

LEY 472 DE 1998

(agosto 5)

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

<Rige a partir del 6 de agosto de 1999>

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

Resumen de Notas de Vigencia

NOTAS DE VIGENCIA:

- Modificada por la Ley [2195](#) de 2022, 'por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones', publicada en el Diario Oficial No. 51.921 de 18 de enero de 2022.
- Modificada por la Ley [1425](#) de 2010, publicada en el Diario Oficial No. 47.937 de 29 de diciembre de 2010, 'Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley [472](#) de 1998 Acciones Populares y Grupo'

Jurisprudencia Vigencia

Corte Constitucional

- Mediante Sentencia C-215-99 de 14 de abril de 1999, Magistrada Ponente Dr. Martha Victoria Sáchica Méndez la Corte Constitucional se declaró INHIBIDA para fallar en cuanto a la inconstitucionalidad de esta norma.
- Mediante Sentencia C-036-98 de 19 de febrero de 1998, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte Constitucional revisó la exequibilidad del Proyecto de Ley 10/96 Senado y 05/95, 024/95, 084/95 Cámara acumulado, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo [167](#) de la Constitución Política.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TITULO I.

OBJETO, DEFINICIONES, PRINCIPIOS GENERALES Y FINALIDADES

CAPITULO I.

OBJETO

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

CAPITULO II.

DEFINICIONES



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

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

Jurisprudencia Unificación

Para el inc. 2:

- Consejo de Estado, Sección Segunda, Expediente No. 52001-33-31-008-2008-00304-01(AP)REV-SU_20211004 de 4 de octubre de 2021, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Para la interpretación de este artículo se debe tener en cuenta la Unificación Jurisprudencial sentada por el Consejo de estado así:

Unificación de jurisprudencia: improcedencia de la anulación de contratos estatales en las acciones populares iniciadas en vigencia del C.C.A. 'En criterio de la Sala Especial de Decisión, en las acciones populares iniciadas en vigencia del Decreto 01 de 1984 la jurisdicción de lo contencioso administrativo no tiene facultad para decretar la nulidad de contratos administrativos que se consideren causa de la amenaza o violación de derechos colectivos. En estos casos, el juez tiene la posibilidad de emitir cualquier otra orden de hacer o no hacer con el fin de proteger o garantizar los derechos e intereses colectivos vulnerados, o que estén en inminente peligro de ello. [...] Conforme al contenido [del artículo 87 del C.C.A.], la sede en la que debe discutirse la legalidad del contrato es en el proceso contractual, de forma que es al juez natural de conocimiento al que le corresponde declarar la nulidad total o parcial del referido acto jurídico y determinar las consecuencias jurídicas que tal declaración implica. En este supuesto es que la Sala considera que el control de la legalidad del contrato debe exceptuarse del conocimiento del juez popular, por tratarse de un tópico propio de la acción contractual. [...] A] realizar una interpretación sistemática de los artículos 2º, 9º y 34 de la Ley 472 de 1998, se establece que el hecho de que el juez popular no pueda decidir sobre la anulación de los contratos estatales, en nada afecta el carácter principal o autónomo de la acción la acción popular. [...] El anterior argumento encuentra sustento en los antecedentes de la Ley 472 de 1998 [...] que muestran que pese a que el legislador le dio el carácter de principal a la acción popular no quiso entregarle competencias anulatorias al juez. La interpretación de la Sala también encuentra apoyo en el análisis del artículo 34 de la Ley 472 de 1998 [...]. Conforme a su sentido literal, la disposición señala de forma inequívoca una regla de competencia para el fallador que sólo puede revestir tres modalidades: i) una orden de hacer o no hacer, ii) la condena al pago de perjuicios a favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo y; iii) 'exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible'. Así, se puede establecer que la norma no determinó de forma expresa la posibilidad de la anulación de contratos administrativos.'



ARTICULO 3o. ACCIONES DE GRUPO. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Son aquellas

acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad.

Jurisprudencia Vigencia

Corte Constitucional

- Aparte tachado declarado INEXEQUIBLE y aparte subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-569-04 de 8 de junio de 2004, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Uprimny Yepes. En la misma sentencia la Corte se declaró INHIBIDA de fallar sobre el resto del artículo por ausencia de cargos.

Jurisprudencia Unificación

- Consejo de Estado, Sección Tercera, Expediente No. 66001-33-31-003-2008-00410-01(AG)REV de 6 de diciembre de 2021, C.P. Dr. Alberto Montaña Plata.

