

## **ACCION POPULAR - Naturaleza de la acción / ACCION POPULAR - Competencia / ACCION POPULAR - Procedencia**

El artículo 88 de la Carta Política instituyó las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza, y defirió a la ley su regulación, lo cual se cumplió mediante Ley 472 de 1998. En ésta se definieron las acciones populares como medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos, y hace una enunciación no taxativa de éstos. En el párrafo del artículo 16 dispuso que hasta tanto entren en funcionamiento los juzgados administrativos, serán competentes para conocerlas los Tribunales Administrativos en primera instancia y el Consejo de Estado en segunda instancia, luego esta Corporación tiene competencia para conocer de la presente apelación.

## **ACCION POPULAR - vigencia de la Ley 472 de 1998 / NORMAS PROCESALES - Son de aplicación inmediata a partir de su vigencia /NULIDAD - Saneamiento por la actuación de las partes**

La Ley 472 de 1998, expedida el 5 de agosto, en su artículo 86 que trata sobre la vigencia, dispuso que “La presente ley rige un año después de su promulgación...”. Observa la Sala que la demanda que originó el proceso fue presentada el 27 de junio de 1999, esto es, antes de entrar a regir la Ley 472 que se invocó por el actor y que sirvió de fundamento a la sentencia. Por determinación de la Sala Plena del Tribunal de Cundinamarca, se radicó el negocio en la sección primera, quien emitió el primer auto en agosto 12 de 1999 (fl. 49), es decir, cuando ya se encontraba en pleno rigor la Ley 472 de 1998. En principio, tal proceder implicaría la ocurrencia de una causal de nulidad de la actuación, por haberse sometido y atado el trámite a una normatividad para ese momento inexistente. No obstante, acudiendo al artículo 144 (antiguo 156)(modif. D.E. 2282/89, art. 1º num. 84) del C.P.C. que trata sobre el saneamiento de las nulidades, como quiera que las partes y aún el Ministerio Público no la alegaron, y en cambio actuaron posteriormente al momento en que se configuró la causal de nulidad (antes del 5 de agosto de 1999), la Sala estima que con ese proceder quedó saneada. Es razón de más para considerar lo anterior, que el trámite desarrollado cumplió la finalidad perseguida y con el mismo no se violó el derecho de defensa.

NOTA DE RELATORIA: Se reitera auto de agosto 19 de 1999. Exp. AP-001, Actor Efraín Olarte Olarte, M.P.: Dr. Alier Eduardo Hernández E. y Auto de septiembre 30 de 1999, Exp. AP-002, actor: Lucero Zuluaga Salazar, M.P.: Dra. María Elena Giraldo Gómez.

## **ACCION POPULAR - Incentivo para el demandante / INCENTIVO PARA EL DEMANDANTE - En la acción popular procede cuando se celebra pacto de cumplimiento en la audiencia especial**

Parece claro el propósito del legislador el de crear este tipo de incentivo como reconocimiento a la labor desarrollada por las personas que demanden mediante la acción popular, como quiera que esta persigue la protección de la colectividad, y en ese sentido alienta la actuación y celo del particular interesado. El problema en nuestro caso radica en si dicho incentivo, se debe sólo cuando haya sentencia favorable a las pretensiones de la demanda, o si también procede bajo otros presupuestos, como en el caso de pactos de cumplimiento que posteriormente deben ser revisados por el juez. El pacto se equipara a una conciliación o arreglo directo; de cualquier manera, en él se manifiesta la voluntad de las partes

