

IMPACTO EN LA ELIMINACIÓN DEL INCENTIVO ECONÓMICO COMO EFICACIA DE LAS ACCIONES POPULARES: HACIA EL RETROCESO SOCIOECONÓMICO Y AMBIENTAL EN QUIBDÓ, CHOCÓ. LEY 1425 DE 2010

The impact of eliminating economic incentives on the efficacy of popular actions: Toward socioeconomic and environmental regression in Quibdó, Chocó (Law 1425 of 2010)


Recibido: 17-03-2026

Aceptado: 29-04-2026


Publicado: 25-05-2026

DOI: <https://doi.org/10.53485/rlp.v5i2.728>


Sandra Patricia Murillo Mena
Universidad Tecnológica del Chocó
sandra.murillo@utch.edu.co

 <https://orcid.org/0000-0002-22418454>
Colombia

Albertina Cuesta Moreno
Universidad Tecnológica del Chocó
albercuesta5@hotmail.com

 <https://orcid.org/0009-0003-3883-019X>
Colombia

David Fernando Renteria Renteria
Universidad Tecnológica del Chocó
daviana0825@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0002-9175-8353>
Colombia

RESUMEN

Con esta investigación se analizó el impacto jurídico social y económico ambiental derivado de la expedición de la Ley 1425 de 2010, la cual deroga el incentivo económico originalmente previsto en los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 para los actores populares. El estudio se centra específicamente en el municipio de Quibdó-Chocó, un territorio caracterizado por su alta biodiversidad que se encuentra marcado por brechas sociales, donde la acción popular ha servido históricamente como herramienta de control ciudadano ante omisiones administrativas. A través de un enfoque mixto que integra un análisis cualitativo y documental de la jurisprudencia local con las estadísticas de radicación de demandas, se examina cómo la eliminación de esta recompensa ha generado un desinterés en la participación popular para la defensa de intereses colectivos. Evidenciando así la reducción en el volumen de acciones populares que derivan en un retroceso de la protección a derechos relacionados con el equilibrio medio ambiental y el desarrollo socioeconómico regional, incrementando en gran manera la vulnerabilidad de las comunidades ante daños ambientales y deficiencias en servicios públicos. Qué, si bien la Ley 1425 buscó evitar el abuso del derecho, en contextos de precariedad institucional como en la ciudad de Quibdó, su aplicación limitó el acceso a la justicia y la eficacia del principio de solidaridad constitucional.

Palabras clave: Acción popular, Ley 1425 de 2010, Incentivo económico, Derechos colectivos, Desarrollo sostenible

ABSTRACT

This research analyzes the legal, socio-economic, and environmental impact resulting from the enactment of Law 1425 of 2010, which repealed the economic incentive originally established in Articles 39 and 40 of Law 472 of 1998 for popular plaintiffs. The study focuses specifically on the municipality of Quibdó, Chocó, a territory characterized by high biodiversity but marked by profound social gaps, where popular actions (*acciones populares*) have historically served as a citizen oversight tool against administrative omissions. Using a mixed-methods approach that integrates qualitative and documentary analysis of local jurisprudence with filing statistics, the study examines how the elimination of this reward has triggered a disinterest in citizen participation for the defense of collective interests. The findings evidence a reduction in the volume of popular actions, leading to a setback in the protection of rights related to environmental balance and regional socio-economic development. This shift has significantly increased community vulnerability to environmental damage and public service deficiencies. Although Law 1425 aimed to prevent the "abuse of rights," in contexts of institutional fragility such as Quibdó, its application has hindered access to justice and the efficacy of the constitutional principle of solidarity.

Keywords: Popular action, Law 1425 of 2010, Economic incentive, Collective rights, Sustainable development.

INTRODUCCIÓN

Las acciones populares, como mecanismos de estabilidad constitucional, han sido diseñadas para salvaguardar los derechos e intereses colectivos y el medio ambiente. Históricamente, su eficacia estuvo vinculada a la figura del incentivo económico o de compensación, previsto originalmente en los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, el cual no solo actuaba como un premio al ciudadano diligente, sino como un elemento catalizador en la interacción entre la administración pública, la comunidad y el desarrollo socioeconómico, étnico-territorial.

El eje central de este estudio se sitúa en la ruptura normativa provocada por la Ley 1425 de 2010, la cual deroga expresamente los parámetros de fijación y reconocimiento del estímulo económico. Con esta se propone analizar la viabilidad jurídica de dicho reconocimiento bajo el panorama actual, cuestionando si la eliminación de la recompensa ha desvirtuado el principio de solidaridad. Se plantea que el incentivo, más que un lucro, cumplía tres funciones esenciales: mitigar los costos procesales del demandante, premiar la eficiencia en la defensa de lo público y equilibrar la relación procesal frente a contrapartes económicamente poderosas (Hernández, 2001).

La relevancia de este análisis cobra especial fuerza en contextos de subdesarrollo local y precariedad informativa, donde las faltas de acceso a herramientas constitucionales debilitan la

capacidad de las comunidades étnico-territoriales para resolver problemáticas locales. Se pretende evaluar la correlación directa entre la disminución del litigio popular y el estancamiento del desarrollo local, entendiendo que el ciudadano activo, al acudir a la jurisdicción, cumple una tarea delegada en defensa del territorio que merece una motivación adicional o, al menos, una compensación que garantice el acceso real a la justicia.

La Constitución de 1991 elevó a rango constitucional la protección de los derechos e intereses colectivos a través de las acciones populares. Sin embargo, la evolución normativa de esta herramienta ha transitado de un enfoque de participación ciudadana incentivada a un modelo de deber de solidaridad puro, tras la entrada en vigencia de la Ley 1425 de 2010.

