup>Sentencia T- 482-94.

premiación por la colaboración que el accionante hace a la justicia. Tomándose de igual modo, como un castigo o sanción impuesta para aquellas personas que incurrieron en el error, amenazando o vulnerando ese derecho de interés colectivo, el cual puso en conocimiento el actor de la acción popular.

Fue así, como la Honorable Corte Constitucional, haciendo uso de sus facultades enmarcadas en la constituyente de 1991, le otorgo, a través de sentencia C 459 de 2004; declaración de exequibles a los artículos 39 y 40 de la ley 472 de 1998.

*“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 míni mensuales.*

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

Nuevamente la corte Constitucional ha tenido pronunciamiento sobre la materia de trabajo (Derogación del incentivo en las acciones populares) esta vez; a través de sentencia C-630/2011, en la cual se pronunció, sobre la derogación de los artículos 39 y 40 de la ley 472 de 1998, lo que implica la abolición del incentivo económico que se le reconocía al actor de acciones populares, tema que le corresponde al Congreso de la República, en virtud de la potestad de configuración legislativa.

La Corte tomo fundamento para tal decisión en lo siguiente:

*“Para las demandas y los intervinientes, suprimir los incentivos conlleva la imposición de cargas irrazonables y desproporcionadas a los actores populares, en tanto los gastos en que pudiere incurrir tendría que asumirlos, convirtiéndose en muchos casos en una barrera para el ejercicio del derecho a interponer la*



*acción. El argumento no es de recibo para la Corte, por cuanto si bien la decisión del legislador fue retirar el incentivo de las acciones populares de la regulación de las mismas, ello no obsta para que de conformidad con el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, el juez pueda reconocer las costas del proceso. En otras palabras, la medida legislativa adoptada consistió en suprimir el incentivo de las acciones populares, no en imponer costos a las personas que las ejercen”.*

Advierte al tiempo la Corte, que lo más importante y relevante en el momento de interponer la acción; es que las personas que se encuentren amenazadas, o hayan sido vulneradas en uno de sus derechos de interés Colectivo, pueda, en la medida de lo posible resarcirlo, regresar al estado anterior de la comisión, puesto que lo esencial y más importante de un Estado Social de Derecho, es velar por esa garantías de orden constitucional.

Por lo que no puede entrar en retroceso de la norma, sino seguir adelante y hacer mérito a nuestro Estado Social de Derecho, siempre garantista de los derechos que atañen a la comunidad, que el hecho de ya no haber remuneración para este tipo de acción, no se debe de dejar de lado su impetración, tomar este hecho como un principio de solidaridad, donde importan todos como una sola masa, entonces, que el Estado actué en la comunidad en forma participativa, velando por la primacía de la norma y la ley.

Fue la Ley 1425 de 2010 la que derogo el incentivo reconocido por la ley 472 de 1998, es de resaltar que el incentivo favorecía a los demandantes y lograba promover y mejorar dentro del entorno social los derechos afectados, sólo por establecer la acción popular.

La Corte Constitucional, en sentencia C-630 de 2011, señala:

*“La motivación del Congreso de la República al derogar el incentivo, lejos de*

*restringir el goce efectivo del derecho a interponer acciones populares, fue la de evitar los efectos perversos que la regulación de este incentivo traía en favor del actor popular, lo que a juicio de dicho foro de representación democrática, generaba problemas en la defensa y promoción de los intereses colectivos...”, igualmente al referirse al derecho a la igualdad señala: “En cuanto al derecho a la igualdad, no cabe argüir el desequilibrio de las partes en la acción popular como argumento a favor del pago de una recompensa al actor”<sup>14</sup>.*

De acuerdo con jurisprudencia del Consejo de Estado;

*“El incentivo pretende, por una parte, aliviar los gastos propios en que puede incurrir un demandante en cualquier proceso, por otra, premiar a quien emprende una acción eficiente para que los derechos colectivos cobren vigor, y finalmente, animar al actor a hacer frente a una contraparte [...]”*

La Defensoría del Pueblo se ha pronunciado sobre el tema de acciones populares y arguye; que no era necesario derogar el incentivo, justificándose, manifestó que no todas las acciones prosperan, que es una mínima cantidad que obtienen fallo positivo, por lo que es pequeño el porcentaje de incentivos a cancelar. Lo que implica que este hecho va a perjudicar directamente a la comunidad, porque se dejaran de impetrar estas acciones, el Estado no estaba viendo en detrimento su patrimonio.

