

CONTENIDO	Pag.
PRESENTACIÓN	15
INTRODUCCIÓN	17
1. LA TUTELA JUDICIAL DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS EN COLOMBIA	19
1.1 EL IMPACTO DE LA LEY DE ACCIONES POPULARES	21
1.2 LA CONSAGRACIÓN NORMATIVA DE LAS ACCIONES POPULARES Y LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	22
1.3 LOS DERECHOS COLECTIVOS Y SU PROTECCIÓN A TRAVÉS DE LAS ACCIONES POPULARES	23
1.4 EL PAPEL DE LA JUDICATURA EN LA TUTELA JUDICIAL DE LOS INTERESES COLECTIVOS	26
1.5 LOS PROBLEMAS TEÓRICOS DE LA LEY SOBRE ACCIONES POPULARES	32
2. LA LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA EN LAS ACCIONES POPULARES	35
2.1 PARA EL EJERCICIO DE LAS ACCIONES POPULARES NO SE REQUIERE ACREDITAR LA CALIDAD DE TITULAR DE LOS DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS NI SER RESIDENTE DEL LUGAR DE SU PRESUNTA VULNERACIÓN	35
2.2 EL AMPARO DE POBREZA PROCEDE CUANDO SE TRATA DE ACCIONES POPULARES	37
2.3 EL COADYUVANTE EN ACCIONES POPULARES NO TIENE QUE ACREDITAR EL INTERÉS PARA INTERVENIR EN EL PROCESO	39

3. LA LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA EN LAS ACCIONES POPULARES	43
3.1 LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA ES COMPETENTE PARA CONOCER LAS ACCIONES POPULARES DIRIGIDAS AL MISMO TIEMPO CONTRA UNA AUTORIDAD PÚBLICA Y UN PARTICULAR	44
3.2 LA PROVIDENCIA QUE DECIDE SOBRE LA INTERVENCIÓN DE TERCEROS EN ACCIONES POPULARES NO ES APELABLE	45
4. EL RECHAZO DE LA DEMANDA EN LAS ACCIONES POPULARES	47
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	47
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	47
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	48
4.2.2 La demanda en una acción popular debe ser rechazada cuando tiene el mismo objeto de otra que se haya en curso.	51
4.2.3 Cuando se admiten varias acciones populares con idéntica causa petendi, debe declararse la nulidad de todo lo actuado en los procesos presentados con posterioridad y en su lugar ordenar el rechazo de la demanda	51
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	52

4.2.5 El agotamiento de jurisdicción en materia de acciones populares requiere pronunciamiento judicial	53
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	53
4.2.7 En principio, en materia de acciones populares no opera la acumulación de procesos	55
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	57
4.2.9 Cuando un actor popular tenga nuevos hechos útiles para una acción popular en trámite debe acudir en calidad de coadyuvante	61
4.3 EL RECHAZO DE LA DEMANDA EN ACCIÓN POPULAR PROCEDE CUANDO NO SE PERSIGUE EL AMPARO DE DERECHOS O INTERESES COLECTIVOS	62
4.4 IMPROCEDENCIA DEL RECHAZO DE LA DEMANDA EN MATERIA DE ACCIONES POPULARES	63
4.4.1 No se puede rechazar la demanda en sede popular por no acreditarse la violación de derechos colectivos	63
4.4.2 No procede el rechazo de la demanda en acción popular por falta de inclusión de nuevos accionados o con respecto de determinadas pretensiones	65
4.4.3 No es procedente el rechazo de la demanda en acciones populares por la falta de acreditación de la legitimación por pasiva	65
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	66
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	66