Para la interpretación de este artículo se debe tener en cuenta la Unificación Jurisprudencial sentada por el Consejo de estado así:

'Se unifica la jurisprudencia acerca de la procedencia de la acción de grupo frente a perjuicios derivados de actos administrativos de contenido particular y concreto. A juicio de la Sala, el examen del 'presupuesto de comunidad o identidad de causa, necesario para que, desde un punto de vista jurídico, sea posible constatar la existencia de un grupo', debe realizarse 'a partir de la teoría de la causa eficiente o causalidad adecuada'. Así las cosas, '[c]uando el acto general requiere ser concretado, a través de actos administrativos de contenido particular, como es el caso de las liquidaciones individuales de los tributos, son éstas las que constituyen la causa adecuada de los daños [...] ya que, en [este caso], en el que cada sujeto es destinatario de un acto administrativo de contenido particular, la individualidad jurídica de cada uno de dichos actos jurídicos y su presunción de legalidad impiden que, su aglomeración conforme un grupo con comunidad de causa'. Por otra parte, '[a] la luz del artículo 90 de la Constitución el Estado sólo se encuentra en el deber de reparar los daños antijurídicos, es decir, aquellos que no encuentren respaldo o justificación en el ordenamiento jurídico o que, de alguna manera, lo contraríen'. Por tal razón, 'cuando la acción de grupo se funda causalmente en actos administrativos que gozan de presunción de legalidad, porque no han sido anulados, que no configuran un daño especial ni han sido revocados por antijurídicos, los daños que pudieron haber generado son jurídicos y, por lo tanto, no exigen reparación. Para transformar los daños causados por actos administrativos de jurídicos en antijurídicos, no basta con la declaración judicial de su ilegalidad, como equivocadamente lo concluyó la sentencia [del 7 de marzo de 2011, exp. 2003-00650-02(AG)], ya que únicamente la nulidad es la que suprime la presunción de legalidad'. Con fundamento en estas consideraciones, 'la Sala unifica la jurisprudencia a partir de la siguiente regla: la acción de grupo no procede para reparar perjuicios causados por varios actos administrativos individuales, al no cumplirse el requisito de comunidad de causa o de existencia jurídica del grupo y, por lo tanto, la reparación de los perjuicios causados por cada uno de tales actos administrativos debe intentarse separadamente, mediante los correspondientes procesos de nulidad y restablecimiento del derecho.'

La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios.

Jurisprudencia Unificación

- Consejo de Estado, Sala Plena, Expediente No. 05001-33-31-009-2006-00210-01-20210713-2021CE-SUJ-SP-001 de 13 de julio de 2021, C.P. Dr. William Hernández Gómez.

Para la interpretación de este artículo se debe tener en cuenta la Unificación Jurisprudencial sentada por el Consejo de estado así:

'La acción de grupo es improcedente para tramitar pretensiones en las que se solicite indexación e intereses de mora por el reconocimiento y pago tardío de reajustes salariales de los empleados públicos. El juez natural para conocer y dirimir estas controversias será el juez laboral de lo contencioso administrativo, en desarrollo de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho'.

- Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia de Unificación, Expediente No. 76001-23-31-000-2000-[02513-01](#)(IJ) de 27 de marzo de 2007, C.P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante.



ARTICULO 4o. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

- a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;
- b) La moralidad administrativa;
- c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;
- d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;
- e) La defensa del patrimonio público;
- f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;
- g) La seguridad y salubridad públicas;
- h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;
- i) La libre competencia económica;
- j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;
- k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;
- l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;

m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;

n) Los derechos de los consumidores y usuarios.

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

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

CAPITULO III.

PRINCIPIOS



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

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

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



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



ARTICULO 7o. INTERPRETACION DE LOS DERECHOS PROTEGIDOS. Los derechos e intereses protegidos por las Acciones Populares y de Grupo, de conformidad con el artículo 4o. de la presente ley se observarán y aplicarán de acuerdo a como están definidos y regulados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales que vinculen a Colombia.



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

TITULO II.

DE LAS ACCIONES POPULARES

CAPITULO I.

PROCEDENCIA Y CADUCIDAD



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

Jurisprudencia Unificación

- Consejo de Estado, Sección Segunda, Expediente No. 52001-33-31-008-2008-00304-01(AP)REV-SU_20211004 de 4 de octubre de 2021, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Para la interpretación de este artículo se debe tener en cuenta la Unificación Jurisprudencial sentada por el Consejo de estado así:

Unificación de jurisprudencia: improcedencia de la anulación de contratos estatales en las acciones populares iniciadas en vigencia del C.C.A. 'En criterio de la Sala Especial de Decisión, en las acciones populares iniciadas en vigencia del Decreto 01 de 1984 la jurisdicción de lo contencioso administrativo no tiene facultad para decretar la nulidad de contratos administrativos que se consideren causa de la amenaza o violación de derechos colectivos. En estos casos, el juez tiene la posibilidad de emitir cualquier otra orden de hacer o no hacer con el fin de proteger o garantizar los derechos e intereses colectivos vulnerados, o que estén en inminente peligro de ello. [...] Conforme al contenido [del artículo 87 del C.C.A.], la sede en la que debe discutirse la legalidad del contrato es en el proceso contractual, de forma que es al juez natural de conocimiento al que le corresponde declarar la nulidad total o parcial del referido acto jurídico y determinar las consecuencias jurídicas que tal declaración implica. En este supuesto es que la Sala considera que el control de la legalidad del contrato debe exceptuarse del conocimiento del juez popular, por tratarse de un tópico propio de la acción contractual. [...] A] realizar una interpretación sistemática de los artículos 2º, 9º y 34 de la Ley 472 de 1998, se establece que el hecho de que el juez popular no pueda decidir sobre la anulación de los contratos estatales, en nada afecta el carácter principal o autónomo de la acción la acción popular. [...] El anterior argumento encuentra sustento en los antecedentes de la Ley 472 de 1998 [...] que muestran que pese a que el legislador le dio el carácter de principal a la acción popular no quiso entregarle competencias anulatorias al juez. La interpretación de la Sala también encuentra apoyo en el análisis del artículo 34 de la Ley 472 de 1998 [...]. Conforme a su sentido literal, la disposición señala de forma inequívoca una regla de competencia para el fallador que sólo puede revestir tres modalidades: i) una orden de hacer o no hacer, ii) la condena al pago de perjuicios a favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo y; iii) 'exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible'. Así, se puede establecer que la norma no determinó de forma expresa la posibilidad de la anulación de contratos administrativos.'

- Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia de Unificación Jurisprudencial 05001-33-31-004-2007-00191-01(AP)SU de 4 de septiembre de 2018, C.P. Dra. Stella Conto Díaz del Castillo.



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



ARTICULO 11. CADUCIDAD. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> La Acción Popular podrá promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo. ~~Cuando dicha acción esté dirigida a volver las cosas a su estado anterior, el término para interponerla será de cinco (5) años, contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración.~~

Jurisprudencia Vigencia

Corte Constitucional

- Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-215-99 de 14 de abril de 1999, Magistrada Ponente Dr. Martha Victoria SÁCHICA Méndez, salvo el aparte tachado declarado INEXEQUIBLE.

CAPITULO II.

LEGITIMACION



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

1. Toda persona natural o jurídica.
2. Las organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar.
3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión.
4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia.

Jurisprudencia Vigencia

Corte Constitucional

- Numeral 4o. declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-215-99 de 14 de abril de 1999, Magistrada Ponente Dr. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

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

Jurisprudencia Vigencia

Corte Constitucional

- Numeral 5o. declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-215-99 de 14 de abril de 1999, Magistrada Ponente Dr. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.



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

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

Jurisprudencia Vigencia

Corte Constitucional

- Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-215-99 de 14 de abril de 1999, Magistrada Ponente Dr. Martha Victoria Sáchica Méndez.



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

CAPITULO III.

DE LA JURISDICCION Y COMPETENCIA



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

En los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil.

Jurisprudencia Vigencia

Corte Constitucional

- La Corte Constitucional se declaró INHIBIDA de fallar sobre este artículo por ineptitud de la demanda, mediante Sentencia C-361-21 según Comunicado de Prensa de 21 de octubre de 2021, Magistrada Ponente Dra. Diana Fajardo Rivera.



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

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

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

CAPITULO IV.

PRESENTACION DE LA DEMANDA O PETICION



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

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

En desarrollo del principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, el juez competente que reciba la acción popular tendrá la facultad de tomar las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediables e irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos e intereses colectivos.



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

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

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



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

PARAGRAFO. El costo de los peritazgos, en los casos de amparo de pobreza, correrá a cargo del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, a partir de su creación. Estos

costos se reembolsarán al Fondo por el demandado, en el momento de satisfacer la liquidación de costas, siempre y cuando fuere condenado.

CAPITULO V.

ADMISION, NOTIFICACION Y TRASLADO



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

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



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

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

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

Jurisprudencia Unificación

- Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de Unificación Jurisprudencial, Expediente No. 25000-23-42-000-2017-03843-01(AC) de 8 de marzo de 2018, C.P. Dr. Oswaldo Giraldo López.

“(…) la Sala estima oportuno sentar jurisprudencia en torno al tema de la notificación y el traslado para contestar en acciones populares, pues observa que existen amplias diferencias en la interpretación de las normas que conviene unificar.

En este sentido, la Sala observa que las reglas previstas en la Ley 472 de 1998 deben complementarse con lo establecido en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, en particular cuando la notificación del auto admisorio se efectúa por medio electrónico a una entidad pública, al Ministerio Público, a personas privadas que ejerzan funciones públicas y a particulares que deban estar inscritos en el registro mercantil (...).

