

# JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

## LAS ACCIONES POPULARES EN COLOMBIA

Por:

Libardo Orlando Riascos Gómez

Doctor en Derecho

2008

---

Consejo de Estado, Sentencia CE-0824-2000

### TEMAS:

- Acciones populares como mecanismo de defensa constitucional de los derechos colectivos previstos en la Constitución de 1991 (p.e., el Espacio público)
- “El Pacto de cumplimiento”, una especie de conciliación en los procesos judiciales iniciados con acciones populares
- ACCIONES POPULARES - Carecen de contenido subjetivo, pues se dirigen a defender el interés público

---

**CONSEJO DE ESTADO, Sentencia, 24 de Agosto de 2000**

**ACCION POPULAR - Recuperación del espacio público, procedente / PACTO DE CUMPLIMIENTO - Una vez aprobada la sentencia dirá qué obligaciones y derechos rigen / INCENTIVO SOLICITADO - Improcedente, pues solo debe ser contemplado en la sentencia que se dicte como terminación normal del proceso / ACCIONES POPULARES - Carecen de contenido subjetivo, pues se dirigen a defender el interés público**

*La sentencia fue apelada por el actor al considerar que, habiéndose suscrito un pacto parcial de cumplimiento, y lograrse la recuperación del espacio público para el goce de la comunidad, es lógico que se conceda y tase el incentivo que dispone la ley para estos casos. En estas condiciones, aprobado el pacto de cumplimiento, que es una conciliación, sólo las obligaciones y derechos allí consignados serán los que pueden ser objeto de la sentencia mediante la cual se imparte aprobación al pacto, sin perjuicio de que el juez conserve competencia para vigilar su ejecución. Examinado el pacto de cumplimiento, en ninguno de sus apartes se encuentra que las partes se hayan comprometido a reconocer al señor Gustavo Quintero García suma alguna por concepto de incentivo, razón por la cual no encuentra la Sala sustento para acceder al pedimento del actor. Observa la Sala que mientras el contenido de la sentencia que se profiere como consecuencia de un pacto de cumplimiento se limita a su aprobación, el incentivo sólo puede ser contemplado en la que se dicta como consecuencia de la terminación normal del proceso y al finalizar el incidente que liquida los perjuicios, procedimiento que no se adelantó en este caso. Si bien la ley 472 de 1998 en su artículo 39 prevé que el demandante en acción popular tendrá derecho a un incentivo que fijará el juez como parte de la indemnización, debe entenderse que cuando el proceso se ha terminado anormalmente mediante un "Pacto de Cumplimiento", no hay lugar a ello, puesto que todos los derechos derivados de la acción se entienden satisfechos en los términos en que queden conciliados y posteriormente aprobados. Por último, es necesario anotar que, en principio, las acciones populares carecen de contenido subjetivo, es decir que no se persigue un resarcimiento pecuniario, pues se actúa en defensa del interés público, y aunque la ley prevé una recompensa, éste no es el fin primordial, pues se obra más en beneficio de la comunidad de la que el demandante forma parte. En este orden de ideas, el proveído impugnado amerita ser confirmado.*

NOTA DE RELATORIA: Cita sentencia C-215 de 1999, Corte Constitucional.

(Sentencia de 24 de agosto de 2000, Sección Segunda, Exp. AP-090, Ponente: Dr. CARLOS A. ORJUELA GÓNGORA, Actor: GUSTAVO QUINTERO GARCIA).

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCION SEGUNDA  
SUBSECCION "B"

**Consejero ponente: CARLOS A. ORJUELA GÓNGORA**  
Santafé de Bogotá, D.C., agosto veinticuatro (24) de dos mil (2.000).-  
**Radicación número: AP-090**  
**Actor: GUSTAVO QUINTERO GARCIA.-**

**Referencia: ACCION POPULAR**

**Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la providencia del 7 de julio de 2.000, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual negó la acción popular interpuesta por GUSTAVO QUINTERO GARCIA contra la Alcaldía Menor de Suba y Otros, y el incentivo de que trata el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.**

#### **LA DEMANDA**

Estuvo encaminada a obtener la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, para la recuperación del goce del espacio público del predio situado en la autopista norte, costado occidental, kilómetro 13 entre calles 200 y 208 de la actual nomenclatura de Santafé de Bogotá.

