

**CARACTERIZACIÓN E IMPACTO DE LAS ACCIONES POPULARES EN EL
CIRCUITO ADMINISTRATIVO DE CARTAGO – VALLE DEL CAUCA
(2007-2009)**

NESTOR JAVIER CALVO CHAVES

PAULA MAZUERA AYALA

UNIVERSIDAD DE MANIZALES

MAESTRÍA EN DERECHO

SUBLINEA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

MANIZALES

2010

**CARACTERIZACIÓN E IMPACTO DE LAS ACCIONES POPULARES EN EL
CIRCUITO ADMINISTRATIVO DE CARTAGO – VALLE DEL CAUCA
(2007-2009)**

**NESTOR JAVIER CALVO CHAVES
PAULA MAZUERA AYALA**

**Informe final de investigación para optar al título de
Magíster en Derecho**

Director
JAVIER GONZAGA VALENCIA HERNÁNDEZ
Abogado
Especialista en Argumentación Jurídica
Magíster en Sociología de la Cultura
Master en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad
Candidato a Doctor en Derecho Ambiental

**UNIVERSIDAD DE MANIZALES
MAESTRÍA EN DERECHO
SUBLINEA EN DERECHO CONSTITUCIONAL
MANIZALES**

2010

PÁGINA DE ACEPTACIÓN

Firma jurado

Firma jurado

Manizales, _____

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
1. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN	4
1.1 PROBLEMÁTICA.	4
1.2 OBJETIVOS	6
1.2.1 Objetivo general.	6
1.2.2 Objetivos específicos	6
1.3 JUSTIFICACIÓN	6
1.4 MARCO TEÓRICO	8
1.4.1 Caracterización, impacto y ley.	9
1.4.2 Consagración normativa de las acciones populares y jurisdicción de lo contencioso administrativo.	11
1.4.3 Los derechos colectivos y su protección a través de las acciones populares.	13
1.4.4 Papel de la judicatura en la tutela judicial de los intereses colectivos.	17
1.4.5 Problemas teóricos, hipótesis y hermenéutica jurídica en materia de acciones populares.	23
1.5 METODOLOGÍA	25
1.5.1 Fase conceptual	26
1.5.2 Fase de planeación y diseño	26
1.5.3 Fase empírica	26
1.5.4 Fase compresiva.	27
1.5.5 Fase de diseminación.	27
2. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS	34

2.1 ACCIONES POPULARES TRAMITADAS EN EL JUZGADO ÚNICO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGO, VALLE DEL CAUCA, DESDE 2007 HASTA 2009.	34
2.2 DERECHOS INVOCADOS EN LAS ACCIONES POPULARES TRAMITADAS EN EL JUZGADO ÚNICO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGO, VALLE DEL CAUCA, DESDE 2007 HASTA 2009.	38
2.3 LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA EN LAS ACCIONES POPULARES TRAMITADAS EN EL JUZGADO ÚNICO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGO, VALLE DEL CAUCA, DESDE 2007 HASTA 2009.	40
2.4 EL RECHAZO DE LA DEMANDA EN LAS ACCIONES POPULARES TRAMITADAS EN EL JUZGADO ÚNICO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGO, VALLE DEL CAUCA, DESDE 2007 HASTA 2009.	45
2.4.1 La acción popular solo puede ser rechazada cuando el actor no subsane dentro del término legal los defectos de que adolezca, relacionados con el incumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 18 de la ley 472 de 1998, y cuando se está frente al agotamiento de jurisdicción.	45
2.4.2 La demanda en una acción popular debe ser rechazada cuando tiene el mismo objeto de otra que se haya en curso, es decir, por agotamiento de jurisdicción.	45
2.4.2.1 Existe agotamiento de jurisdicción cuando se presentan dos o más acciones populares en contra de los mismos demandados y en las que se persiguen las mismas declaraciones.	47
2.4.2.2 La demanda en una acción popular debe ser rechazada cuando tiene el mismo objeto de otra que se haya en curso.	49
2.4.2.3 Cuando se admiten varias acciones populares con idéntica <i>causa petendi</i> , debe declararse la nulidad de todo lo actuado en los procesos presentados con posterioridad y en su lugar ordenar el rechazo de la demanda.	49
2.4.2.4 Cuando se declara el agotamiento de jurisdicción en materia de acciones populares, se debe continuar con el proceso en el que primero se haya notificado la demanda al accionado.	51
2.4.2.5 El agotamiento de jurisdicción en materia de acciones populares requiere pronunciamiento judicial.	52