respecto del objeto. Pero judicialmente, a un acuerdo se llega respecto de pretensiones demandadas, y precisamente son éstas la base de aquel. Esto es, no podría formalizarse un acuerdo si no hay una demanda en disputa, en la cual se debaten los intereses del demandante, quien puede llegar a conciliarlos o no, dependiendo de la satisfacción que de esos intereses reciba del acuerdo. El incentivo implica un reconocimiento económico a una labor diligente, oportuna y permanente del demandante. En este caso, el procedimiento previsto por la ley no se cumplió en su totalidad, por cuanto en la audiencia especial se hizo un pacto entre las partes; pero eso no implica que la labor del demandante haya sido menos diligente, pues su actuación en esa audiencia fue necesaria para esa conciliación. Por último, el contenido del arreglo, además de ser una consecuencia de la acción interpuesta por el señor CASAS JIMENEZ, fue un recurso adicional a los trámites por él adelantados ante las autoridades demandadas, lo cual en conjunto demuestra el interés meramente colectivo que le asiste, que es precisamente lo que la ley busca reconocer. Siguiendo el principio residual a que se hizo referencia al tratar el punto anterior, considera la Sala que el comité de verificación podrá integrarse cuando el proceso culmine con sentencia de mérito, y no para cuando termina con sentencia aprobatoria del pacto. Es claro que no otra intención tuvo el legislador cuando creó dos mecanismos para vigilar y asegurar el cumplimiento de la sentencia: cuando se tratara de sentencias aprobatorias del pacto, previó una auditoría a cargo de persona natural o jurídica, y para el evento de sentencia de mérito, facultó al juez para conformar un comité de verificación. Ello guarda consonancia con la finalidad de las dos instituciones; en efecto, mientras en el pacto se recoge la voluntad de las partes para ejecutar o dejar de ejecutar algo, en la sentencia de mérito se da una orden. Por tanto, si el proceso termina a través del mecanismo conciliatorio, no hay razón para dudar del ánimo compromisorio de las partes al punto de conformar el comité -de alto nivel, como se ve-, y basta para seguir el cumplimiento del acuerdo, la designación del auditor. En este caso, además del auditor, el cual incluso fue designado en forma concurrente por las partes, el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo y el propio Tribunal en la audiencia especial, el Tribunal conformó el comité, creando confusión y desarticulación de la función. Tanto la figura del auditor como la del comité fueron creados para cumplir una misma función, esto es, servir de veedores para el acatamiento de la providencia que puso fin al proceso, pero dándole autonomía a cada una de ellas, y en consecuencia estima la Sala que no pueden ser concurrentes ni coexistir dentro de un mismo trámite. La conformación de cada una de estas figuras guarda proporción con el objeto a verificar: mientras el Auditor lo hace respecto de un acuerdo, en el cual se supone que el demandado desea realizar algo; el comité se encarga de velar por la realización de una orden, bajo el entendido de que el demandado fue renuente a acceder en forma voluntaria a las pretensiones o a parte de ellas.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION TERCERA**

**Consejero ponente: JESUS MARIA CARRILLO BALLESTEROS**

Santa Fe de Bogotá, D.C., dos (2) de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999)

**Radicación número: AP-007**

**Actor: HECTOR IGNACIO CASAS JIMENEZ**

**Demandado: ALCALDIA MAYOR DE SANTAFE DE BOGOTA y OTROS**

Se decide la impugnación que interpusieron el representante del Ministerio Público y el apoderado del Alcalde Mayor del Distrito Santa Fe de Bogotá, en contra de la sentencia del 27 de septiembre de 1999, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se aprobó el pacto de cumplimiento y se fijó un incentivo económico para el demandante.

### **ANTECEDENTES**

**1. La petición.** HECTOR IGNACIO CASAS JIMENEZ, en ejercicio de la acción popular, formuló demanda para que se protejan los derechos a un ambiente sano y al goce del espacio público, que en su criterio son desconocidos por la instalación y funcionamiento de un terminal de transporte intermunicipal e interdepartamental en la carreras 10 entre calles 25 y 27, y carrera 10 A con calle 25 sur (fls. 1 a 7).

Pretende con su acción, se le ordene a las empresas de transporte que allí operan, retiren las agencias de dicho sector; se reglamenten las rutas desde el terminal de transportes; se exija a la Secretaría de Tránsito del Distrito efectuar patrullajes continuos en el sector, para ordenar la actividad; se arreglen los andenes de la zona instalando sobre ellos bolardos, a fin de recuperar la zona verde, así como pavimentar las vías adyacentes.