En regiones con vulnerabilidades estructurales como el municipio de Quibdó, en el departamento del Chocó esta modificación legislativa no solo representa un cambio procesal, sino que parece haber incidido directamente en la frecuencia de las reclamaciones judiciales por daños ambientales y deficiencias en la infraestructura pública. El presente artículo explora la hipótesis de que la eliminación del incentivo económico ha dejado en la indefensión a diversas comunidades del Chocó, donde los costos de representación y la complejidad técnica de las demandas actúan ahora como barreras de acceso a la justicia, ralentizando el desarrollo socioeconómico y la preservación de su ecosistema. Manifestando así que la ley cumplió su fin fiscal (ahorrar dinero al Estado), pero fracasa en su fin social en zonas periféricas, al transformar un derecho fundamental en una carga económica para el ciudadano del común.

MARCO TEÓRICO: LA NATURALEZA DE LOS INCENTIVOS Y LA CONDUCTA HUMANA

En el análisis del comportamiento jurídico y económico, resulta imperativo comprender la naturaleza de los incentivos y su incidencia en la toma de decisiones. La doctrina ha establecido que la voluntad humana no opera de forma aislada, sino que se encuentra condicionada por una multiplicidad de factores extrínsecos, entre los cuales los estímulos económicos desempeñan un rol preponderante. Para desentrañar esta dinámica, es necesario acudir a las estructuras conceptuales de la psicología cognitiva y la economía conductual.

1.1 Teorías de la toma de decisiones: Enfoques contemporáneos

Si bien el estudio del comportamiento humano ha sido objeto de interrogantes filosóficos durante siglos, fue en el siglo XX cuando se consolidó el desarrollo formal de las teorías de la toma de decisiones. Estos marcos teóricos permiten analizar cómo factores externos entendidos como variables de utilidad para el sujeto determinan el actuar del individuo. En el ámbito del análisis económico del derecho, destacan dos constructos fundamentales: la Teoría de la Utilidad Esperada (*Expected Utility Theory*) y la Teoría de las Perspectivas (*Prospect Theory*).

1.1.1 Teoría de las Perspectivas (*Prospect Theory*)

Desarrollada en 1979 por los psicólogos y nobeles de economía Daniel Kahneman y Amos Tversky, esta teoría revolucionó la comprensión de la elección bajo riesgo. A diferencia de los modelos clásicos, la *Prospect Theory* sostiene que los individuos no evalúan los resultados de manera absoluta, sino a través de un proceso intelectual de simplificación y edición.

Los postulados esenciales de esta tesis indican que:

- Asimetría entre ganancias y pérdidas: Las personas tienden a tomar decisiones basadas en la percepción relativa de ganancias frente a pérdidas, otorgando un peso emocional y cognitivo significativamente mayor a estas últimas.
- Aversión a la pérdida: El impacto negativo de una pérdida es psicológicamente superior al impacto positivo de una ganancia de la misma magnitud. Por tanto, para que un sujeto opte por una conducta que implique un riesgo, el beneficio potencial debe ser lo suficientemente amplio como para neutralizar la percepción del riesgo involucrado.

1.1.2 Teoría de la Utilidad Esperada (*Expected Utility Theory*)

Formulada originalmente por Von Neumann y Morgenstern en 1947 en el marco de la teoría de juegos, esta teoría analiza el comportamiento de los agentes ante escenarios de incertidumbre. Su premisa fundamental es que el individuo no busca maximizar el valor monetario *per se*, sino la utilidad subjetiva que dicho valor le reporta.

Bajo este enfoque, el "jugador" evalúa factores como el esfuerzo, el tiempo invertido y la satisfacción esperada. En este sentido, la decisión es el resultado de un cálculo racional donde se pondera el beneficio integral en diversos aspectos de la vida del sujeto, y no exclusivamente en el componente pecuniario.

1.2. Análisis integrador: El incentivo como catalizador de la conducta

De la revisión de las teorías precitadas, se desprende que el comportamiento humano se activa mediante un análisis ponderado de riesgos y beneficios. Es fundamental entender los conceptos de "pérdida" y "beneficio" en un sentido lato:

1. En la Prospect Theory, el incentivo actúa como el factor de equilibrio necesario para vencer la resistencia natural provocada por la aversión a la pérdida.
2. En la Expected Utility Theory, el incentivo representa la utilidad marginal que justifica el despliegue de energía, tiempo y recursos.

En conclusión, aunque ambas teorías presentan divergencias metodológicas, coinciden en la existencia de factores externos determinantes. Sin la presencia de un incentivo claro y proporcional, el individuo tenderá hacia la inacción o la preservación del estado actual (*statu quo*) como mecanismo de seguridad. Para el derecho, esto implica que el diseño de normas y políticas públicas debe considerar estos estímulos para asegurar que la conducta de los ciudadanos se alinee con los objetivos legales propuestos.

2. Marco Histórico

2.1 La Constitución de 1991 como Punto de Ruptura

La *Constitución Política de 1991* surge como respuesta ante la necesidad de Colombia de establecer un ordenamiento jurídico conforme a los estándares internacionales de derechos humanos y, simultáneamente, a los derechos de la comunidad. Este hito supuso un cambio de paradigma en la legislación nacional, permitiendo la adecuación de mecanismos procesales para la defensa de intereses supraindividuales. Es en este escenario donde se encuentra el primer eslabón para el debate político respecto a un instrumento de protección para los derechos colectivos.

2.1.1 Evolución Normativa: Del Código Civil a la Ley 472 de 1998

Antes de la vigencia de la carta de 1991, la protección de derechos colectivos se encontraba dispersa en diversas normas, principalmente en el *Código Civil*. Se destacan antecedentes fundamentales que ya contenían el germen del incentivo económico:

- **Protección de bienes de uso público:** El artículo 1005 del *Código Civil* permitía a cualquier ciudadano defender el espacio público, estableciendo una recompensa a favor del

actor de entre la décima y la tercera parte del valor de la enmienda. Este es el antecedente directo del incentivo de la *Ley 472 de 1998*.

- **Daño contingente:** El artículo 2359 del mismo cuerpo legal regulaba la acción por daño que amenazara a personas indeterminadas debido a imprudencia o negligencia.
- **Normativa especial pre-1998:** Otros antecedentes incluyen el *Decreto 3466 de 1982* (derechos del consumidor), la *Ley 9ª de 1989* (reforma urbana) y el *Decreto 2303 de 1989* (ambiente rural).