2.4.2.6 El agotamiento de jurisdicción en acciones populares procede a pesar que el primer proceso se encuentre fallado, es decir, por cosa juzgada.	52
2.4.2.7 En principio, en materia de acciones populares no opera la acumulación de procesos.	54
2.4.2.8 Cuando el objeto de una nueva acción popular coincide parcialmente con el de una que se encuentra en trámite es procedente la acumulación de las demandas.	55
2.4.2.9 Cuando un actor popular tenga nuevos hechos útiles para una acción popular en trámite debe acudir en calidad de coadyuvante.	55
2.4.3 El rechazo de la demanda en acción popular procede cuando no se persigue el amparo de derechos o intereses colectivos.	56
2.4.4 Improcedencia del rechazo de la demanda en materia de acciones populares.	57
2.4.4.1 No se puede rechazar la demanda en sede popular por no acreditarse la violación de derechos colectivos	57
2.4.4.2 No procede el rechazo de la demanda en acción popular respecto de determinados actores y pretensiones	59
2.4.4.3 No es procedente el rechazo de la demanda en acciones populares por la falta de acreditación de la legitimación por pasiva.	60
2.4.4.4 No es procedente el rechazo de la demanda en acciones populares por no allegarse copia auténtica de las pruebas acompañadas en la demanda.	60
2.4.4.5 No procede el rechazo de la demanda en acción popular cuando se exige una corrección formal que no tenía la demanda sobre aspectos probatorios.	61
2.4.4.6 La falta de demostración del requerimiento previo del actor popular a los demandados, de hacerle previsible a los mismos el estado de amenaza o de quebrando de derechos o intereses colectivos, no es un defecto formal de la demanda, y por ende, no es causal de inadmisión que de lugar al rechazo de la misma.	61
2.4.4.7 No procede el rechazo de la demanda en acciones populares a pesar de la existencia de otro medio de defensa judicial.	63
2.4.4.8 Cuando la pretensión sea ajena a la acción popular no procede el rechazo de la demanda sino la adecuación de la petición a la acción que	

corresponda.	67
2.4.5 El recurso de apelación procede contra el auto que rechaza la demanda en materia de acciones populares.	69
2.4.6 El rechazo de la demanda en las acciones populares en el caso del Circuito Administrativo de Cartago, Valle del Cauca.	71
2.5 MEDIDAS PREVENTIVAS EN LAS ACCIONES POPULARES TRAMITADAS EN EL JUZGADO ÚNICO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGO-VALLE DEL CAUCA, DESDE 2007-2009.	74
2.6 LA PARTE PASIVA EN LAS ACCIONES POPULARES TRAMITADAS EN EL JUZGADO ÚNICO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGO, VALLE DEL CAUCA, DESDE 2007 HASTA 2009.	80
2.7 AUDIENCIAS ESPECIALES DE PACTO DE CUMPLIMIENTO CELEBRADAS EN EL JUZGADO ÚNICO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGO, VALLE DEL CAUCA, DESDE 2007 HASTA 2009.	82
2.7.1 Subreglas aplicadas por el Consejo de Estado con respecto al reconocimiento del incentivo económico a favor del actor popular en materia de acciones populares, cuando el proceso termina en pacto de cumplimiento.	97
2.7.1.1 Tesis restrictiva: El incentivo económico a favor del actor popular no procede cuando el proceso termina en un pacto de cumplimiento.	98
2.7.1.2 Tesis amplia: El incentivo económico a favor del actor popular procede a pesar que el proceso termine en un pacto de cumplimiento.	100
2.7.1.3 No se puede condenar a reconocer el incentivo económico a favor del actor popular por el solo hecho de haber suscrito un pacto de cumplimiento en donde se recogen obligaciones que ya venían siendo atendidas en forma eficiente y seria por el accionado.	104
2.7.1.4 No procede el reconocimiento del incentivo económico cuando el acuerdo al que llegaron las partes en pacto de cumplimiento no se relaciona con la vulneración de derechos colectivos.	105
2.7.1.5 El derecho al incentivo económico para el actor en los casos de terminación del proceso por pacto de cumplimiento surge cuando su actuación ha sido determinante para la protección del derecho.	106
2.7.1.6 Las partes pueden convenir como parte del pacto de cumplimiento que no se pagará el incentivo económico al actor o que ese incentivo será inferior al fijado en la ley.	106