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	67
4.4.7 No procede el rechazo de la demanda en acciones populares a pesar de la existencia de otro medio de defensa judicial	68
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	73
4.5 EL RECURSO DE APELACIÓN PROCEDE CONTRA EL AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA EN MATERIA DE ACCIONES POPULARES	75
5. LAS MEDIDAS PREVENTIVAS EN LAS ACCIONES POPULARES	77
6. LA AUDIENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO	83
6.1 NATURALEZA DEL PACTO DE CUMPLIMIENTO	83
6.2 REQUISITOS Y EFECTOS DEL PACTO DE CUMPLIMIENTO	85
6.3 CONSECUENCIAS DE LA INASISTENCIA A LA AUDIENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO	87
6.3.1 Ante la inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento, sin que se excusare por ello o la justificare, impone al juez el deber de imponer las sanciones previstas en la ley	88
6.3.2 Ante la inasistencia de las autoridades públicas a la audiencia especial de pacto de cumplimiento se debe dar traslado de las piezas procesales a la autoridad disciplinaria competente	90
6.3.3 La audiencia especial de pacto de cumplimiento no se considera fallida cuando no compareciere el agente del Ministerio Público	90

6.4 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	94
6.4.1 Tesis restrictiva: El incentivo económico a favor del actor popular no procede cuando el proceso termina en un pacto de cumplimiento	94
6.4.2 Tesis amplia: El incentivo económico a favor del actor popular procede a pesar que el proceso termine en un pacto de cumplimiento	96
6.4.3 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	100
6.4.4 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	100
6.4.5 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	101
6.4.6 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	102
6.4.7 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	102
7. LAS PRUEBAS EN LOS PROCESOS SOBRE ACCIONES POPULARES	105
7.1 PARA QUE SEAN APRECIADAS POR EL JUEZ LAS PRUEBAS DEBERÁN SOLICITARSE, PRACTICARSE E INCORPORARSE AL PROCESO DENTRO DE LOS TÉRMINOS Y OPORTUNIDADES SEÑALADAS PARA ELLO EN LA LEY	112

7.2 IMPROCEDENCIA DEL INTERROGATORIO DE LA PARTE DEMANDANTE EN ACCIONES POPULARES	113
7.3 VALOR PROBATORIO DE LAS FOTOGRAFÍAS	114
7.4 EN MATERIA DE ACCIONES POPULARES, NO ES NECESARIO DICTAR AUTO QUE ORDENE TRASLADO DEL ESCRITO QUE CONTENGA EL DICTAMEN PERICIAL	116
7.5 CONTRA EL AUTO QUE DECRETA PRUEBAS DE OFICIO NO PROCEDE NINGÚN RECURSO	117
8. LA SENTENCIA SOBRE ACCIONES POPULARES	119
8.1 RECONOCIMIENTO DEL INCENTIVO ECONÓMICO EN LAS SENTENCIAS SOBRE ACCIONES POPULARES	121
8.1.1 Procedencia del reconocimiento del incentivo económico a favor del actor popular en materia de acciones populares	124
8.1.1.1 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	124
8.1.1.2 No puede negarse el incentivo cuando la sentencia es estimatoria de las pretensiones	125
8.1.1.3 Para el reconocimiento del incentivo económico es necesario que el actor popular cumpla con cierta diligencia	125
8.1.1.4 El incentivo económico procede ante la cesación de vulneración, el hecho superado, la carencia de objeto o la sustracción de materia	126
8.1.2 Improcedencia del reconocimiento del incentivo económico a favor del actor popular en materia de acciones populares	128
8.1.2.1 El incentivo en acción popular no procede cuando la entidad demandada ya venía adelantando programas para solucionar la deficiencia objeto de la acción	128

8.1.2.2 No procede el reconocimiento del incentivo económico cuando la vulneración de los derechos colectivos proviene de la misma parte actora	129
8.1.2.3 No procede el reconocimiento del incentivo económico ante conducta negligente del actor	129
8.1.2.4 El desistimiento de la acción popular implica la renuncia al incentivo	130
8.1.2.5 No procede el reconocimiento del incentivo económico cuando el actor popular renuncia a él en audiencia de pacto de cumplimiento declarada fallida	130
8.1.3 Reconocimiento del incentivo económico a favor del actor popular en materia de acciones populares ante la pluralidad de las partes demandantes y/o demandada	131
8.1.3.1 Cuando son varios los actores populares el monto del incentivo legal será dividido a favor de cada uno de ellos por partes iguales	131
8.1.3.2 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	131
8.1.4 Reconocimiento del incentivo económico en acciones populares sobre moralidad administrativa	133
8.1.4.1 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 sobre costos en que incurrió la entidad provenientes de la contratación estatal	133
8.1.4.2 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	134
8.1.4.3 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	135