A raíz de la abolición del incentivo en las acciones populares, se observa una falta de motivación para instaurarlas, lo que ha permitido en esta investigación reflejar una notoria descongestión judicial, ya que en el Juzgado Administrativo de Cartago en lo corrido del año 2011, sólo se instauraron 2 acciones populares.

Los incentivos se crearon bajo la ley 472, como un estímulo que garantizaba la

---

<sup>14</sup>Sentencia C- 630 de 2011.

protección de los derechos colectivos, ya sin esta figura el actor se desmotiva por lo que se deriva una abstención de actuar por no obtener un beneficio lucrativo, hecho deprimente porque despliega así que sólo existía un objetivo de obtener dinero, más no de hacer el bien a una comunidad. No desconoce el desgaste que conlleva un proceso, porque siempre hay que invertirle no solo dinero, sino tiempo, interés y toda persona que actúe bien, es merecedora de un premio o reconocimiento. Se deben concientizar que ya no existe tal estímulo, que está bien hacer el análisis de tal derogación, pero que no puede dejar de interponerla porque está promoviendo un desequilibrio constitucional, y estaría dejando de lado el Estado Social de Derecho, lo cual so hoy por hoy. No puede dejar de proteger los derechos de los más débiles y dejar de detraerle a las entidades públicas o estatales que están cometiendo una falta.

Por medio de las acciones populares, el conglomerado obtuvo beneficios impresionantes, se logró por medio de estas que muchas ciudades mejoraran el cuidado de los servicios públicos, espacio público etc.

Habían muchos abogados que su tarea primordial, era el buscar accionar, y recogía las problemáticas e instauraba tal acción, esto con el ánimo de recibir el estímulo monetario, hecho que servía directamente a la comunidad afectada, porque estos no cuentan con los recursos suficientes y necesarios para llevar un proceso, costos que eran reembolsados cuando había sentencia favorable.

El incentivo dado al actor beneficiado, era deducido del presupuesto de los entes territoriales, por lo que muchas sentencias se basaron en decir, que este dinero se estaba dejando de destinar para fines más importantes, como educación, salud, entre otros; por lo que muchas entidades se quedaban cortas para cumplir sus metas propias de Gobierno. En conclusión se puede decir, que ahora queda en manos del pueblo el seguir velando por que no se sigan conculcando sus derechos.

#### **4. INCIDENCIA DE LA LEY 1425 DE 2010 EN EL CIRCUITO ADMINISTRATIVO DE CARTAGO**

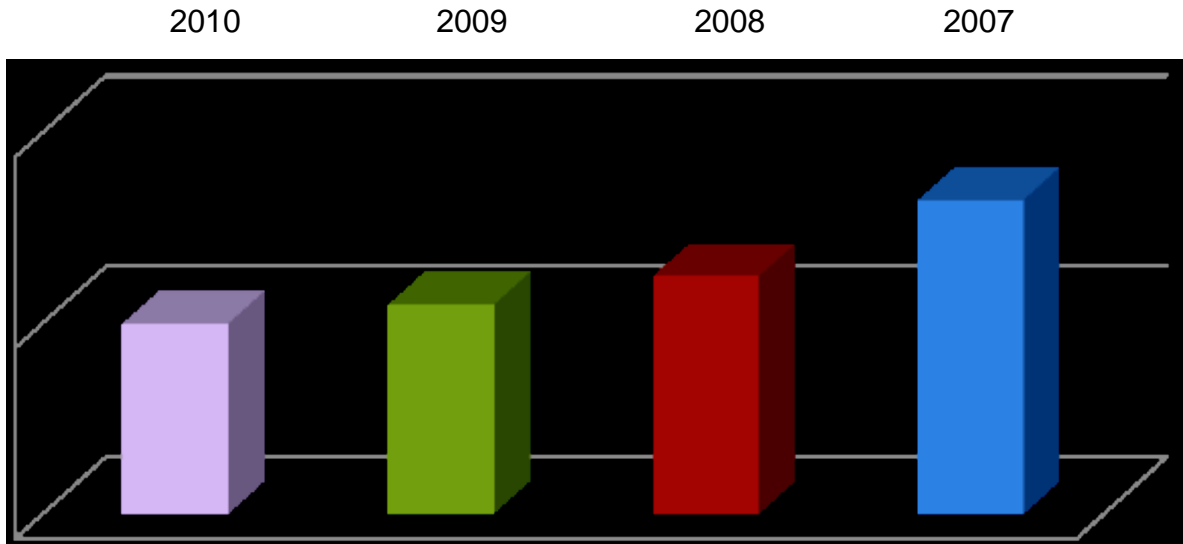
Antes de la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010, la interposición de las acciones populares venía en menoscabo; a nivel Nacional el aparato jurisdiccional está es notoria congestión por lo que han tenido que crear despachos destinados a la descongestión judicial, esto en virtud de la cantidad de demandas que propenden por el cuidado y la protección de los derechos colectivos, demandas que no han arrojado resultados positivos, lo que conlleva a un verdadero desgaste de los juzgados.