**2. Respuesta a la demanda.** El apoderado del Alcalde Distrital contestó la demanda (fls. 70 a 76), poniendo de presente que la Administración a su cargo ha reglamentado la prestación del servicio público de transporte intermunicipal mediante resoluciones 180 de agosto 22 de 1994 y 197 de septiembre 8 de 1995, y ha impartido instrucciones para que se realicen operativos tendientes al cumplimiento de tal reglamentación; que son conscientes de la situación y que no han dejado de ejecutar acciones pertinentes para solucionar el caso.

Por su parte la Alcalde de la localidad Rafael Uribe Uribe manifestó que en su despacho cursan los expedientes 032 de 1992 y 028 de 1995, que dan cuenta de acciones tendientes a recuperar el espacio público, dentro de los cuales se han librado oficios a la Secretaría de Tránsito y Transporte para que realice operativos; al Comandante de la XVIII Estación de Policía para el mismo fin, y al IDU, para que instale bolardos que impidan la ocupación de andenes. Que dentro del proceso 032 de 1992 se expidió resolución 009 de julio 10 de 1999, ordenando el cese de actividades de las empresas "Transmeta", "Transoriente" y Transportes Arimena S.A."; y en el proceso 028 de 1995 se expidió resolución 007 de junio 10 de 1997, con igual orden respecto de las empresas "Expreso Bolivariano", "Flota la Macarena", "Autollanos", "Cootranscáqueza" y "Transportes Morichal", y para el momento está por resolverse recurso de apelación (FLS. 55 a 59).

**3. Pacto de cumplimiento.** En desarrollo de la facultad prevista en la Ley, se citó a las partes y al Ministerio Público a audiencia especial. Dentro de ella cada uno expuso su criterio, y al final se aprobó la propuesta hecha por el representante del Distrito en los siguientes términos:

*“Sobre la petición vista al numeral primero, que solicita se ordene a las empresas el retiro de sus agencias del barrio Sosiego sur, mediante Resolución 009 de julio 10 de 1999, se ordenó el cese definitivo de actividades de las empresas de transporte Transmeta, Transoriente, y Transporte Arimena S.A. Se aclara que ya no se encuentra funcionando allí Arimenra y Transmeta, lo anterior obra en el expediente 032 de 1992. Que mediante resolución 007 de junio 10 de 1997 se ordenó el cese definitivo de actividades de las empresas de transporte Bolivariano, Flota la Macarena, Autollanos, Cootranscáqueza y Transporte Morichal, providencia proferida dentro del expediente 028 de 1995 y a la cual se encuentra pendiente de resolver el recurso de apelación. Se aclara sin embargo, se tiene conocimiento para evadir la orden administrativa han cambiado de local, motivo por el cual este despacho tomará de inmediato las medidas pertinentes, lo anterior con base en la certificación expedida por la doctora Doralba Caro de Rahiran, Alcaldesa Local de Rafael Uribe Uribe, la cual obra a folio 55 y 56, por lo tanto se considera que la administración ya tomó las medidas pertinentes con relación a este punto. Y como bien se manifiesta, se encuentra pendiente de resolver los recursos de ley. En cuanto a la pretensión segunda, que solicita la reglamentación de la salida de vehículos desde el terminal de transportes, siguiendo la vía normal que es la Avenida Boyacá y su continuación por la Avenida al Llano, su cumplimiento se acreditó con lo previsto en las resoluciones 180 de 1994 y 197 de 1995, las cuales ya obran en el expediente. En cuanto a la pretensión tercera, dirigida a exigir el patrullaje permanente por algún tiempo en el sector del barrio Sosiego, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Santa Fe de Bogotá, se compromete a incrementar los operativos de policía en número de seis a ocho diarios por el tiempo que sea necesario. Sobre el punto cuarto, esto es, la reconstrucción de andenes y la protección de la zona verde con la protección de bolardos, el Distrito se compromete a la instalación de dichos bolardos en los andenes de la carrera 10 entre calles 25, 26 y 27 sur, en una extensión máxima de 150 metros. Dichos bolardos serán instalados en un plazo de 15 días, contados a partir del auto aprobatorio del presente acuerdo. Sobre la reconstrucción de andenes y repavimentación no es posible acceder a dicha petición por cuanto no existe presupuesto para esas obras” (fls. 200 y 201).*

El demandante se mostró conforme con dicha propuesta y desistió de las demás pretensiones. El Ministerio Público y el Defensor del Pueblo igualmente manifestaron su aceptación de tal propuesta. En dicha audiencia se nombró como Auditora del acuerdo, a la doctora Martha Lucía Melo de Marín, Profesional Especializada de la Defensoría del Pueblo.