Como pretensión cita la siguiente:

Que se disponga cesar o suspender el peligro y la vulneración o agravio de los vendedores de carne y demás personas indeterminadas, de la apropiación indebida e inadecuada utilización así como del deterioro o corrupción del medio ambiente, todo lo cual prevalece sobre el interés particular, protegiendo y garantizando la defensa del interés colectivo sobre el predio de destinación al uso público situado en la autopista norte, costado occidental kilómetro 13.

Como hechos en los cuales fundamenta la anterior pretensión cita los siguientes:

"1º. Corresponde a los particulares el goce de los bienes de la Nación en los denominados de uso público.

2. Catorce (14) vendedores de carne a la llanera de la autopista a norte agrupados en el sindicato denominado SINVERCALLA interpusieron acción de tutela contra el Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, en busca de la protección del derecho al trabajo.

3. El Juzgado 52 Penal del Circuito de Santafé de Bogotá decidió en providencia del 28 de Enero de 1.994 tutelar el derecho de los vendedores de carne y ordenar al Alcalde Menor la reubicación "en aras de la coexistencia de los derechos al Espacio Público y al Trabajo".

1. *El Alcalde Menor de Suba, SERGIO ANTONIO ESCOBAR JAIMES el 28 de Mayo de 1.994, acordó por escrito con las señoras FLOR MARIA BAUTISTA S., y MARIA FELISA MENDEZ SIERRA, quienes actuaban en representación del Sindicato Sinvercalla, "... la reubicación provisional y no permanente de los asadores de carne a la llanera, miembros del sindicato referenciado, en la autopista norte con calle doscientos (200) costado occidental, sector de Suba (Zona 11), previo concepto de la Procuraduría de Bienes del Distrito Capital".*
1. *Antes de suscribir el acuerdo mencionado el señor Alcalde, como lo informó en el Oficio 0404-94 calendarado Mayo 12 de 1.994 dirigido al Juzgado 52 Penal del Circuito de Bogotá, consultó a la Procuraduría de bienes la posibilidad de la instalación de los vendedores en la calle 200 con la autopista del norte, y en dicha comunicación afirmó lo siguiente, numeral 2º "... El Despacho consultó ante la Procuraduría de bienes del Distrito y conceptuó que ese sitio es un bien de uso público y como consecuencia de ello no era viable la reubicación de estos vendedores puesto que estaba ordenando la invasión del espacio público".*
3. *La Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito presentó proceso de restitución de bien de uso público ante la Alcaldía Menor de Suba, que terminó con la Resolución Administrativa Bo. 533-98 del 30 de Octubre de 1.998 que ordenó restituir el espacio público a varios de los ocupantes del predio de uso público, comprendido entre la calle 200 y la 208, y se abstuvo de ordenar la restitución en contra de doce (12) vendedores, teniendo en cuenta la tutela que los protege.*
4. *El Consejo de Justicia de Santafé de Bogotá, Sala Administrativa, resolvió los recursos interpuestos por los ocupantes del predio de uso público, el 30 de Abril de 1.999, revocando el numeral tercero de la Resolución de la Alcaldía Menor de Suba, en el sentido de no ordenar la restitución de las señoras CARLINA PACHON DE RUGE y BLANCA DE OJEDA.*
5. *Obra en el proceso de restitución de la Alcaldía Menor de Suba oficio del Departamento de Planeación Distrital, de Marzo 10 de 1.995, que indica que consultado el archivo General del Departamento la Plancha C-93 Escala 1:200 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y según visita practicada a terreno por el Arquitecto zonal el 28 de Marzo de 1.995 se verificó que las casetas de ventas que vienen funcionando sobre la autopista norte costado*

occidental, frente a la Escuela Colombiana de Ingeniería se encuentran ocupando "Espacio público" correspondiente a la zona de control ambiental de 10:00 metros de la autopista norte (paseo de los libertadores).