2.1.2 La Unificación del Mecanismo y el Debate del Incentivo

La finalidad detrás de la *Ley 472 de 1998* fue desarrollar armónicamente la concepción constitucional del artículo 88. El legislador buscó conglomerar la pluralidad de acciones existentes en un solo mecanismo procesal. En las gacetas del debate parlamentario, como la del *Senado de la República (1997)*, se evidencia una visión romántica y necesaria del actor popular:

“Se entiende que el actor popular es un verdadero defensor del interés público y no recibe nada para sí, ninguna indemnización; sin embargo, se ha contemplado la figura del incentivo como premio o estímulo por la tarea que emprende y por su trabajo solidario”.

Es fundamental resaltar que, durante la creación de la ley, no hubo discusión sobre la existencia del incentivo, ya que se consideraba una consecuencia lógica de la tradición jurídica colombiana. El debate se centró exclusivamente en el monto, fijándose finalmente entre diez (10) y ciento cincuenta (150) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV).

2.1.3 Naturaleza Preventiva y Doctrina de la Corte Constitucional

La *Corte Constitucional*, en sentencias como la *T-366 de 2013*, ha señalado que estas acciones tienen sus raíces en el derecho romano clásico, diseñadas para precaver la lesión de bienes que comprometen altos intereses sociales. A diferencia de la acción de grupo, que es esencialmente indemnizatoria y busca reparar daños individuales, la acción popular de la *Ley 472* es de naturaleza preventiva.

En el sistema actual, donde el control de la administración suele ser riguroso y lento, la acción popular se erige como una herramienta de eficacia especial para la protección del patrimonio público, la moralidad administrativa y el medio ambiente sano.

2.1.4 Desarrollo Jurisprudencial y la Naturaleza del Incentivo

La *Corte Constitucional* ha sido enfática en señalar que el artículo 88 de la Carta Política no solo consagra las acciones populares como instrumentos de defensa, sino que delimita un ámbito jurídico basado en la naturaleza de los bienes protegidos. Según la *Sentencia C-215 de 1999*, estas acciones operan sobre derechos colectivos como el patrimonio, el espacio y la salubridad pública, así como la moralidad administrativa y el ambiente. La corporación sostiene que:

“(…) la constitucionalización de las acciones populares obedeció a la necesidad de protección de los derechos derivados de la aparición de nuevas realidades socio-económicas, en las que el interés afectado no es ya particular, sino compartido por una pluralidad extensa de individuos.”

A. El Dilema de la Coherencia Procesal

A pesar de la importancia constitucional de la figura, autores como el profesor Alier Eduardo Hernández (2001), han advertido sobre una regulación que en ocasiones resulta confusa o contradictoria. La falta de instrumentos legales para unificar la jurisprudencia en el *Consejo de Estado* ha generado interpretaciones disímiles, especialmente debido a que el conocimiento de estas acciones ha estado distribuido en diversas secciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Esta dispersión interpretativa es un factor que aún hoy, décadas después de la expedición de la *Ley 472 de 1998*, persiste en la práctica judicial.

B. La Innovación del Incentivo Económico

Una de las mayores innovaciones de la *Ley 472* fue la introducción del incentivo económico en su artículo 34. Esta figura se concibió no como un fin en sí mismo, sino como un mecanismo para aliviar los gastos procesales y premiar la diligencia del ciudadano que decide enfrentar a contrapartes económicamente poderosas. Al respecto, la *Sentencia C-459 de 2004* aclaró que el incentivo es compatible con el principio de solidaridad:

“La solidaridad es compatible con la benevolencia. El interés público se puede materializar con el simultáneo beneficio del interés particular, ya que ninguna regla constitucional ampara la anulación de todo bienestar privado en la perspectiva del bienestar público.”

C. Parámetros Originales de Tasación (*Artículos 39 y 40*)

Antes de la reforma que motiva este estudio, la fijación del incentivo no dependía del arbitrio discrecional del juez, sino que estaba reglada por parámetros claros que hoy resultan esenciales para entender el vacío normativo actual:

1. **Incentivo General (Art. 39):** Fijado originalmente entre diez (10) y ciento cincuenta (150) SMMLV.
2. **Incentivo en Moralidad Administrativa (Art. 40):** Equivalente al quince por ciento (15%) del valor recuperado por la entidad pública. Este artículo incluía, además, la responsabilidad patrimonial solidaria de representantes legales y contratistas, eliminando cualquier reserva sobre los documentos contractuales para facilitar la labor probatoria del ciudadano (*Sentencia C-088 de 2000*).

Esta estructura permitía que, mientras el demandante reportaba un beneficio personal, la sociedad recibiera la reivindicación de sus derechos. Incluso, en casos donde el actor era una entidad pública, el incentivo fortalecía el Tesoro Público al permanecer bajo titularidad del Estado, como lo ratificó la *Corte Constitucional* en la *Sentencia C-512 de 2013*.

ESTADO DE CONOCIMIENTO DEL TEMA

El estudio de la protección de los derechos colectivos en Colombia ha transitado por una transformación profunda, pasando de un modelo de estímulo ciudadano a uno de deber de solidaridad pura. El estado actual de la discusión se divide en tres ejes fundamentales: como primero hablamos de esa Génesis Normativa: De la Recompensa Civil al Incentivo de la Ley 472 y la protección de lo público en el ordenamiento colombiano que tiene un antecedente remoto en el Código Civil (Art. 1005), que ya contemplaba la figura de las recompensas. No obstante, es con la Ley 472 de 1998 que esta figura se tecnifica bajo la lógica de incentivos (artículos 39 y 40), concebidos como una estrategia judicial para promover la vigilancia ciudadana.