En consecuencia, la notificación personal del auto admisorio de una demanda en acción popular, que se realice a la dirección electrónica de las entidades públicas, al Ministerio Público, a personas privadas que ejerzan funciones públicas y a particulares que deban estar inscritos en el registro mercantil, deberá realizarse mediante mensaje dirigido al buzón electrónico a que se refiere el artículo 197 del CPACA, o a la dirección electrónica que los particulares tengan registrada en los registros mercantiles y dispuestas para recibir notificaciones judiciales, con copia de la providencia a notificar y de la demanda. Las copias de la demanda y sus anexos quedarán en la Secretaría a disposición del notificado y el

traslado de los diez (10) días a que se refiere el artículo 22 de la Ley 472 de 1998, sólo comenzará a correr al vencimiento del término común de veinticinco (25) días después de la última notificación, en los términos del artículo 199 del CPACA.”.

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

En todo caso, si la persona a quien deba hacerse la notificación, o su delegado, no se encontrare o no pudiere; por cualquier motivo, recibir la notificación, ésta se practicará mediante entrega que el notificador haga al empleado que allí se encuentre de copia auténtica de la demanda y del auto admisorio y del aviso que enviará, por el mismo conducto, al notificado.

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

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



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

Si hubiere varios demandados, podrán designar un representante común.



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

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

CAPITULO VI.

COADYUVANCIA Y MEDIDAS CAUTELARES



ARTICULO 24. COADYUVANCIA. Toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar estas acciones, antes de que se profiera fallo de primera instancia. La coadyuvancia operará hacia la actuación futura. Podrán coadyuvar igualmente estas acciones las organizaciones populares, cívicas y similares, así como el Defensor del Pueblo o sus delegados, los Personeros Distritales o Municipales y demás autoridades que por razón de sus funciones deban proteger o defender los derechos e intereses colectivos.



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

hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:

- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;
- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;
- d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medias urgentes a tomar para mitigarlo.

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

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

Jurisprudencia Unificación

- Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia de Unificación, Expediente No. 25000-23-15-000-2006-00190-01(AP)REV-SU de 5 de mayo de 2020, C.P. Dra. María Adriana Marín.

Para la interpretación de este artículo se debe tener en cuenta la Unificación Jurisprudencial sentada por el Consejo de estado así:

“Se unifica la jurisprudencia en el sentido de precisar que las órdenes para la protección o restablecimiento de los derechos e intereses colectivos que se profieran en los procesos de acciones populares deben guardar relación con la causa petendi de la demanda y atacar la fuente de la amenaza o vulneración del derecho o interés colectivo. En ningún caso pueden estar dirigidas a garantizar, salvaguardar o restituir derechos o intereses particulares, subjetivos o de contenido pecuniario, como aquellos relacionados con la ejecución de contratos de mutuo celebrados entre particulares y establecimientos de crédito para la financiación de bienes inmuebles aquejados por fallas estructurales, de estabilidad o por contaminación ambiental”.



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

- a) Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger;
- b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público;

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

Corresponde a quien alegue estas causales demostrarlas.

CAPITULO VII.

PACTO DE CUMPLIMIENTO



ARTICULO 27. PACTO DE CUMPLIMIENTO. <Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatoria.

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

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

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

Jurisprudencia Unificación

- Consejo de Estado, Sección Primera, Expediente No. 17001-23-33-000-2016-00440-01(AP) de 11 de octubre de 2018, C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés.

Para la interpretación de este artículo se debe tener en cuenta la Unificación Jurisprudencial sentada por el Consejo de estado así:

'Unifica jurisprudencia respecto a la competencia de los comités de conciliación para determinar la procedencia del pacto de cumplimiento. «[L]a competencia de los comités de conciliación respecto a los mecanismos de solución de conflictos incluye todas las modalidades de mecanismos alternativos de solución de conflictos consagradas por el ordenamiento jurídico, no únicamente la conciliación y, además, abarca tanto las etapas judiciales como extrajudiciales. Por tanto, la función establecida en el numeral 5 del artículo 2.2.4.3.1.2.5. del Decreto 1069 de 2015, debe interpretarse como aplicable a todos los MASC, en armonía con el citado artículo 2.2.4.3.1.2.2. de la misma codificación, puesto que lo pretendido por la normativa vigente es dotar a esta instancia administrativa de la facultad de decisión respecto a todos los asuntos concernientes a los litigios y defensa jurídica de la entidad... Ahora bien, como... el pacto de cumplimiento es una modalidad de mecanismo alternativo de solución de conflictos, en el cual las partes, a iniciativa del juez, podrán establecer... la forma de protección de los derechos colectivos, teniendo en cuenta las especialidades de los intereses en juego..., esta Sala unifica su jurisprudencia en el sentido de

establecer que los comités de conciliación de las entidades públicas son los competentes para adoptar la decisión respecto a la procedencia o improcedencia de presentar una fórmula de pacto de cumplimiento dentro del trámite de las acciones populares y los parámetros dentro de los cuales debe actuar el representante legal o apoderado de la entidad, en las audiencias de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998... [E]sta Corporación, en línea argumentativa coincidente con lo expuesto..., pone de presente que los apoderados de las entidades solo podían actuar en la audiencia previa decisión del comité de conciliación, instancia competente para determinar la procedencia o improcedencia del pacto de cumplimiento celebrado en el asunto bajo estudio, lo que no ocurrió... Por tanto..., la Sala revocará la decisión aprobatoria del pacto de cumplimiento y ordenará al Tribunal realizar nuevamente la audiencia de pacto de cumplimiento, previa citación a las partes e interesados, observando los lineamientos establecidos en esta providencia'