6. *A pesar que el Alcalde Menor de Suba ubicó en el predio a catorce (14) vendedores para la fecha de la visita de la Inspección habían treinta (30) casetas con construcciones en material, rejas y tejas de zing. Se han construido baños públicos con material con pozos sépticos o letrinas. Los asaderos de carne propiamente dichos se han construido en la berma con material y rejas metálicas.*
  7. *El hecho anterior se confirmó en la diligencia de inspección judicial que practicó la asesora jurídica de la Alcaldía Menor de Suba, según acta que obra en el expediente de restitución de espacio público ante la Alcaldía Menor de Suba.*
  8. *Las citadas personas desde el 28 de Mayo de 1.994, fecha del Acuerdo suscrito con el Alcalde Menor, han construido obras de desagradable aspecto y gran incomodidad, para vender alimentos y bebidas, impidiendo el goce de este bien de uso (sic) público por la comunidad y cercenando el derecho colectivo de desplazamiento por este sitio.*
  9. *Igualmente las obras impiden el tránsito (sic) de las personas en forma segura así como de los automotores al obstruir el paso normal creando gran congestión en el área ocupada.*
  10. *Para los baños públicos no cuentan con la infraestructura que para tal efecto otorgan las empresas públicas, y sin obtener los debidos permisos y sin las conexiones y desagües obstruyendo los correspondientes a las aguas negras del sector.*
  11. *Con el uso autorizado por la Alcaldía Menor de Suba se cambió la destinación del inmueble que fue (sic) cedido del predio de mayor extensión de la Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito al Distrito Capital, para futuras ampliaciones de la autopista norte.*
  12. *Con el acuerdo hecho con la Alcaldía Menor de Suba los ocupantes se creen con tanto derecho a permanecer allí que ya se han hecho transacciones importantes vendiendo o cediendo sus "posesiones" y establecimientos de comercio por fuertes sumas de dinero, engañando a ingenuos a quienes les aseguran que esa ocupación es definitiva, con el futuro de obtener por prescripción la titularidad sobre los predios, hecho que no puede ocurrir.*
  13. *Como consta en el acta de la diligencia de inspección judicial de la Alcaldía de Suba se encontró que varias casetas estan (sic) arrendadas a terceras personas.*
  14. *Además, los vendedores se instalaron sobre un humedal natural, refugio de aves y de fauna propia de la Sabana de Santafé de Bogotá, que sirve de depuración a las aguas lluvias, que finalmente desembocan al río Bogotá. Hoy día los ocupantes vierten todos sus desechos a este sitio.*
  15. *Los vendedores estan (sic) instalados también sobre los ductos de la energía, teléfonos y gas natural.*
  16. *Todo establecimiento de comercio debe cumplir con unos requisitos (sic) mínimos para funcionar normalmente, tales como licencia de funcionamiento, patente de sanidad, y autorización de bomberos, entre otros, requisitos que no ha cumplido ni puede cumplir ninguno de estos negocios.*
  17. *La preparación de alimentos para vender se hace sin ninguna norma de higiene, por lo que a la fecha la berma de la Autopista Norte entre calles doscientos (200) y doscientos ocho (208), costado occidental, presenta un espectáculo grotesco, con elementos de construcción, víveres, envase de cerveza y gaseosa, tusas y hojas de mazorca, desperdicios y demás que atrae perros, ratas e insectos que abundan en el sector.*
  18. *Es un hecho notorio y conocido plenamente por la Alcaldía Menor de Suba que se trata de un bien de uso público, toda vez que fue la misma Alcaldía quien acordó con los vendedores de carne a la llanera su ubicación transitoria en ese sitio.*
  19. *La Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito, intento (sic) por vía de Tutela la recuperación del bien de uso público, acción que no prosperó ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, donde se desarrolló parte importante de la prueba que servirá de base a este proceso.*
23. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, en comunicación dirigida al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dijo: "Con relación a la información solicitada me permito anexar los oficios 7200-95-210-530 de la Dirección de Diseño y Desarrollo Urbano 9320-95-04 de la gerencia Comercial en el que manifiestan que los vendedores de alimentos

instalados en el costado occidental de la calle 200 kilómetro 13 autopista Norte, frente a la Escuela Colombiana de Ingeniería están localizados en una zona sin redes oficiales de distribución de Acueducto ni redes de Alcantarillado; muy distantes de la calle 191 costado occidental de la autopista norte, que corresponde al límite del perímetro de servicio de ese sector, por lo tanto no tienen posibilidad técnica".