**4. Contenido de la decisión** (fls. 211 a 216). El Tribunal puso de presente la importancia del espacio público y el derecho de los asociados de gozar de un ambiente sano, y que los términos en los cuales se hizo el pacto entre las partes satisface dichos intereses colectivos, y por tanto decide aprobarlo, junto

con la designación de la Auditora. Además, constituye un comité de verificación de cumplimiento, de acuerdo a lo establecido en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 y fijó a favor del demandante un incentivo equivalente a diez (10) salarios mínimos legales mensuales, a cargo del Distrito Capital Santa Fe de Bogotá.

**5. Las apelaciones.** La Procuradora Delegada apeló la decisión, por considerar que no procedía la conformación del comité de verificación ni la fijación del incentivo. Lo primero, porque el proceso culminó en virtud de pacto de cumplimiento, caso para el cual la ley no prevé este mecanismo de vigilancia. Y lo segundo, por cuanto del texto de la Ley 472/98 se deduce que este incentivo fue previsto para cuando se acojan las pretensiones de la demanda, y no como en este caso, para cuando se concilie (fls. 217 a 222).

De la misma forma, el apoderado del Distrito Capital Santa Fe de Bogotá, ataca la fijación del incentivo, pues considera que el arreglo contentivo del pacto fue voluntario, propuesto en forma diligente por el Distrito, y por tanto estima injusto reconocerle al actor el incentivo fijado (fls. 231 a 233).

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **Naturaleza de la acción, competencia y procedencia**

El artículo 88 de la Carta Política instituyó las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza, y defirió a la ley su regulación, lo cual se cumplió mediante Ley 472 de 1998.

En ésta se definieron las acciones populares como medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos, y hace una enunciación no taxativa de éstos. En el parágrafo del artículo 16 dispuso que hasta tanto entren en funcionamiento los juzgados administrativos, serán competentes para conocerlas los Tribunales Administrativos en primera instancia y el Consejo de Estado en segunda instancia, luego esta Corporación tiene competencia para conocer de la presente apelación.

Además, atendiendo a la intención del demandante, de exigir protección frente al ruido producido en el sector, por el ilegal funcionamiento de empresas de transporte en dicha área, por el desaseo de las áreas comunes y la invasión de vendedores, esta pretensión está vinculada con los derechos al goce de un ambiente sano y al goce del espacio público previstos en los literales a) y d) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

Finalmente, sobre la procedibilidad y fines de las acciones populares, la Corte Constitucional ha tenido oportunidad de referirse a esos temas, al sostener:

*“Al respecto, las acciones populares han sido consagradas en la Constitución como la vía judicial acertada para proteger los derechos colectivos relacionados con el espacio público, la seguridad, la salubridad y el medio ambiente, entre otros, como se dijo con anterioridad, razón por la cual tales derechos pueden llegar a ser garantizados mediante estas acciones atendiendo los mecanismos debidamente consagrados en la ley 472 de 1998, que las regula y fija su objeto, principios, jurisdicción y procedimiento. En el caso de la protección de los derechos constitucionales fundamentales, la acción expedita, como es de conocimiento general, será entonces la acción de tutela.*

*Sin embargo, existen casos en los que por la vulneración o amenaza de derechos colectivos se produce la vulneración o amenaza de derechos fundamentales (...)*

*En estas condiciones, se ha considerado que dada la conexidad del ataque entre derechos colectivos y fundamentales deberá prevalecer la tutela sobre las acciones populares, para garantizar la protección de los derechos fundamentales, la unidad de defensa y la economía procesal”<sup>1</sup>.*

En el caso que nos ocupa, es posible concluir, con fundamento en el acervo probatorio, que los fines perseguidos por el actor tienen estrecha relación con derechos colectivos, como el espacio público y la tranquilidad ciudadana, sin que exista posibilidad de inferir que se esté desconociendo derecho fundamental alguno del actor, y tampoco que éste haya sustituido la acción de tutela por la acción popular.