En Cartago Valle, se ha vislumbrado la congestión del despacho único administrativo, por la gran cantidad de acciones populares que se interponían, esto antes de entrar en vigencia la ley 1425 de 2010. Cuando la acción popular es llevada legal y debidamente paso a paso se convierte en la herramienta fundamental o primordial para obtener la protección de los derechos colectivos.

Se tiene entonces, que esta acción era tenida como un estímulo, como un pago para quien lograra un fallo favorable, motivo por el que muchos destinaron la mayor parte de su tiempo a formular, fundamentar acciones populares, respaldados por la amenaza, vulneración, lesión de algún derecho de carácter colectivo, esto es; de tercera generación, obteniendo como pago una indemnización tazada en dinero, no pretendían solamente evitar el daño o resarcirlo, sino que su fin primordial era el incentivo.

La ley 472 de 1998, hizo que se congestionaran los despachos judiciales, esto sucedió en los últimos años en Cartago desde la creación del Juzgado Único Administrativo, no obstante, cuando salió la ley 1425 de 2010, misma que aprobó la derogación de los incentivos reconocidos en la ley 472/98 en sus artículos 39 y 40, se redujo claramente la interposición de esta acción, al límite de verse como

inexistente o casi nula en Cartago Valle, porque paso de ser una de las más usadas a una acción inutilizable.



En el anterior esquema se hizo énfasis para resaltar como era la proporción de acciones que se impetraban en Colombia, en el año 2011, redujo tanto y de manera tan rápida que durante la investigación, en el juzgado único administrativo de Cartago no hubo datos de que se hayan interpuesto, en lo corrido de la presente anualidad sólo se reportó un caso.

De las acciones interpuestas en el año 2010 y 2009, muchas no prosperaron por vacíos en su presentación, se entró a analizar los casos y estos eran de personas del común, que desconocían los procedimientos a seguir, por su parte las que tuvieron sentencia favorable, fue en razón de haber sido incoadas por profesionales de derecho.

Cabe sacar el análisis de beneficio, para el Estado representa un doble beneficio, dado que ya no tiene que desfalcarse el patrimonio de los entes territoriales, sino también por la suma de dinero que se va a ahorrar debido a la descongestión de los despachos judiciales por darle prioridad como dice la norma a este tipo de

acciones. Ya que por la pérdida del incentivo no se están instaurando hecho que se configura como beneficio para la justicia en la medida que los despachos están concentrándose en sacar fallos anteriores y adelantar procesos nuevos de otras materias.

Sin embargo, quedará en manos del Estado preservar y velar por el bienestar colectivo, por resarcir cualquier tema relacionado con este tipo de intereses, evitar la amenaza o restablecer los derechos ya vulnerados de una comunidad. Esta herramienta jurídica debe seguir haciendo parte de los procesos que reposan en los despachos administrativos en Colombia, pero ahora con la única finalidad por lo cual fue creada y es el de salvaguardar los derechos colectivos, denominados de tercera generación. Puede tratarse en principio de un derecho colectivo, no obstante, si este se vulnera, logra en muchos casos convertirse en una violación a un derecho que entra en la esfera de fundamental, lo que hay que evitar por encima de todo. Debe recordar que los derechos fundamentales priman sobre cualquier otro tipo de derechos, por lo que debe custodiar en conjunto que se dé o brinde su debida protección. Que ahora el estímulo que le quede al sujeto activo de esta acción, es decir, al demandante, sea el de haber protegido el derecho de muchos.