Entidades como la Universidad del Rosario (2024) y la Corporación Excelencia en la Justicia (2018), han destacado que este incentivo no era un lucro injustificado, sino un instrumento para garantizar la eficacia en la defensa de los derechos colectivos. En este contexto, la Sentencia C-459 de 2004 de la Corte Constitucional fue clave al validar la constitucionalidad del incentivo, señalando que la solidaridad puede ser "válidamente inducida, promocionada y premiada por el Estado" para preservar bienes jurídicos de alta connotación social.

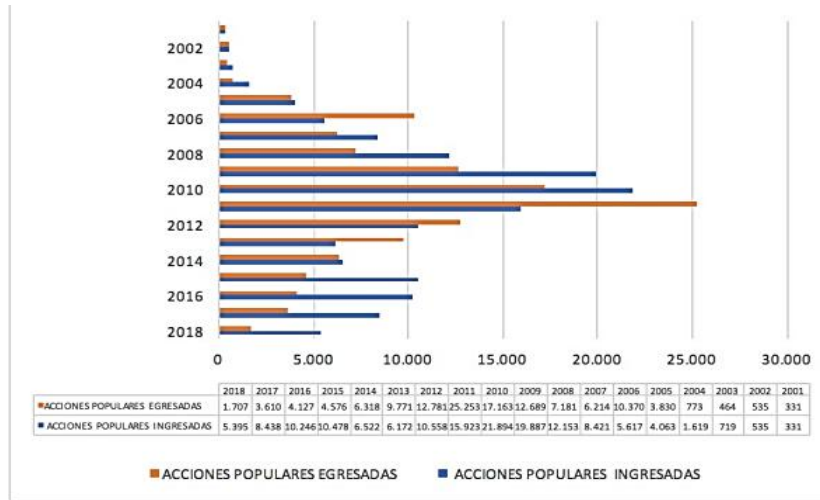
Ahora como segundo eje nos enmarcamos en la Ruptura Legislativa de la Ley 1425 de 2010 que, a pesar del respaldo jurisprudencial inicial, el incentivo fue blanco de críticas gubernamentales que señalaban abusos en su ejercicio. Tras un debate parlamentario iniciado en 2006, el Proyecto de Ley 056 (Cámara) y 169 (Senado) de 2009 culminó en la sanción de la Ley 1425 de 2010, que eliminó definitivamente dicha figura.

Este cambio normativo fue ratificado por la Corte Constitucional tras el estudio de aproximadamente 19 demandas de inconstitucionalidad. El alto tribunal concluyó que la derogatoria no era "irrazonable ni desproporcional" y que el legislador gozaba de la competencia para regular y modificar los mecanismos de acceso a la justicia en materia de acciones populares.

Finalmente, el tercer eje es el Análisis de Impacto Estadístico (2001-2018) de la literatura y los datos estadísticos recientes que permiten verificar una correlación directa entre la vigencia del incentivo y la radicación de demandas. Según cifras de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Rama Judicial y el Consejo de Estado, las cuales muestran dos etapas críticas: el primero como Periodo de Auge (2001-2010): bajo la vigencia de los incentivos, se registró un crecimiento constante, alcanzando su pico histórico en 2010 con 21.894 demandas. Y el segundo como un Periodo de Declive (2011-2018): inmediatamente después de la Ley 1425, las radicaciones cayeron a 15.923 en 2011 y continuaron en descenso hasta llegar a solo 5.395 en 2018.

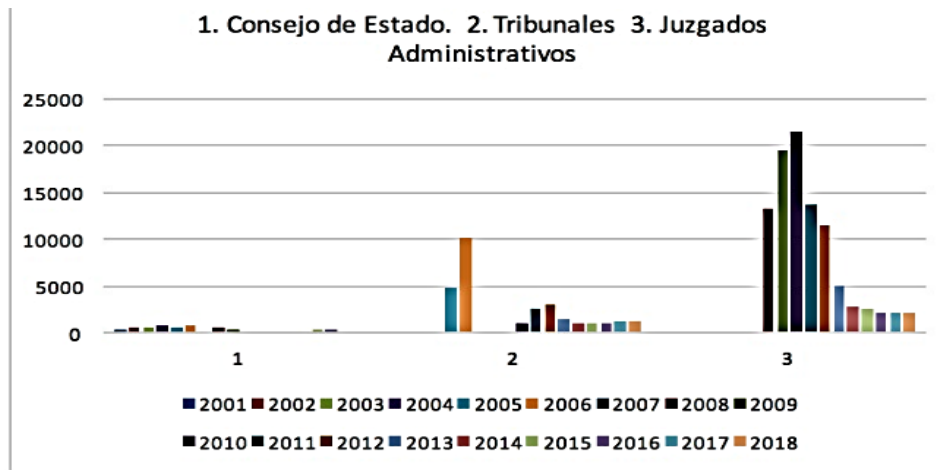
Esta tendencia es transversal a las jurisdicciones Contencioso Administrativa (demandas contra el Estado) y Ordinaria (demandas contra particulares), evidenciando que la eliminación del estímulo económico ha retraído la participación ciudadana en el control de la legalidad y la moralidad administrativa. como referente investigativo las siguientes tablas muestran estos periodos.

Gráfico 1. Acciones populares interpuestas y decididas en Colombia. (2001-2018)



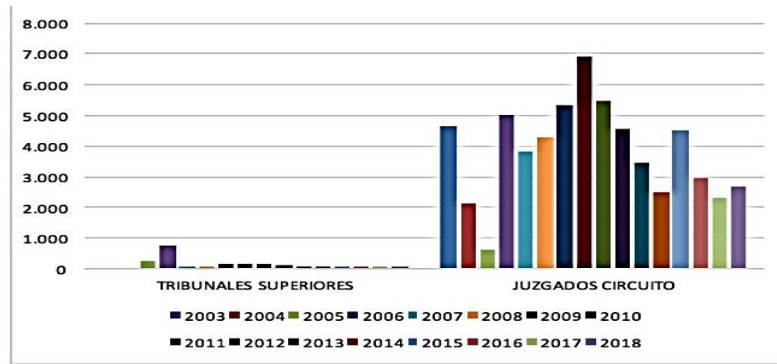
Fuente: Elaboración propia con base en respuesta a derecho de petición a Unidad de Desarrollo y Análisis estadísticos de la rama judicial (2018), con inclusión de los datos suministrados por el Consejo de Estado y correspondientes a los años 2001 y 2002

Gráfico 2. Acciones populares Jurisdicción Administrativa 2001-2018



Fuente: Elaboración propia con base en respuesta a derecho de petición a Unidad de Desarrollo y Análisis estadísticos de la Rama Judicial (2018) con inclusión de los datos suministrados por el Consejo de Estado y correspondientes a los años 2001 a 2007

Gráfico 3. Acciones populares-Jurisdicción ordinaria 2003-2018



Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por Unidad de Desarrollo y Análisis Estadísticos de Rama Judicial 2018.