### **Cuestión previa. Nulidad.**

Debe advertirse en primer término, que la Ley 472 de 1998, expedida el 5 de agosto, en su artículo 86 que trata sobre la vigencia, dispuso que **“La presente ley rige un año después de su promulgación...”**.

Observa la Sala que la demanda que originó el proceso fue presentada el 27 de junio de 1999, esto es, antes de entrar a regir la Ley 472 que se invocó por el actor y que sirvió de fundamento a la sentencia.

Por determinación de la Sala Plena del Tribunal de Cundinamarca, se radicó el negocio en la sección primera, quien emitió el primer auto en agosto 12 de 1999 (fl. 49), es decir, cuando ya se encontraba en pleno rigor la Ley 472 de 1998.

En principio, tal proceder implicaría la ocurrencia de una causal de nulidad de la actuación, por haberse sometido y atado el trámite a una normatividad para ese momento inexistente.

---

<sup>1</sup> Sentencia T-453 de agosto 31 de 1998, expediente T-160038, actor: Camilo Augusto Hernández Córdoba, M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

No obstante, acudiendo al artículo 144 (antiguo 156)(modif. D.E. 2282/89, art. 1° num. 84) del C.P.C. que trata sobre el saneamiento de las nulidades, como quiera que las partes y aún el Ministerio Público no la alegaron, y en cambio actuaron posteriormente al momento en que se configuró la causal de nulidad (antes del 5 de agosto de 1999), la Sala estima que con ese proceder quedó saneada. Es razón de más para considerar lo anterior, que el trámite desarrollado cumplió la finalidad perseguida y con el mismo no se violó el derecho de defensa.

Sobre la materia, la Sala ya se pronunció, cuando en virtud de apelación, conoció de autos en los cuales el *a-quo* rechazó demandas por falta de jurisdicción, oportunidad en la cual dijo:

*“Tal y como se viene exponiendo, la ley 472 recogió en un solo procedimiento la totalidad de las acciones populares (las antiguas y las nuevas) pero, el procedimiento aplicable antes de entrar a regir la precitada ley 472 era el siguiente:*

*a. La atribución a la jurisdicción civil ordinaria, del conocimiento íntegro de este tipo de procesos (art. 16, Numeral 1 y 11 del C.P.C.).*

*b. El procedimiento abreviado para su definición (art. 15, ley 446 de 1.998, modificatorio del numeral 7° del art. 435 del C.P.C.).*

*De estas normas se concluye que, sin duda, el actor debió presentar su demanda ante la jurisdicción civil, pues, para la época, aún sin vigencia la ley 472, no existía atribución legal de competencia, en estos casos, a la jurisdicción contencioso administrativa.*

*(...)*

*Pero, como a la fecha de resolver este recurso ya esta vigente la ley 472 de 1998, de conformidad con su art. 15, correspondiente a esta jurisdicción el conocimiento de la presente demanda, en razón de ser entablada con ocasión de actos, acciones u omisiones de entidades públicas.*

*Por lo anterior, si bien cuando el Tribunal se pronunció no había carencia de jurisdicción para conocer de la demanda, hoy al estar vigente la referida ley 472 y en aplicación de los principios constitucionales de acceso a la administración de justicia y de prevalencia del derecho sustancial, se ordenará que el *a-quo* asuma dicho conocimiento”<sup>2</sup>.*

Porque, como es sabido, existen leyes sustanciales y leyes procesales, y por principio, éstas son de aplicación inmediata, como lo ha reconocido en diversos pronunciamientos la Corte Suprema de Justicia, criterio que se recoge en providencia de la cual se extracta lo siguiente:

---

<sup>2</sup> Auto de agosto 19 de 1999, expediente AP-001, actor: Efraín Olarte Olarte, M.P.: Dr. Alier Eduardo Hernández E., y auto de septiembre 30 de 1999, expediente AP-002, actor: Lucero Zuluaga Salazar, M.P.: Dra. María Elena Giraldo Gómez.