*“(.....) Las acciones populares de que trata el artículo 88 superior constituyen un mundo diferente al de las acciones de inconstitucionalidad, de nulidad simple o de cumplimiento. Bastando al efecto observar la jerarquía jurídica de la norma que se aduce como violada en cada una de tales acciones, al igual que el sentido de cada censura y las normas y actos que se comparan en las respectivas hipótesis jurídicas. De suerte tal que al no ser equiparables dichas acciones, bien pueden soportar un tratamiento distinto por parte del legislador y de los operadores jurídicos.*

*Las acciones populares combinan el deber de solidaridad que a todas las*

*personas les atañe, con la potestad del Estado para inducir, promocionar, patrocinar, premiar y, en general, estimular el ejercicio de tales acciones en orden a la materialización y preservación de determinados bienes jurídicos de especial connotación social. Lo cual encuentra arraigo constitucional en el hecho de que nuestra Carta Política no prohíba un modelo ético único, pues, según se vio, la pluralidad de pensamiento y el respeto a la diferencia campean cual coordenadas rectoras de las instituciones del Estado y de las relaciones entre los particulares y las autoridades públicas. Es decir, respetando el pensamiento que cada cual pueda tener sobre la forma de hacer efectivo su deber de solidaridad, el Congreso prevé un estímulo que resulta válido frente a la efectiva defensa de los derechos e intereses colectivos. De suerte tal que, al tiempo que el demandante reporta un beneficio para sí, la sociedad misma se siente retribuido con la efectiva reivindicación de sus derechos e intereses colectivos<sup>15</sup>.*

---

<sup>15</sup>Sentencia C-459/04.

## 5. CONCLUSIONES

- El ser humano desde el momento en que nace, se relacionó con sus congéneres y fue en ese interactuar donde se comenzaron a originar los conflictos de convivencia, dado que todos no pensaron de igual forma, esas diferencias eran dirimidas ilegalmente, por lo que se violaban los derechos y las libertades ajenas; razón por la cual se tuvo de dar nacimiento a la ley, la cual desde el momento de su creación ha sido la encargada de regular las conductas de todos los individuos de la sociedad. Quedando en manos del Estado el garantizar a los individuos que lo conforman una convivencia en armonía.
  
- La constitución tiene una característica particular que la hace irremplazable y es el ser la norma de normas, sustenta los lineamientos básicos para aplicar cualquier otra área del derecho. Es la norma donde se encuentran todos los pilares fundamentales que deben regir el Estado y que deberían ser desarrolladas legalmente con el fin de constituir un orden jurídico dentro de la sociedad.
  
- La constitución, así como reconoce derechos, tiene las acciones pertinentes para defenderlos, en su artículo 88 están codificadas las acciones populares y las de grupo, las primeras siendo las encargadas de evitar cualquier daño contingente, amenaza o lesión a un derecho de carácter colectivo.
  
- Para aplicar de forma eficaz y justa ciertos derechos se hace necesario tener presente el análisis de jurisprudencia que en sí misma permite la interpretación constitucional, porque la constitución no debe ser vista como un documento vacío, sino como uno que es redactado por el legislador, quien es el que reconoce los derechos del conglomerado, implementando dentro de esta norma, principios que debe proclamar la sociedad, quedando en manos del Estado la protección de los derechos del hombre evitando vulneraciones jurídicas infligidas por otros, considerándose esa protección como un compromiso y una legítima tarea estatal.



- La ley 472 de 1998 es la que reglamenta el procedimiento de la acción popular, fue esta ley la que estableció la manera de poder hacer efectivos estos derechos, mediante la aplicación del mecanismo procesal idóneo; propendiendo por la defensa de los derechos e intereses colectivos. Quedando en manos del Estado el propiciar la protección y defensa de los derechos tanto de carácter colectivo como individual, dando prioridad a su único fin que es la convivencia pacífica de todos sus ciudadanos a través de una vida armónica que dignifique al hombre.
  
- El Gobierno pretende con La ley 1425 de 2010 que los particulares no tengan la posibilidad de utilizar este instrumento para beneficiarse económicamente, esto se refleja en la disminución del número de acciones populares que se han presentado durante el año 2011, en el circuito administrativo de Cartago.
  
- Por otro lado, como consecuencia de lo anterior ya no hay interés en presentar este tipo de acciones por parte de particulares y grupos asociativos como mecanismos para solucionar las problemáticas que aquejan a la comunidad, ya que no aseguran al demandante que pueda cubrir los gastos en los que incurre. Esto se manifiesta en la negligencia u omisión del Estado en el deber de garantizar el bienestar y satisfacción del interés general.
  
- La Ley 1425 de 2010 “por medio de la cual se derogan los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998”, como elemento dispositivo en la reducción de la acciones populares, por cuanto elimina los incentivos económicos.