Si bien la tendencia nacional muestra un descenso en la disputa tras la Ley 1425 de 2010, el impacto en Quibdó adquiere dimensiones alarmantes. En un municipio con altos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas según el DANE (2023), Quibdó presenta uno de los índices de pobreza monetaria más altos del país (aprox. 60-65%). Esto refuerza por qué el ciudadano no puede litigar y una dependencia vital de sus recursos hídricos (como el río Atrato), la acción popular no era un lujo procesal, sino la única herramienta de control ciudadano efectiva. Así que la eliminación del incentivo generó una barrera económica insalvable para el ciudadano de a pie, al carecer de recursos para costear peritajes técnicos, desplazamientos y representación legal, cesando en su rol como "vigilante" de lo público.

De igual forma la investigación permite inferir que la reducción de demandas ha derivado en el Debilitamiento del Control a la Contratación, es decir menor presión judicial sobre obras civiles inconclusas o deficientes en infraestructura básica como vías, alcantarillado, salud etc. A su vez se denota una Inercia Administrativa: al desaparecer la "motivación" del actor popular, se observa una disminución en la fiscalización de la moralidad administrativa, lo que perpetúa ciclos de subdesarrollo local al no haber consecuencias judiciales rápidas frente a la omisión estatal.

En el entendido que Quibdó, como epicentro del Chocó biogeográfico, enfrenta amenazas constantes por minería ilegal y deficiente gestión de residuos. Antes de 2010: el incentivo permitía que abogados y organizaciones locales asumieran los costos de litigios complejos para proteger fuentes hídricas. Pero Después de 2010: se evidencia una "anemia procesal" ambiental. Los derechos colectivos a un ambiente sano quedan supeditados a la voluntad de entes de control que, en muchas ocasiones, carecen de la capacidad operativa o la independencia necesaria.

Finalmente, en el contexto de Quibdó, la Ley 1425 no "moralizó" el proceso, sino que lo capitalizó, dejando a las comunidades étnico-territoriales en un estado de indefensión que compromete el desarrollo sostenible de la región.

MATERIALES Y MÉTODOS

El método de investigación se fundamenta en un diseño que permite la representación detallada de eventos y comportamientos en su contexto nativo, integrando el registro documental con la descripción de la realidad social y normativa del territorio.

El estudio adopta un enfoque mixto, permitiendo la convergencia de la precisión cuantitativa con la profundidad cualitativa de las subjetividades y vivencias de los actores. Este enfoque facilita la delimitación de la relación entre las variables: la eliminación del incentivo económico en las acciones populares y su impacto en el desarrollo socioeconómico y ambiental de Quibdó. Se clasifica como una investigación socio-jurídica, abordada desde una perspectiva transversal y una mirada étnico-territorial. Bajo este diseño, el fenómeno no se limita al análisis normativo, sino que integra dimensiones socioculturales, ambientales y de política pública comunitaria.

Se aplicó el método descriptivo, el cual se centró en el análisis sistemático de los efectos de las decisiones judiciales, los antecedentes legislativos y la aplicación de normas en el contexto práctico. Este método permitió contrastar las visiones doctrinarias con las percepciones y comportamientos reales de los sujetos de estudio.

Para la obtención de datos se empleó un sistema de triangulación de fuentes: como Fuentes primarias: se utilizaron la observación directa, entrevistas y encuestas dirigidas a los sujetos de estudio en Quibdó para capturar percepciones y datos de campo. Como Fuentes secundarias: se realizó un análisis documental, normativo y jurisprudencial, que incluyó la revisión de precedentes judiciales, bibliografía especializada y registros históricos del marco legal colombiano.

El proceso se desarrolló mediante la aplicación de instrumentos de recolección validados, estructurados para identificar la magnitud del fenómeno. La investigación se ejecutó en fases sucesivas que incluyeron: 1) recolección documental y bibliográfica, 2) aplicación de instrumentos de campo en el territorio, y 3) sistematización y análisis de resultados bajo el rigor del principio de solidaridad constitucional y el acceso a la justicia.

Figura 1

Fase I: Acciones Populares en Colombia



Figura 2

Fase II: El incentivo económico en las Acciones Populares, como compensación en el ejercicio de las acciones populares