*“... no existe ningún derecho para los asociados a que la integridad de un proceso se tramite conforme a la legislación existente al momento de su iniciación, pues si en el curso del mismo varía la legislación procesal, las actuaciones nuevas se rigen por la ley nueva, que por referirse al ejercicio de la función soberana del Estado para administrar justicia, es de orden público y, en consecuencia, de aplicación inmediata, de interpretación restrictiva y de obligatorio cumplimiento. ...”<sup>3</sup>.*

## **De los aspectos de inconformidad**

Las apelaciones se concretan a buscar la modificación de la sentencia en cuanto se fijó un incentivo para el actor, y se conformó una comisión de verificación del pacto, aspectos que se analizarán separadamente, en la forma que a continuación se expone.

### **1. De la fijación de incentivo para el actor.**

Los apelantes atacan el reconocimiento que hizo el Juez en la sentencia en favor del demandante, en suma equivalente a 10 salarios mínimos legales.

Estima la Sala que en el presente caso, hay lugar a reconocer dicho incentivo en favor del demandante, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

1ª) La Ley 472 previó en su artículo 39 que *“El demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales. (...)”*.

Dicha disposición no condicionó ese reconocimiento, a las circunstancias argumentadas por los apelantes.

Parece claro el propósito del legislador el de crear este tipo de incentivo como reconocimiento a la labor desarrollada por las personas que demanden mediante la acción popular, como quiera que esta persigue la protección de la colectividad, y en ese sentido alienta la actuación y celo del particular interesado.

El problema en nuestro caso radica en si dicho incentivo, se debe sólo cuando haya sentencia favorable a las pretensiones de la demanda, o si también procede bajo otros presupuestos, como en el caso de pactos de cumplimiento que posteriormente deben ser revisados por el juez.

---

<sup>3</sup> C.S.J., auto de agosto 5 de 1993, expediente 4510, M.P.: Dr. Pedro Lafont Pianetta.

Los apelantes hacen una interpretación restrictiva del artículo 34 de la Ley 472, pues en su criterio, el incentivo sólo podrá otorgarse cuando se profiera sentencia en la que “... **se acoja las pretensiones del demandante** ...”.

2ª) Volviendo a la Ley 472, su artículo 27 dispuso el procedimiento para llevar a cabo el pacto de cumplimiento, da al juez la facultad de revisar el pacto de cumplimiento, y determina que dicha revisión deberá adoptarse mediante sentencia.

No es atendible pensar que al otorgársele por la norma esa facultad revisora, se haya limitado la función del juez únicamente a ello, y que por tanto haya perdido las demás facultades que por ley tiene como funcionario judicial.

3ª) El pacto se equipara a una conciliación o arreglo directo; de cualquier manera, en él se manifiesta la voluntad de las partes respecto del objeto.

Pero judicialmente, a un acuerdo se llega respecto de pretensiones demandadas, y precisamente son éstas la base de aquel. Esto es, no podría formalizarse un acuerdo si no hay una demanda en disputa, en la cual se debaten los intereses del demandante, quien puede llegar a conciliarlos o no, dependiendo de la satisfacción que de esos intereses reciba del acuerdo.

4ª) El incentivo implica un reconocimiento económico a una labor diligente, oportuna y permanente del demandante. En este caso, el procedimiento previsto por la ley no se cumplió en su totalidad, por cuanto en la audiencia especial se hizo un pacto entre las partes; pero eso no implica que la labor del demandante haya sido menos diligente, pues su actuación en esa audiencia fue necesaria para esa conciliación.

5ª) Por último, el contenido del arreglo, además de ser una consecuencia de la acción interpuesta por el señor CASAS JIMENEZ, fue un recurso adicional a los trámites por él adelantados ante las autoridades demandadas, lo cual en conjunto demuestra el interés meramente colectivo que le asiste, que es precisamente lo que la ley busca reconocer.