2.7.2 Reconocimiento de incentivo económico a favor del actor popular en las sentencias aprobatorias de pacto de cumplimiento en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago, Valle del Cauca, desde 2007 hasta 2009.	107
2.8 PETICIÓN DE PRUEBAS EN LOS PROCESOS SOBRE ACCIONES POPULARES TRAMITADAS EN EL JUZGADO ÚNICO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGO, VALLE DEL CAUCA, DESDE 2007 HASTA 2009.	108
2.9 ALEGATOS DE LAS PARTES Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LOS PROCESOS SOBRE ACCIONES POPULARES TRAMITADAS EN EL JUZGADO ÚNICO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGO, VALLE DEL CAUCA, DESDE 2007 HASTA 2009.	116
2.10 SENTENCIAS PROFERIDAS EN LOS PROCESOS SOBRE ACCIONES POPULARES EN EL JUZGADO ÚNICO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGO, VALLE DEL CAUCA, DESDE 2007 HASTA 2009.	118
2.10.1 Derechos colectivos protegidos en los procesos de acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago, Valle del Cauca, desde 2007 hasta 2009.	125
2.10.2 Reconocimiento del incentivo económico en las acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago, Valle del Cauca, desde 2007 hasta 2009.	128
2.10.2.1 Subreglas aplicadas por el Consejo de Estado con respecto al reconocimiento del incentivo económico a favor del actor popular en materia de acciones populares.	131
2.10.2.1.1 Procedencia del reconocimiento del incentivo económico a favor del actor popular en materia de acciones populares.	131
2.10.2.1.1.1 Para el reconocimiento del incentivo económico a favor de la parte actora no es necesario que se hubiere solicitado en el libelo demandatorio, en el evento del éxito de sus pretensiones.	131
2.10.2.1.1.2 No puede negarse el incentivo cuando la sentencia es estimatoria de las pretensiones.	132
2.10.2.1.1.3 Para el reconocimiento del incentivo económico es necesario que el actor popular cumpla con cierta diligencia.	133
2.10.2.1.1.4 El incentivo económico procede ante la cesación de vulneración, el hecho superado, la carencia de objeto o la sustracción de	

materia.	134
2.10.2.1.2 Improcedencia del reconocimiento del incentivo económico a favor del actor popular en materia de acciones populares.	135
2.10.2.1.2.1 El incentivo en acción popular no procede cuando la entidad demandada ya venía adelantando programas para solucionar la deficiencia objeto de la acción.	136
2.10.2.1.2.2 No procede el reconocimiento del incentivo económico cuando la vulneración de los derechos colectivos proviene de la misma parte actora.	136
2.10.2.1.2.3 No procede el reconocimiento de incentivo económico a favor del demandante, cuando las pretensiones no son acogidas en el pacto de cumplimiento celebrado entre las partes.	137
2.10.2.1.2.4 No procede el reconocimiento del incentivo económico ante conducta negligente del actor.	137
2.10.2.1.2.5 El desistimiento de la acción popular implica la renuncia al incentivo.	138
2.10.2.1.2.6 No procede el reconocimiento del incentivo económico cuando el actor popular renuncia a él en audiencia de pacto de cumplimiento declarada fallida.	138
2.10.2.1.3 Reconocimiento del incentivo económico a favor del actor popular en materia de acciones populares ante la pluralidad de las partes demandantes y/o demandada.	138
2.10.2.1.3.1 Cuando son varios los actores populares el monto del incentivo legal será dividido a favor de cada uno de ellos por partes iguales.	138
2.10.2.1.3.2 Cuando la vulneración del derecho colectivo provenga de la acción u omisión de dos o más accionadas, la obligación de pagar el incentivo económico recae sobre las entidades comprometidas según su grado de responsabilidad en la vulneración de los derechos colectivos.	139
2.10.2.1.4 Reconocimiento del incentivo económico en acciones populares sobre moralidad administrativa.	141
2.10.2.1.4.1 Para el reconocimiento del incentivo económico en acciones populares sobre moralidad administrativa de que trata el artículo 40 de la ley 472 de 1998, se requiere probar los sobrecostos en que incurrió la entidad provenientes de la contratación estatal.	141
2.10.2.1.4.2 En las acciones populares que se generen por la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa y no exista recuperación	