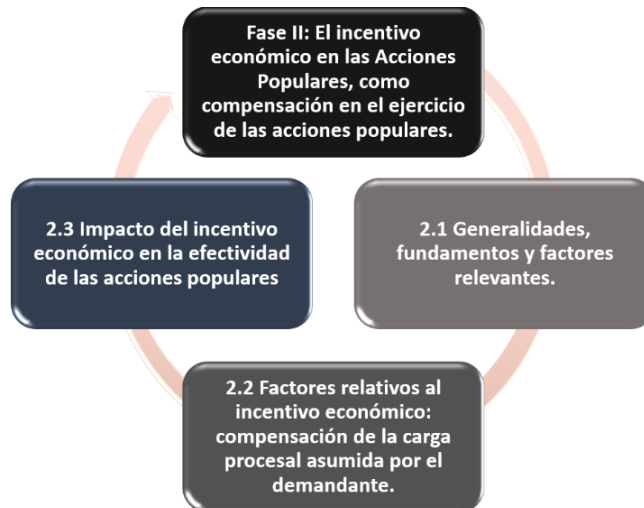


Figura 3

Fase III: La Eliminación del incentivo económico en acciones populares

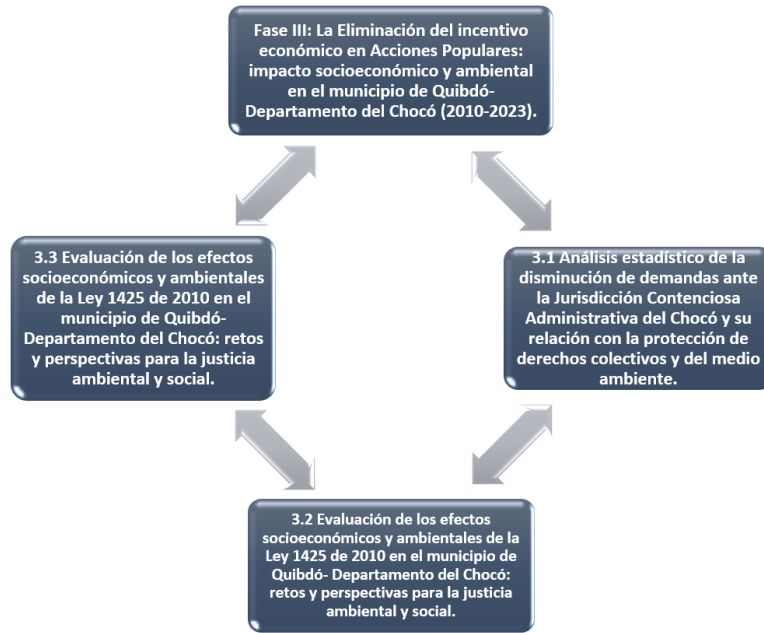
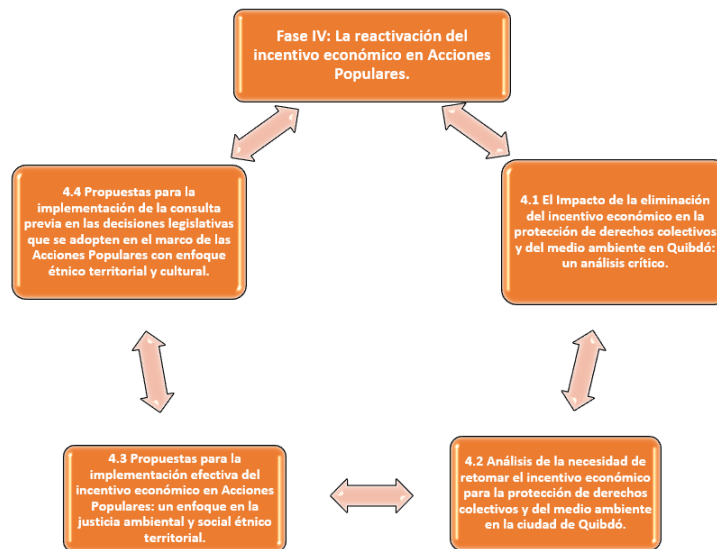


Figura 4

Fase IV: La reactivación del incentivo económico en acciones populares



RESULTADOS Y DESARROLLO ANALÍTICO

La investigación arroja hallazgos significativos sobre la ruptura entre la norma y la realidad social en el departamento del Chocó. A continuación, se detallan los ejes analíticos que demuestran el impacto de la Ley 1425 de 2010.

1.1 Análisis estadístico de la "Anemia Procesal" (2001-2018)

Los datos recopilados de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Rama Judicial revelan una correlación directa e irreversible entre la eliminación del incentivo y la disminución del litigio estratégico.

- **Pico de participación:** En el año 2010, bajo la vigencia del incentivo, se alcanzó el máximo histórico con 21.894 demandas radicadas a nivel nacional.
- **Declive inmediato:** Tras la sanción de la Ley 1425 de 2010, las cifras descendieron a 15.923 en 2011, manteniendo una tendencia a la baja hasta registrar solo 5.395 en 2018.
- **Impacto jurisdiccional:** Esta reducción es transversal; sin embargo, la mayor carga de inacción se observa en los Juzgados Administrativos, donde se tramitan las omisiones estatales.

Este fenómeno demuestra que, al desaparecer la motivación económica, el ciudadano cesó en su rol de "vigilante" de la moralidad administrativa, confirmando que el incentivo actuaba como un catalizador de la participación ciudadana.

1.2. La barrera económica como impedimento al acceso a la justicia en Quibdó

Al aplicar el método descriptivo y cualitativo en el territorio de Quibdó, los resultados evidencian que la eliminación del incentivo no "moralizó" la acción popular, sino que la hizo inaccesible para los sectores más vulnerables.

1. **Costos de Transacción:** El litigio en temas ambientales requiere peritajes técnicos, desplazamientos y representación legal que el ciudadano de Quibdó, con altos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas, no puede costear.
2. **Invisibilización del Daño:** Sin el incentivo que permitía a abogados y organizaciones asumir los costos iniciales, los derechos colectivos de comunidades étnico-territoriales quedan supeditados a la voluntad de entes de control que carecen de capacidad operativa.

3. **Desprotección del Ecosistema:** Se observa una disminución en la fiscalización de amenazas críticas para la región, como la minería ilegal y la deficiente gestión de residuos sólidos en las fuentes hídricas (v.gr. el río Atrato).

1.3 Del deber de solidaridad pura al retroceso socioeconómico

El análisis analítico permite concluir que el tránsito de un modelo de "participación incentivada" a uno de "deber de solidaridad puro" ignora la realidad de la precariedad institucional en zonas periféricas.