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

La audiencia se considerará fallida en los siguientes eventos:

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

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

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

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

Jurisprudencia Vigencia

Corte Constitucional

- Artículo declarado **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE** por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-215-99 de 14 de abril de 1999, Magistrada Ponente Dr. Martha Victoria Sáchica Méndez. 'En el entendido de que la sentencia que aprueba el pacto de cumplimiento hace tránsito a cosa juzgada, salvo que se presenten hechos nuevos y causas distintas a las alegadas en el respectivo proceso, así como informaciones de carácter técnico que no fueron apreciadas por el juez y las partes al momento de celebrarse dicho pacto, evento en el cual la sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa.

Así mismo, esa declaración se entiende en el sentido de que las expresiones 'partes involucradas', contenidas en el penúltimo inciso del artículo 27 de la Ley 472 de 1998, se refieren únicamente al infractor demandado por la violación de derechos e intereses colectivos'.

Jurisprudencia Unificación

- Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de Unificación Jurisprudencial Expediente No. 17001-23-33-000-2016-00440-01(AP) de 11 de octubre 2018, C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés.

“(...) el pacto de cumplimiento es una modalidad de mecanismo alternativo de solución de conflictos, en el cual las partes, a iniciativa del juez, podrán establecer un pacto de cumplimiento, en el que se determine la forma de protección de los derechos colectivos, teniendo en cuenta las especialidades de los intereses en juego.

Por tanto, previamente a la audiencia de pacto de cumplimiento, el comité de conciliación de la respectiva entidad que sea parte de una acción popular debe realizar un análisis minucioso de los argumentos y pruebas de la demanda, así como de la actuación y competencias de la entidad frente al caso concreto, adoptar la decisión respecto a su procedencia o improcedencia del acuerdo y fijar los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado puede comprometer a la entidad respecto a las obligaciones de hacer, no hacer o dar para la debida protección de los derechos o intereses colectivos amenazados o vulnerados.

Conforme a lo expuesto, esta Sala unifica su jurisprudencia en el sentido de establecer que los comités de conciliación de las entidades públicas son los competentes para adoptar la decisión respecto a la procedencia o improcedencia de presentar una fórmula de pacto de cumplimiento dentro del trámite de las acciones populares y los parámetros dentro de los cuales debe actuar el representante legal o apoderado de la entidad, en las audiencias de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998”.

CAPITULO VIII.

PERIODO PROBATORIO



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

de oficio estime pertinentes, señalando día y hora para su práctica, dentro del término de veinte (20) días prorrogables por veinte (20) días más si la complejidad del proceso lo requiere.

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

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

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

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



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



ARTICULO 30. CARGA DE LA PRUEBA. La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.

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

Jurisprudencia Vigencia

Corte Constitucional

- Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-215-99 de 14 de abril de 1999, Magistrada Ponente Dr. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.



ARTICULO 31. PRUEBAS ANTICIPADAS. Conforme a las disposiciones legales podrán solicitarse y practicarse antes del proceso las pruebas necesarias con el objeto de impedir que se desvirtúen o se pierdan, o que su práctica se haga imposible y para conservar las cosas y las circunstancias de hecho que posteriormente deben ser probadas en el proceso.

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



ARTICULO 32. PRUEBA PERICIAL. En el auto en que se decrete el peritazgo se fijará la

fecha de entrega del informe al juzgado y a partir de esta fecha estará a disposición de las partes durante cinco (5) días hábiles. El informe del perito deberá rendirse en original y tres copias.

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

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

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

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

- Ordenar su retiro del registro público de peritos para acciones populares y de grupo.
- Decretar su inhabilidad para contratar con el Estado durante cinco (5) años.
- Ordenar la investigación disciplinaria y/o penal correspondiente.

CAPITULO IX.

SENTENCIA



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

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

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

Jurisprudencia Vigencia

Corte Constitucional

- Mediante Sentencia C-215-99 de 14 de abril de 1999, Magistrada Ponente Dr. Martha Victoria SÁCHICA Méndez, la Corte Constitucional se declaró INHIBIDA para fallar sobre la constitucionalidad del artículo.



ARTICULO 34. SENTENCIA. <Ver Notas del Editor> Vencido el término para alegar, el juez dispondrá de veinte (20) días para proferir sentencia. La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de

manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante. Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular.