## 6. RECOMENDACIONES

- Se infirió que el derecho constitucional es el fundamento primordial de todas las demás áreas del derecho, principalmente del derecho administrativo, ya que este último desarrolla las bases del derecho público y reconoce a su vez las actividades que desarrollan los diferentes órganos del Estado. En tal punto el derecho administrativo es creado por el legislador dentro de los límites y parámetros de la norma constitucional, en cierto modo constituye el derecho público cotidiano, es en sí mismo el derecho del poder público en las relaciones constantes con los particulares.
  
- Se recomienda a la sociedad en general, el hacer concientización en lo que respecta a instaurar acciones populares, que no se pierda la intención de continuar interponiéndolas, en razón a ya no existir el incentivo.
  
- Como parte de un Estado Social de Derecho debe luchar por el respeto, por la no vulneración de todos los derechos consagrados en la constituyente, de ser lesionados, tiene el deber de ir en búsqueda del restablecimiento de esos derechos conculcados.
  
- Vigilar la forma de cómo se instaura la acción, para que esta sea fallada a favor, que se sigan todos los procedimientos de ley y que en efecto se declare la protección a los derechos invocados en la acción popular.

## BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. (18 de marzo de 1991).

CALVO CHAVES, Néstor Javier y MAZUERA AYALA, Paula, Subreglas aplicadas por el Consejo de Estado en materia de acciones populares, pág. 138-139

CARNELUTTI, Francesco. Cómo se hace un proceso. Ed. Temis S.A., 3ª Edición. Bogotá, 2007.

Código Contencioso administrativo. Bogotá D.C.: Legis. 2012

Constitución Política de Colombia. Bogotá D.C.: Legis. 2011

CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Bogotá, D.C., (2006). Radicación número: 52001-23-31-000-2004-02180-01 (AP).

----- . Sentencia de 18 de marzo de 2010. Radicado número: 500001-23-31-000-2003-10432-01 (AP). M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

----- . Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero. Bogotá D.C., (2011). Radicación: 25000-23-24-000-2004-00917-01.

----- . Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Consejero Ponente: María Claudia Rojas Lasso. Bogotá D.C., (2011). Radicación: 25000-23-25-000-2006-00376-01.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia del 29 de noviembre de 2001. Magistrado

Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, T-1263/01.

----- . Sentencia del 1º de agosto de 1996. Magistrado Ponente: Dr. JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ, C-399/96.

----- . Sentencia del 28 de octubre de 1994. Magistrado ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ, T-482/94.

----- . Sentencia C-630 de 2011. Magistrada ponente María Victoria Calle Correa.

----- . Sentencia del 24 de agosto de 2011. Magistrada Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, C-630/11.

----- . Sentencia C- 459 de 2004. Magistrado Ponente: Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano, Editorial Temis S.A, Bogotá 1985, pág. 364.

LA PATRIA. (17 de abril de 2010). “Indígena tiene en jaque al Oriente con acciones populares”. En: [http://www.lapatria.com/story/ind%C3%ADgena-tiene-en-jaqueal- orient-con-acciones-populares](http://www.lapatria.com/story/ind%C3%ADgena-tiene-en-jaqueal-orient-con-acciones-populares). [Consultado el 20 de octubre de 2012].

Ley 472 de 1998

Ley 1425 de 2010

Ley 1437 de 2011.

PETIT, Eugenio. Tratado elemental de derecho romano. Buenos Aires. 1970

Rama Legislativa del Poder Público. (28 de diciembre de 1995-IV). Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al proyecto de ley número 5 de 1995 Cámara, acumulado al 24 de 1995 Cámara, acumulado al 84 de 1995

Salvamento de Voto del Dr. Mauricio Fajardo Gómez. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Bogotá, D.C., (2008). Radicación numero: 25000-23-27-000-2004-00888-01 (AP).

SARMIENTO PALACIO, Germán. (2006). Las acciones populares en el derecho privado colombiano. Bogotá: Universidad del Rosario

SEMANA.COM. (7 de noviembre de 2009). “El caza demandas”. En: <http://www.semana.com/nacion/caza-demandas/131038-3.aspx>[Consultado el 20 de octubre de 2012].

<http://biblioteca2.ucab.edu>

<http://derechoalpunto.wordpress.com/2010/08/10/el-desistimiento-tacito/>

<http://es.thefreedictionary.com/instancia>

<http://fundacolectivos.wordpress.com/2011/04/>

<http://laesquinadeharkonnen.obolog.com/ponencia-importancia-incentivos-acciones-populares-331952>

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-215-99.htm>

<http://www.definiciones.com.mx/definicion/S/sancion/>