- **Falla del fin social:** La ley cumplió un propósito fiscal de ahorro para el Estado, pero ha generado un retroceso en el desarrollo local al desestimular la presión judicial sobre obras civiles inconclusas o servicios públicos deficientes.
- **Inoperancia del artículo 34 (Ley 472/98):** Aunque la figura del incentivo persiste formalmente, la derogatoria de los parámetros de tasación (artículos 39 y 40) ha dejado a los jueces sin reglas de juicio para premiar la diligencia del actor popular.
- **Capitalización del proceso:** En Quibdó, el sistema se ha "capitalizado", dejando la defensa de lo público únicamente en manos de quienes poseen recursos, lo que vulnera el principio de igualdad material y el acceso efectivo a la administración de justicia.

DISCUSIÓN: LA DISYUNTIVA ENTRE EL AHORRO FISCAL Y LA DESPROTECCIÓN COLECTIVA

La eliminación del incentivo económico a través de la Ley 1425 de 2010 representa un hito de "anemia procesal" en la defensa de los derechos colectivos en Colombia. Al contrastar los fundamentos teóricos con los resultados obtenidos en el municipio de Quibdó, emergen tres nodos críticos de discusión:

1.1 El incentivo como presupuesto de acceso real a la justicia

Desde la **Teoría de la Utilidad Esperada**, se argumenta que el individuo actúa bajo un cálculo de beneficio integral. En Quibdó, donde las Necesidades Básicas Insatisfechas son estructurales, la acción popular no es un "lucro", sino una carga económica insostenible para el ciudadano del común. La eliminación del incentivo rompe el equilibrio de la *Prospect Theory*, pues el "riesgo" de asumir costos procesales, peritajes técnicos y representación legal supera con creces cualquier beneficio intangible de solidaridad. Esto ha transformado un derecho

constitucional en una carga onerosa, validando la hipótesis de que la ley cumplió un fin fiscal, pero fracasó en su fin social.

1.2 Retroceso en el control social y ambiental en la periferia

Los datos estadísticos revelan un declive dramático en la radicación de demandas: de un pico de 21.894 en 2010 a solo 5.395 en 2018 a nivel nacional. Este fenómeno en Quibdó adquiere matices de gravedad ambiental. Sin la motivación del incentivo, se ha generado una "inercia administrativa" que perpetúa ciclos de subdesarrollo. La fiscalización ciudadana sobre la moralidad administrativa y la protección de fuentes hídricas como el río Atrato ha decaído, dejando estos bienes jurídicos supeditados a entes de control que carecen de independencia o capacidad operativa suficiente.

1.3 El principio de solidaridad frente al enfoque diferencial

Si bien la Corte Constitucional, en sus múltiples revisiones, determinó que la eliminación del incentivo no era "irrazonable", la realidad en territorios étnicos sugiere lo contrario. La investigación evidencia que, en contextos de precariedad institucional, la solidaridad "pura" sin estímulo es insuficiente para movilizar la justicia. En Quibdó, la ley no "moralizó" el derecho, sino que lo capitalizó, dejando la protección del territorio únicamente en manos de quienes pueden costear el litigio. Esto plantea una contradicción con la Sentencia C-459 de 2004, que defendía la validez de premiar la solidaridad para preservar bienes de alta connotación social.

CONCLUSIONES

La presente investigación permite determinar que, si bien la figura del incentivo económico persiste formalmente en el artículo 34 de la *Ley 472 de 1998*, la derogatoria operada por la *Ley 1425 de 2010* eliminó los parámetros objetivos para su tasación judicial. Esta carencia de reglas de juicio impide al fallador estimar montos basados en la diligencia del actor popular. De igual forma, se evidencia que la transición normativa no solo buscó mitigar el impacto fiscal, sino que despojó al sistema de un mecanismo de compensación por la carga procesal. Este fenómeno es especialmente crítico en contextos de precariedad institucional como Quibdó, donde la defensa de lo colectivo suele recaer en ciudadanos con recursos limitados.

Validación de los Objetivos y Resolución del Problema Jurídico

Tras el análisis integral, se concluye que la pregunta central de investigación ha sido resuelta al demostrar que la eliminación del incentivo generó una "anemia procesal" que

compromete la eficacia de las acciones populares. Los objetivos de este estudio se alcanzaron satisfactoriamente al evidenciar, mediante datos de la Rama Judicial, que la radicación de demandas cayó drásticamente de 21.894 en 2010 a solo 5.395 en 2018.

Esta correlación estadística valida la hipótesis de que, en territorios como el departamento del Chocó, la ausencia de una compensación económica actúa como una barrera de acceso a la justicia. Lo anterior coincide con lo expuesto por la doctrina reciente en la *Revista Digital de Derecho Administrativo* (2022), donde se analiza cómo la transformación del uso de la acción popular tras la *Ley 1425* ha priorizado el control social sobre el beneficio económico, aunque a costa de una disminución en la vigilancia ciudadana activa.

Propuesta de Reforma y Futuro de la Acción Popular

Ante el retroceso evidenciado, se plantea una reforma legislativa fundamentada en la equidad y la eficacia, bajo los siguientes ejes rectores:

- **Restauración de la tasación objetiva:** Es imperativo reintegrar parámetros que permitan al juez valorar la diligencia y el esfuerzo del actor, reconociendo que la solidaridad en contextos de pobreza no debe ser una carga financiera para el ciudadano.
- **Enfoque diferencial étnico-territorial:** Se propone que el incentivo actúe como una garantía material de acceso a la justicia para comunidades étnicas. Dado que estos grupos han sido históricamente discriminados, el estímulo económico funciona como un motor para la protección de su entorno y el desarrollo sostenible de la región, permitiendo una adaptación a las realidades del *Código General del Proceso* y la justicia digital (2024).
- **Vinculación a la protección efectiva:** El reconocimiento del incentivo debe estar ligado a la acreditación de la amenaza o vulneración del derecho colectivo, asegurando que el mecanismo no se convierta en un lucro injustificado, sino en un premio a la defensa real del interés público y la moralidad administrativa.