de dineros oficiales extraviados, se debe conceder un incentivo equivalente a 10 salarios mínimos.	142
2.10.2.1.4.3 En las acciones populares que se generen por la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa y no es posible determinar el monto del detrimento, y se imponen medidas tendientes a la protección de los derechos colectivos amenazados, diferentes de la recuperación de los dineros perdidos, se debe conceder un incentivo equivalente a 10 salarios mínimos.	143
2.10.2.1.5 Improcedencia para el coadyuvante, destinatario cuando el actor popular es una entidad pública, cuantía y pago del incentivo económico en materia de acciones populares.	143
2.10.2.1.5.1 No es procedente el reconocimiento del incentivo económico para el coadyuvante.	144
2.10.2.1.5.2 Cuando el actor popular es una entidad pública el beneficiario del incentivo económico es el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos.	144
2.10.2.1.5.3 La cuantía del incentivo económico la establece el juez de manera discrecional.	145
2.10.2.1.5.4 El incentivo económico debe ser pagado por la accionada una vez quede ejecutoriada la sentencia.	146
2.10.2.2 Reconocimiento del incentivo económico en las sentencias favorables proferidas en las acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago, Valle del Cauca, desde 2007 hasta 2009.	146
2.10.3 Conformación del comité de verificación en las sentencias favorables proferidas en las acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago, Valle del Cauca, desde 2007 hasta 2009.	148
2.10.4 Apelación de sentencias proferidas en las acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago, Valle del Cauca, desde 2007 hasta 2009.	150
2.10.5 La condena en costas en las acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago, Valle del Cauca, desde 2007 hasta 2009.	151
2.10.5.1 Las disposiciones del Código de Procedimiento Civil relativas a la condena en costas son aplicables a las acciones populares.	151
2.10.5.2 La condena en costas contra la parte accionada es procedente,	

en forma objetiva, cuando en el proceso aparezca demostrado que el actor incurrió en gastos.	153
2.10.5.3 En las acciones populares se puede condenar en costas al demandante cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe.	154
2.10.5.4 La falta de prueba de la existencia de amenaza o infracción de los derechos colectivos invocados no es suficiente para la condena en costas.	156
2.10.5.5 Procede la condena en costas en segunda instancia en materia de acciones populares por la carencia de fundamento legal del recurso de apelación.	157
2.10.5.6 Cuando el juez advierta la mala fe de cualquiera de las partes debe ejercer la potestad de imponer multa.	158
2.10.5.7 La condena en costas en las sentencias sobre acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago, Valle del Cauca, desde 2007 hasta 2009.	159
3. CONCLUSIONES	161
3.1 CARACTERÍSTICAS DE LAS ACCIONES POPULARES TRAMITADAS EN EL JUZGADO ÚNICO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGO, VALLE DEL CAUCA, DESDE 2007 HASTA 2009.	161
3.2 DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS Y PROTEGIDOS EN LOS PROCESOS SOBRE ACCIONES POPULARES TRAMITADAS EN EL JUZGADO ÚNICO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGO, VALLE DEL CAUCA, DESDE 2007 HASTA 2009.	163
3.3 IMPACTO DE LOS FALLOS SOBRE LAS ACCIONES POPULARES TRAMITADAS EN EL JUZGADO ÚNICO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGO – VALLE DEL CAUCA, DESDE 2007 HASTA 2009.	164
3.4 SUBREGLAS JURISPRUDENCIALES FIJADAS POR EL CONSEJO DE ESTADO EN MATERIA DE ACCIONES POPULARES	167
BIBLIOGRAFÍA	171

LISTA DE TABLAS

Tabla No. 1. Fortalecimiento de la comunidad científica	31
Tabla No. 2. Apropiación social del conocimiento	32
Tabla No. 3. Impactos esperados	33
Tabla No. 4. Número de acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago-Valle del Cauca (2007-2009)	35
Tabla No. 5. Medidas preventivas en las acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago-Valle del Cauca (2007-2009).	79
Tabla No. 6. Acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago-Valle del Cauca por contestación de la parte demandada (2007-2009)	81
Tabla No. 7. Pactos de cumplimiento en acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago – Valle del Cauca con término vigente	91
Tabla No. 8. Pactos de cumplimiento en acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago – Valle del Cauca con término vencido.	93
Tabla No. 9. Órdenes impartidas mediante sentencia en acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago – Valle del Cauca con término vigente	121
Tabla No. 10. Órdenes impartidas mediante sentencia en acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago – Valle del Cauca con término vencido	124