8.1.5 Improcedencia para el coadyuvante, destinatario cuando el actor popular es una entidad pública, cuantía y pago del incentivo económico en materia de acciones populares	135
8.1.5.1 No es procedente el reconocimiento del incentivo económico para el coadyuvante	135
8.1.5.2 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	13
8.1.5.3 La cuantía del incentivo económico la establece el juez de manera discrecional	13
8.1.5.4 El incentivo económico debe ser pagado por la accionada una vez quede ejecutoriada la sentencia	13
8.1.6 Efectos de la ley 1425 del 29 de diciembre de 2010 en el reconocimiento del incentivo económico en las acciones populares en trámite	138
8.2 LA CONFORMACIÓN DEL COMITÉ DE VERIFICACIÓN	139
8.3 LA CONDENA EN COSTAS EN LAS ACCIONES POPULARES	140
8.3.1 Las disposiciones del Código de Procedimiento Civil relativas a la condena en costas son aplicables a las acciones populares	140
8.3.2 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	142
8.3.3 En las acciones populares se puede condenar en costas al demandante cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe	143
8.3.4 La falta de prueba de la existencia de amenaza o infracción de los derechos colectivos invocados no es suficiente para la condena en costas	146

8.3.5 Procede la condena en costas en segunda instancia en materia de acciones populares por la carencia de fundamento legal del recurso de apelación	146
8.3.6 Cuando el juez advierta la mala fe de cualquiera de las partes debe ejercer la potestad de imponer multa	147
8.4 LA ACLARACIÓN Y ADICIÓN DE SENTENCIAS PROFERIDAS EN ACCIONES POPULARES	148
8.5 LA PROCEDENCIA DE LOS FALLOS EXTRA Y ULTRA PETITA EN MATERIA DE ACCIONES POPULARES	150
8.6 EL INCIDENTE DE DESACATO EN ACCIÓN POPULAR	154
8.6.1 El desacato en acción popular requiere trámite incidental especial	155
8.6.2 El incidente de desacato no constituye un nuevo escenario de controversia de la acción popular	156
8.6.3 Para la sanción por desacato en materia de acciones populares, además del mero incumplimiento de la orden impartida se requiere la prueba de la renuencia en acatarla	156
8.6.4 Improcedencia de la sanción por desacato en acción popular cuando la actividad de la administración se inicia con el trámite incidental	157
8.6.5 La falta de gestión por la carencia de presupuesto no es causal aceptable para el incumplimiento de órdenes impartidas por sentencia en acción popular	159
8.6.6 La imposibilidad material de cumplir el fallo de acción popular en la forma y términos en él señalados, por causas objetivas y razonables, hace improcedente la sanción por desacato	159
8.6.7 Las exhortaciones en acción popular tienen el carácter de órdenes perentorias y vinculantes, cuyo desobedecimiento acarrea la imposición de las sanciones de ley por desacato	160

8.6.8 La sanción por desacato en acción popular procede por la inasistencia a las reuniones del comité de verificación sin justa causa	160
8.6.9 El incidente de desacato es procedente para lograr el pago del incentivo económico	161
8.6.10 La sanción por desacato es procedente por la falta de publicación del fallo de acción popular	161
8.6.11 Ante cumplimiento parcial de la sentencia en acción popular, procede la reducción de la sanción de multa	161
8.6.12 La sanción de arresto por desacato de fallo en acción popular debe establecer en tiempo exacto	162
8.6.13 Mientras la sanción de multa por desacato en acciones populares es conmutable con arresto, la sanción de arresto no puede conmutarse con suma dineraria	162
8.6.14 Contra el auto que decida el incidente de desacato en acción popular no procede ningún recurso	16
8.6.15 Contra el auto que niega la apertura del incidente de desacato en acción popular procede el recurso de reposición	163
8.7 LA REVISIÓN EVENTUAL DE LAS SENTENCIAS EN ACCIONES POPULARES	164
BIBLIOGRAFÍA	169