En conclusión, la investigación confirma que la *Ley 1425 de 2010* priorizó el ahorro fiscal sobre el fin social del Estado. Investigaciones recientes en portales como *Redalyc* y *SciELO* (2023), subrayan que, aunque la moralidad administrativa sigue siendo el derecho más invocado, su efectividad en regiones periféricas depende de la capacidad logística del actor. Solo mediante la reactivación de un modelo de incentivos con enfoque territorial será posible revertir el silencio procesal en el que ha caído la defensa del medio ambiente y la transparencia en el municipio de Quibdó.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, M., & García, J. (2024). *El Análisis Económico del Derecho ante la crisis de los incentivos procesales en Colombia*. Revista de Derecho Competitivo, 19 (2), 45-67.
- Arango, R. (2000). *Los derechos sociales fundamentales como derechos subjetivos*. Universidad Nacional de Colombia.
- Arboleda, F. (2022). *Justicia ambiental y participación ciudadana: El caso de la cuenca del Río Atrato tras la Ley 1425*. Anuario de Derecho Público, 12, 112-135.
- Beltrán, S. (2023). *La anemia procesal en las acciones colectivas: Un estudio desde la periferia colombiana*. Jurídicas CUC, 19(1), 201-225.
- Benavides, J. L., & Ospina, M. (2022). *La moralidad administrativa en la jurisprudencia del Consejo de Estado: una década tras la Ley 1425*. Revista Digital de Derecho Administrativo, (27), 115-142.
- Botero Aristizábal, L. F. (2004). *Acción popular y nulidad de actos administrativos*. Legis Editores.
- Cabrera, R. (2025). *Teoría de las Perspectivas aplicada al litigio de interés público: ¿Por qué ya no demandamos?* Revista Economía y Derecho, 33, 15-38.
- Castillo, L. P. (2021). *Desafíos de la defensa del patrimonio público en departamentos con altos índices de NBI*. Revista Praxis Jurídica, 8(2), 89-110.
- Castillo, R., & Torres, A. (2024). *La digitalización de las acciones colectivas en Colombia: Retos procesales de la Ley 472 en la era del expediente electrónico*. Revista de Derecho y Tics, 10(2), 44-62.
- Consejo de Estado. (2009, 5 de febrero). *Sentencia 2005-00864-01(AP)* (C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta).
- Constitución Política de Colombia. (1991). Art. 88. Legis.
- Corte Constitucional de Colombia. (1994, 10 de febrero). *Sentencia C-046/94* (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).
- Corte Constitucional de Colombia. (2021, 10 de junio). *Sentencia C-189/21* (M.P. Diana Fajardo Rivera).
- DANE. (2023). *Encuesta Multidimensional de Pobreza: Enfoque departamental Chocó*. Boletín técnico.
- Defensoría del Pueblo. (2021). *Mecanismos constitucionales de protección de derechos humanos: Acción Popular*. Vol. 5.
- Delgado, M. (2023). *Incentivos y desincentivos en la Ley 472 de 1998: Una década de regresión*. Ratio Juris, 18(36), 55-78.
- Echeverry, G. (2024). *El principio de solidaridad y la carga económica del actor popular en el Chocó*. Derecho y Realidad, 22(43), 101-124.

- Franco, J. (2022). *Impacto de la Ley 1425 de 2010 en la moralidad administrativa municipal*. Revista Digital de Derecho Administrativo, (27), 305-330.
- Galeano, L. M., & Velásquez, J. S. (2023). *Efecto de la eliminación del incentivo a las acciones populares para la protección del derecho a un ambiente sano*. Repositorio Institucional Universidad Libre.
- Gaspar, R. M. (2023). *Investors' perspective on portfolio insurance: Expected utility vs prospect theories*. Portuguese Economic Journal, 22(1), 49–79.
- Giraldo, T. (2025). *Acceso a la justicia y enfoque diferencial étnico en la jurisdicción contenciosa*. Revista Colombiana de Derecho Procesal, 61, 12-34.
- Hernández, K. (2023). *La eficacia de las sentencias estructurales en territorios de precariedad institucional*. Estudios Socio-Jurídicos, 25(1), 44-72.
- Herrera, J. F. (2021). *Acciones populares y de grupo: Un análisis desde la tutela judicial efectiva*. Vniversitas, 70, 1-22.
- Jiménez, P. (2024). *Análisis empírico de las acciones populares en Colombia: 2010-2023*. Revista de Derecho Institucional, 15(3), 210-235.
- Ley 472 de 1998. Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo. 5 de agosto de 1998. D.O. No. 43.357.
- Ley 1425 de 2010. Por la cual se derogan los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 y se dictan otras disposiciones. 29 de diciembre de 2010. D.O. No. 47.937.
- Lozano, A. (2022). *Litigio estratégico ambiental en el Pacífico colombiano: Retos y perspectivas*. Biodiversidad y Derecho, 10, 88-109.
- Martínez, G. A. (2023). *Eficacia de las acciones populares en la protección de derechos colectivos ambientales en el posconflicto colombiano*. Revista Jurídica Piélagus, 22(1), 15-39.
- Martínez, J. C. (2021). *El fin del incentivo económico: ¿Moralización o desfinanciación del actor?* Opinión Jurídica, 20(42), 167-189.
- Moreno, A. (2023). *Justicia ecológica y derechos de la naturaleza en el Chocó biogeográfico*. Revista de Derecho Ambiental, 14, 22-45.
- Murillo, E. (2023). *Las acciones populares como mecanismo de resiliencia comunitaria en el Chocó*. Investigación y Desarrollo Social, 31(2), 142-165.
- Ortiz, L. (2024). *La carga de la prueba y los costos procesales en la defensa de bienes colectivos*. Foro Jurídico, 29, 134-156.
- Perea, M. (2025). *Quibdó y la defensa del territorio: Un análisis desde el pluralismo jurídico*. Revista Chocoana de Derecho, 5(1), 10-32.
- Rincón, J. (2021). *Análisis de las acciones constitucionales en el derecho administrativo colombiano*. Revista Digital de Derecho Administrativo, (25), 85-112.

Sánchez, G. (2024). *¿Es el incentivo una forma de lucro o una garantía de acceso?* Revista de Teoría del Derecho, 11(2), 80-105.