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico No. 1. Acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago-Valle del Cauca por año (2007-2009).	35
Gráfico No. 2. Acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago-Valle del Cauca por lugar de presentación de la demanda (2007-2009)	36
Gráfico No. 3. Acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago-Valle del Cauca por estado del trámite (2007-2009)	38
Gráfico No. 4. Derechos invocados en las acciones populares tramitadas en Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago-Valle del Cauca (2007-2009)	39
Gráfico No. 5. Acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago-Valle del Cauca por domicilio del actor popular (2007-2009)	42
Gráfico No. 6. Acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago-Valle del Cauca por la calidad del actor popular (2007-2009)	43
Gráfico No. 7. Acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago-Valle del Cauca por admisión (2007-2009)	71
Gráfico No. 8. Acciones populares rechazadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago-Valle del Cauca por causal (2007-2009)	71

Gráfico No. 9. Demandados en las acciones populares en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago-Valle del Cauca (2007-2009)	80
Gráfico No. 10. Audiencias de pacto de cumplimiento en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago-Valle del Cauca por formulación de proyecto (2007-2009)	86
Gráfico No. 11. Iniciativa de formulación de proyecto en las audiencias de pacto de cumplimiento en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago-Valle del Cauca (2007-2009)	87
Gráfico No. 12. Eficacia de las audiencias de pacto de cumplimiento en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago-Valle del Cauca (2007-2009)	89
Gráfico No. 13. Reconocimiento de incentivo económico a favor del actor popular en las sentencias aprobatorias de pacto de cumplimiento en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago-Valle del Cauca (2007-2009)	107
Gráfico No. 14. Acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago-Valle del Cauca por petición de pruebas (2007-2009)	115
Gráfico No. 15. Acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago-Valle Del Cauca por alegatos de las partes (2007-2009)	116
Gráfico No. 16. Sentencias proferidas en las acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago – Valle del Cauca (2007-2009)	118

Gráfico No. 17. Derechos colectivos protegidos mediante sentencia y pacto de cumplimiento en las acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago – Valle del Cauca (2007-2009)	126
Gráfico No. 18. Comparativo de los derechos colectivos invocados y protegidos en las acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago – Valle del Cauca (2007-2009)	127
Gráfico No. 19. Reconocimiento de incentivo económico en las sentencias favorables proferidas en las acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago – Valle del Cauca (2007-2009)	147
Gráfico No. 20. Conformación del comité de verificación en las sentencias favorables proferidas en las acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago – Valle del Cauca (2007-2009)	149
Gráfico No. 21. Apelación de sentencias proferidas en las acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago – Valle del Cauca (2007-2009)	150
Gráfico No. 22. La condena en costas en las sentencias proferidas en las acciones populares tramitadas en el Juzgado Único Administrativo del Circuito de Cartago – Valle del Cauca (2007-2009)	159

RESUMEN

Las acciones populares son un mecanismo para la tutela judicial de derechos e intereses colectivos que fueron elevadas a rango constitucional a través del artículo 88 de la Constitución Política de Colombia de 1991 y que se encuentran desarrolladas por la ley 472 de 1998. El 11 de enero de 2007 entra a operar el circuito administrativo de Cartago (Valle del Cauca), con jurisdicción en los 18 municipios del norte del Valle del Cauca. Mediante una investigación teórica con un diseño metodológico documental de revisión de la jurisprudencia del Consejo de Estado y de 309 expedientes judiciales, este trabajo tiene por objetivo establecer las características de las acciones populares y su impacto en la garantía de los derechos colectivos en el circuito administrativo de Cartago, Valle del Cauca, desde 2007 hasta 2009.

Palabras clave

Acciones populares, ley 472 de 1998, ley sobre acciones populares, circuito administrativo de Cartago –Valle del Cauca, derechos e intereses colectivos.