Por las razones anteriormente expuestas, la Sala considera ajustado tanto a la ley como a las circunstancias específicas del presente trámite, el incentivo otorgado por el *a-quo* al demandante, en cuantía de diez (10) salarios mínimos legales mensuales, aspecto en el cual CONFIRMARA la sentencia apelada.

## 2. De la conformación del comité de verificación

El *a-quo*, en la sentencia aprobatoria del pacto, decidió igualmente conformar un Comité de verificación, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 472, aspecto con el cual se mostró inconforme la Procuradora Delegada.

Siguiendo el principio residual a que se hizo referencia al tratar el punto anterior, considera la Sala que el comité de verificación podrá integrarse cuando el proceso culmine con sentencia de mérito, y no para cuando termina con sentencia aprobatoria del pacto.

Basta revisar el artículo 27 de dicha Ley, el que en su inciso 7° dispuso que la aprobación del pacto de cumplimiento se surtirá mediante sentencia y que *“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**” (se resaltó).*

En cambio, el artículo 34 fundamento del fallo apelado, establece que en la sentencia, el juez *“..**podrá conformar un comité de verificación del cumplimiento de la sentencia en la 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**”(se resaltó).*

Es claro que no otra intención tuvo el legislador cuando creó dos mecanismos para vigilar y asegurar el cumplimiento de la sentencia: cuando se tratara de sentencias aprobatorias del pacto, previó una auditoría a cargo de persona natural o jurídica, y para el evento de sentencia de mérito, facultó al juez para conformar un comité de verificación.

Ello guarda consonancia con la finalidad de las dos instituciones; en efecto, mientras en el pacto se recoge la voluntad de las partes para ejecutar o dejar de ejecutar algo, en la sentencia de mérito se da una orden. Por tanto, si el proceso termina a través del mecanismo conciliatorio, no hay razón para dudar del ánimo compromisorio de las partes al punto de conformar el comité -de alto nivel, como se ve-, y basta para seguir el cumplimiento del acuerdo, la designación del auditor.

Razón de más para sostener lo dicho, fue la previsión normativa en cuanto el Juez conserva la competencia para la ejecución del pacto, funcionario ante quien el propio demandante o un interesado puede informar cualquier burla del acuerdo.

En este caso, además del auditor, el cual incluso fue designado en forma concurrente por las partes, el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo y el propio Tribunal en la audiencia especial, el Tribunal conformó el comité, creando confusión y desarticulación de la función.

Tanto la figura del auditor como la del comité fueron creados para cumplir una misma función, esto es, servir de veedores para el acatamiento de la providencia que puso fin al proceso, pero dándole autonomía a cada una de ellas, y en consecuencia estima la Sala que no pueden ser concurrentes ni coexistir dentro de un mismo trámite. La conformación de cada una de estas figuras guarda proporción con el objeto a verificar: mientras el Auditor lo hace respecto de un acuerdo, en el cual se supone que el demandado desea realizar algo; el comité

se encarga de velar por la realización de una orden, bajo el entendido de que el demandado fue renuente a acceder en forma voluntaria a las pretensiones o a parte de ellas.

### **Decisión**

Los razonamientos hechos le sirven de fundamento a la Sala para **REVOCAR** el ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia, y **CONFIRMARLA** en lo demás.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA :**

**Primero.-** REVOCAR el ordinal cuarto de la parte resolutive de la sentencia proferida el 27 de septiembre de 1999 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**Segundo.-** CONFIRMAR dicha providencia en lo restante.

**Tercero.-** Sin costas.

**Cuarto.-** Devolver el expediente al Tribunal de origen.

COPIESE, COMUNIQUESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR    JESUS MARIA CARRILLO  
BALLESTEROS  
Presidente de la Sala

ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ    MARÍA ELENA GIRALDO  
GOMEZ

RICARDO HOYOS DUQUE

MERCEDES TOVAR DE HERRAN  
Secretaria General