Notas del Editor

Sobre los efectos sobre este artículo por la expedición de la Ley 1425 de 2010, destaca el editor el análisis efectuado por el Consejo de Estado, Sala Plena, Expediente No. 2009-01566-01(AP) de 3 de septiembre de 2013, C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez:

'Ahora bien, aunque la Ley [1425](#) nada dijo respecto del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, disposición que prevé algunos aspectos de carácter instrumental relacionados con el reconocimiento y pago del estímulo económico a favor de los actores populares, lo cierto es que dentro del artículo [2](#) de dicha Ley 1425 se dispuso que <<La presente ley rige a partir de su promulgación y **deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias**>> (se destaca), por manera que debe entenderse, sin ambages, que el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 fue modificado en esas materias por la Ley 1425, dado que los aspectos relativos al reconocimiento y pago del incentivo en las acciones populares que en sus dos primeros incisos se hallaban contenidos, fueron derogados en forma tácita, habida cuenta de su palmaria incompatibilidad para con la nueva Ley (1425), por cuya expedición, se insiste, se derogó de manera directa y expresa el incentivo en las acciones populares, tema que, según se vio, fue expuesto por la Corte Constitucional dentro de la sentencia antes transcrita en forma parcial.

Así las cosas, resulta libre de cualquier duda que el instituto del incentivo económico, previsto en la Ley 472 de 1998 a favor de los actores populares, desapareció del ordenamiento jurídico actual, con ocasión de la promulgación de la Ley 1425 de 2010. '

Jurisprudencia Vigencia

Corte Constitucional

- Aparte el letra itálica “Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular” declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-511-04 de 25 de mayo de 2004, Magistrado Ponente Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Apartes subrayados declarados EXEQUIBLES por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-215-99 de 14 de abril de 1999, Magistrada Ponente Dr. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

Jurisprudencia Unificación

- Consejo de Estado, Sección Primera, Expediente No. 25000-23-27-000-2004-02302-01(AP) de 11 de mayo de 2006, C.P. Dra. Martha Sofía Sanz Tobón.
- Consejo de Estado, Sección Tercera, Expediente No. 25000-23-41-000-2017-00083-02(64048) de 27 de julio de 2023, C.P. Dr. Martín Bermúdez Muñoz.

Se unifica la jurisprudencia en el sentido que el juez de la acción popular carece de competencia para decretar inhabilidades. La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado profirió sentencia por importancia jurídica y con fines de unificación

jurisprudencial en los siguientes términos: «Esa competencia ejercida por el tribunal en el fallo de primera instancia no puede derivarse del artículo 34 de la Ley 472 de 1998 que regula cuál es el contenido de la sentencia condenatoria en las acciones populares. No puede estimarse que, en la medida en que esta norma dispone que la sentencia puede contener un orden de “no hacer” dirigida a prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante, el juez puede imponer una inhabilidad de diez años para contratar. En la aplicación de cualquier sanción, el juez no puede hacer interpretaciones extensivas ni deducir competencias que no estén expresamente señaladas en la ley. [...] [E]l tribunal consideró “conveniente” la imposición de una inhabilidad para prevenir que los demandados no volvieran a incurrir en la misma conducta y no reparó en que este es un aspecto que debe ser determinado por el legislador, que es el competente para estructurar las sanciones; y tampoco tuvo en cuenta que los jueces solo pueden sancionar cuando tal determinación se haya establecido de modo preciso en una ley previa a la conducta que pretende sancionarse. [...] El artículo 58 de la Ley 80 de 1993 tampoco le otorga al juez de la acción popular la competencia de imponer una sanción de inhabilidad a quienes han participado en actos de corrupción en un contrato. [...] La inhabilidad, al estar vinculada a una condena impuesta en un fallo de responsabilidad penal o civil, es una sanción que no puede ser impuesta por el juez de la acción popular porque a él no le corresponde pronunciarse sobre la responsabilidad penal o civil de los particulares que intervienen en la contratación estatal. [...] [A] acudir a un argumento histórico para indicar que las acciones populares estaban consagradas en el Código Civil y que, por ende, deben considerarse acciones de responsabilidad civil para sustentar la legalidad de esta decisión, implica desconocer que las normas sancionatorias son de interpretación restrictiva y desconocer el derecho fundamental al debido proceso de los sancionados.»

- Consejo de Estado, Sección Tercera, Expediente No. 25000-23-41-000-2017-00083-02(64048) de 27 de julio de 2023, C.P. Dr. Martín Bermúdez Muñoz.

Se unifica la jurisprudencia en el sentido que el juez de la acción popular carece de competencia para ordenar la suspensión definitiva del contrato estatal. La Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado profirió sentencia por importancia jurídica y con fines de unificación jurisprudencial en los siguientes términos: «La decisión de “suspender definitivamente el contrato” por haber sido celebrado con causa ilícita y desviación de poder y la condena al pago de los perjuicios derivados de lo anterior [...] son decisiones que sobrepasan la competencia del juez de la acción popular porque son consecuenciales a su anulación, sin que exista diferencia entre “terminar” un contrato y “suspenderlo definitivamente” y está probado que, desde antes de que se iniciara la acción popular, ya se había pedido la anulación del contrato; por tal razón, en el caso concreto era improcedente adoptar tal determinación. [...] [T]oda vez que los derechos colectivos a la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público también pueden resultar vulnerados cuando se incurre en actos de corrupción en la contratación estatal, es legítimo acudir a la acción popular para solicitar la adopción de medidas dirigidas a evitar su vulneración. Sin embargo, tal y como lo indicó la jurisprudencia y luego lo dispuso el legislador, el juez de la acción popular no tiene competencia para anular el contrato, lo que implica que no tiene competencia para determinar la existencia de las causales que conducen a esta sanción legal ni para adoptar las medidas consecuenciales a la misma. Lo anterior no permitía que el tribunal de primera instancia adoptara las decisiones que eran del resorte del juez del Contrato [...], ante quien se había formulado la pretensión de declarar su nulidad y adoptar las decisiones consecuenciales a tal determinación. [...] El carácter principal y autónomo de

la acción popular implica determinar cuáles son las decisiones que, desde la defensa de los derechos colectivos, pueden tomarse de manera autónoma dentro de esta acción constitucional, las cuales no pueden corresponder a la determinación y a las consecuencias de decretar su anulación. Al tribunal no le correspondía tomar disposiciones temporales o definitivas propias de la anulación del contrato, que eran de la competencia del Tribunal de Arbitramento y debían adoptarse dentro de la acción contractual que se estaba adelantando paralelamente. No le correspondía suspender provisionalmente el Contrato “hasta tanto se dicte sentencia de acción popular o se resuelva por el Tribunal de Arbitramento la petición de nulidad del contrato” o “suspenderlo definitivamente”, porque cuando se profirió sentencia de primera instancia no se había proferido el laudo arbitral. Adoptar en la acción popular disposiciones que quedaban condicionadas a la decisión del Tribunal de Arbitramento (que era el juez del contrato) reconoce que quien tiene competencia para adoptarlas es dicho juez y desconoce el carácter autónomo y principal de la acción popular. [...] El mandato impuesto al juez de la acción popular en el artículo 144 del CPACA, de acuerdo con el cual “no puede anular el contrato”, [...] implica considerar que es el juez del contrato el que, dentro de la acción contractual regulada en la ley, tiene competencia para [...] determinar si se configuró la causal. [...] Declarar la suspensión definitiva del Contrato y de sus modificaciones como consecuencia de los actos de corrupción, que fue lo que hizo en este caso el tribunal en el fallo de primera instancia, equivale a disponer su terminación anticipada, que es el efecto previsto por la ley cuando se anula un contrato de tracto sucesivo.»

- Consejo de Estado, Sección Segunda, Expediente No. 52001-33-31-008-2008-00304-01(AP)REV-SU_20211004 de 4 de octubre de 2021, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Para la interpretación de este artículo se debe tener en cuenta la Unificación Jurisprudencial sentada por el Consejo de estado así:

Unificación de jurisprudencia: improcedencia de la anulación de contratos estatales en las acciones populares iniciadas en vigencia del C.C.A. 'En criterio de la Sala Especial de Decisión, en las acciones populares iniciadas en vigencia del Decreto 01 de 1984 la jurisdicción de lo contencioso administrativo no tiene facultad para decretar la nulidad de contratos administrativos que se consideren causa de la amenaza o violación de derechos colectivos. En estos casos, el juez tiene la posibilidad de emitir cualquier otra orden de hacer o no hacer con el fin de proteger o garantizar los derechos e intereses colectivos vulnerados, o que estén en inminente peligro de ello. [...] Conforme al contenido [del artículo 87 del C.C.A.], la sede en la que debe discutirse la legalidad del contrato es en el proceso contractual, de forma que es el juez natural de conocimiento al que le corresponde declarar la nulidad total o parcial del referido acto jurídico y determinar las consecuencias jurídicas que tal declaración implica. En este supuesto es que la Sala considera que el control de la legalidad del contrato debe exceptuarse del conocimiento del juez popular, por tratarse de un tópico propio de la acción contractual. [...] A]l realizar una interpretación sistemática de los artículos 2º, 9º y 34 de la Ley 472 de 1998, se establece que el hecho de que el juez popular no pueda decidir sobre la anulación de los contratos estatales, en nada afecta el carácter principal o autónomo de la acción la acción popular. [...] El anterior argumento encuentra sustento en los antecedentes de la Ley 472 de 1998 [...] que muestran que pese a que el legislador le dio el carácter de principal a la acción popular no quiso entregarle competencias anulatorias al juez. La interpretación de la Sala también encuentra apoyo en el análisis del artículo 34 de la Ley 472 de 1998 [...]. Conforme a su sentido literal, la disposición señala de forma inequívoca una regla de competencia para el fallador que sólo puede revestir tres

modalidades: i) una orden de hacer o no hacer, ii) la condena al pago de perjuicios a favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo y; iii) 'exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible'. Así, se puede establecer que la norma no determinó de forma expresa la posibilidad de la anulación de contratos administrativos.'

- Consejo de Estado, Sección Segunda, Expediente No. 08001-33-31-006-2007-00010-01(AP) de 5 de mayo de 2020, C.P. Dr. César Palomino Cortés.

Para la interpretación de este artículo se debe tener en cuenta la Unificación Jurisprudencial sentada por el Consejo de estado así:

Unifica la jurisprudencia acerca de la competencia del juez popular para anular o dejar sin efectos actos de naturaleza privada. '[C]uando se pruebe que la amenaza o vulneración de derechos o intereses colectivos fue causada por la actividad de un particular o persona que se rija por el derecho privado, el juez popular [...] puede tomar las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, teniendo en cuenta para tomar la decisión, que sus poderes no son absolutos o ilimitados y que las medidas que se tomen deben ser efectivas para la protección de los derechos colectivos, pero prudentes y proporcionadas al fin que se persiguen, sin invadir la órbita de otras acciones, ni las competencias de otros órganos o jurisdicciones. [...] En el presente caso [...] las órdenes dadas [...] en la sentencia que se revisa, [...] de dejar sin efectos algunas decisiones de la sociedad de economía mixta [...], no equivale a declarar su nulidad. Las decisiones cuestionadas no están fundadas en la ilegalidad de tales actuaciones, sino en la vulneración de los derechos colectivos [...]. Es decir, estas órdenes no fueron el resultado de un estudio de la legalidad [...] de las decisiones del ente societario; hubo respeto por la validez de tales actos. [...] En este orden de ideas, la Sala considera que las órdenes cuestionadas se ajustaron al criterio unificado que, en esta providencia, [...] se sentó frente a los actos de naturaleza privada, pues no se incurrió en usurpación de competencia de otros órganos o de ámbito de otras acciones. Los instrumentos de corrección tomados por el juez popular de instancia son correlativos para la salvaguarda efectiva de los derechos colectivos que encontró vulnerados y están en consonancia con la variedad de medidas que se pueden tomar en virtud del artículo 34 de la Ley 472 de 1998 para la restitución de los derechos de la colectividad, pues de lo contrario, su protección sería inocua. [...] Igual consideración es predicable de la orden de dejar sin efectos el Convenio de Operación [...] A juicio de la Sala, estas medidas [...] no invaden la órbita de otras acciones, como las previstas en el Código Civil o en el Código de Comercio, ni las competencias de otros órganos o jurisdicciones.'

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

Jurisprudencia Vigencia

Corte Constitucional

- Inciso declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-215-99 de 14 de abril de 1999, Magistrada Ponente Dr. Martha Victoria Sáchica Méndez.

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

En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.

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

ARTÍCULO 34A. SENTENCIA EN LOS CASOS DE CORRUPCIÓN. <Artículo adicionado por el artículo [60](#) de la Ley 2195 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> En los casos en que la amenaza o vulneración al derecho colectivo hayan sido producto de un acto de corrupción que causare un daño al patrimonio público, el juez en la sentencia deberá imponer, adicional al daño probado en el proceso, una multa al responsable de hasta mil (1.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, la cual atenderá a la gravedad de la conducta, el grado de participación del demandado y su capacidad económica. El pago de la multa impuesta deberá dirigirse al Fondo de Reparación de las Víctimas de Actos de Corrupción.

En la sentencia se deberán decretar las medidas cautelares que garanticen el pago de la sanción.

Notas de Vigencia

- Artículo adicionado por el artículo [60](#) de la Ley 2195 de 2022, 'por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones', publicada en el Diario Oficial No. 51.921 de 18 de enero de 2022.



ARTICULO 35. EFECTOS DE LA SENTENCIA. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general.

Jurisprudencia Vigencia

Corte Constitucional

- Artículo declarado **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE** por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-622-07 de 14 de agosto de 2007, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil. Establece la Corte: '... en el entendido que las sentencias que resuelven los procesos de acción popular hacen tránsito a cosa juzgada respecto de las partes y del público en general, salvo cuando surjan con posterioridad a la sentencia desestimatoria, nuevas pruebas trascendentales que pudieran variar la decisión anterior.'

- La Corte Constitucional se declaró **INHIBIDA** de fallar sobre este artículo por ineptitud de la demanda, mediante Sentencia C-892-06 de 1 de noviembre de 2006, Magistrado Ponente Dr. Clara Inés Vargas Hernández.

CAPITULO X.

RECURSOS Y COSTAS



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