## **NORMAS VIOLADAS**

Como disposiciones aplicables cita las siguientes:

Artículo 88 de la Constitución Nacional; Ley 472 de 1.998; Código Contencioso Administrativo; Ley 9 de 1.989, artículo 5 y demás normas concordantes.

## **LA SENTENCIA**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó la acción popular (fls. 375-399); al respecto manifestó que la administración distrital en forma equivocada ordenó la reubicación en una zona de uso público a 14 personas integrantes del SINVENCALLA, a pesar de que la Procuraduría de Bienes del Distrito mediante concepto manifestó la improcedencia, e igualmente, a raíz del fallo de la Corte Constitucional se le protegió el derecho de permanecer en dicho lugar a 7 vendedores de carne.

Anotó igualmente, que la autoridad judicial no puede permitir que se continúe con la ocupación del espacio público, toda vez que se contravienen normas de orden constitucional; por lo tanto, así sea que las 14 personas pertenecientes a SINVENCALLA se encuentren protegidos por la tutela del Juzgado 52 Penal del Circuito de Santafé de Bogotá o las 7 restantes por la decisión de la H. Corte Constitucional, también lo es que la reubicación se dispuso en forma transitoria y de eso hace ya 6 años, por lo que se debe velar para que quienes con anterioridad se les había permitido ocupar espacio público, se reubiquen en sitios donde puedan desarrollar su actividad en forma permanente, sin el temor de ser nuevamente desalojados y donde puedan expender su producto con las mínimas garantías de higiene y seguridad y no causen otros problemas a la comunidad.

Así mismo dijo que: "el espacio público objeto de la presente acción se encuentra restituido, habiéndose cumplido por parte de la funcionaria demandada, esto es la Alcaldesa Local de Suba, con la obligación de mantener libre los espacios públicos, razón por la cual se deberá negar la acción en estudio por sustracción de materia".

No obstante lo anterior, el A quo manifiesta que debe velar por los vendedores de carne que están protegidos por las tutelas referidas y que no se acogieron al pacto de cumplimiento suscrito dentro de la presente acción.

En el caso de los vendedores de carne que fueron protegidos por tutela, pero que no se acogieron al pacto de cumplimiento y en la actualidad fueron desalojados por invasión del espacio público, la única obligación que le corresponde cumplir al Estado, es la de reubicarlos en condiciones dignas y justas, pero en un lugar que no tenga las características de espacio público.

Al respecto, el fallador de primera instancia transcribió los apartes de una sentencia de la Corte Constitucional, en donde se trató un asunto similar al que aquí se estudia y cuyo Magistrado Ponente fue el Dr. Fabio Morón Díaz; de donde se concluye que, le corresponde cumplir al Estado la obligación de reubicar en caso de desalojo por motivos de interés general, a los vendedores ambulantes que venían ocupando debidamente autorizados un determinado espacio público, siempre que se den los siguientes presupuestos: a. Que la medida se genere en la necesidad de hacer prevalecer el interés general sobre el interés particular; b. Que se trate de trabajadores que con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar un espacio público de uso común, hayan estado instalados allí y c. Que dicha ocupación hubiese sido permitida con anterioridad por las respectivas autoridades, a través del respectivo permiso o licencia.

Igualmente, la Corte Constitucional, al analizar el tema de los vendedores ambulantes (especialmente en lo relacionado con los vendedores de carne objeto de la presente), respecto a la primacía del interés general de restituir el espacio público, así como el deber de proteger el derecho al trabajo, desarrolló el principio de la confianza legítima, en la sentencia SU- 360 de mayo 19 de 1.999, cuyo Magistrado Ponente fue el Dr. Alejandro Martínez Caballero y de donde concluyó el A quo lo siguiente:

"De conformidad con la jurisprudencia transcrita, la cual sirve de parte motiva y por estar de acuerdo la Sala con ésta, teniendo en cuenta que dentro del sub júdice se dan todos y cada uno de los requisitos señalados anteriormente, en consecuencia, el Alcalde Local de Suba en coordinación con el Fondo de Ventas Populares de Santafé de Bogotá, deberá proceder a reubicar a los vendedores de carne que se encontraban ubicados en la Autopista Norte entre las calles 200 y 208, protegidos por las tutelas citadas y que no se acogieron al pacto de cumplimiento celebrado dentro de la presente acción en los lugares que se han intentado como alternativa, esto es, en la Caseta Feria Popular de la 38 o en la Autopista Sur frente al cementerio El Apogeo, en el término de tres (3) meses contados a partir de la firmeza de ésta providencia, con la obligación para los vendedores ambulantes, objeto de reubicación de garantizar el aspecto económico que se derive de tal alternativa".

El principio de la confianza legítima, a que se hace alusión en la sentencia SU-360 de 1.999, no significa que la autoridad

encargada de restituir el espacio público se encuentre impedida para ello, o que genere el derecho para el invasor del espacio público de ser indemnizado por el Estado u obtener a cambio de la devolución del bien público invadido una suma de dinero; todo lo contrario, en la citada jurisprudencia se dice que los funcionarios administrativos deben desalojar a los vendedores ambulantes invasores, y velar porque el espacio público que pertenece a todos los ciudadanos esté libre de cualquier perturbación, pero en aras de proteger el derecho al trabajo de los mismos, debe ordenarse igualmente la reubicación de los vendedores a quienes a lo largo del tiempo el mismo Estado le ha permitido desarrollar dicha actividad.

Considera el A quo que teniendo en cuenta que hubo un pacto de cumplimiento, así sea en forma parcial y de conformidad con la labor desempeñada, no es del caso fijar el incentivo consagrado en el artículo 39 de la Ley 472 de 1.998.

## **EL RECURSO**

La parte actora impugnó el anterior proveído (fl. 401); al respecto manifestó su inconformidad de la siguiente manera:

"Los argumentos expuestos por el Tribunal en el fallo impugnado para negar la acción popular son suficientes para conceder el incentivo que la citada ley otorga a quien actúa (sic) como demandante en un proceso donde se logra el objetivo de recuperar el espacio público".

"Si el objetivo de la acción propuesta fundada en serias consideraciones, era la recuperación del espacio público para el goce de la comunidad, y ésto (sic) se logró en la audiencia especial celebrada el 25 de Abril del año en curso ante el tribunal Administrativo, con el pacto parcial de cumplimiento, y con la diligencia de restitución de espacio público adelantada por la Alcaldía Menor de Suba, el 27 de Junio del año en curso, como consta en las consideraciones del fallo del Tribunal, es lógico que se conceda y tase el incentivo que dispone la ley para estos eventos".

Concluye diciendo que si no se hace necesario el trámite de la acción popular por sustracción de materia, como se indica en la providencia, no le "quita" el derecho al actor a gozar del incentivo que ofrece la ley, y que se adquiere por el trámite de la acción popular que adelantó y culminó con el logro del objetivo.

## **CONSIDERACIONES**

La sentencia fue apelada por el actor al considerar que, habiéndose suscrito un pacto parcial de cumplimiento, y lograrse la recuperación del espacio público para el goce de la comunidad, es lógico que se conceda y tase el incentivo que dispone la ley para estos casos.

El artículo 27 de la ley 472 de 1998 dice:

"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.

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".

Y el artículo 39 ibídem, prevé:

"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..."

En sentencia C-215 de 1999, la Corte Constitucional al examinar la constitucionalidad del artículo 27, antes transcrito, expresó:

"...En efecto, el objetivo que persigue ese pacto es, previa la convocatoria del juez, que las partes puedan llegar a un acuerdo de voluntades para obtener el oportuno restablecimiento y reparación de los perjuicios ocasionados a los derechos

e intereses colectivos, dando con ello una terminación anticipada al proceso y solución de un conflicto y por ende, un menor desgaste para el aparato judicial...

....No se trata entonces, como erróneamente lo interpreta el demandante, de la negociación de la sanción jurídica, ni menos aún, que con el citado mecanismo se esté atentando contra la eficacia de la acción popular. Por el contrario, ese acuerdo contribuye a obtener la pronta reparación de los perjuicios ocasionados por la vía de la concertación, reduciendo los términos del proceso y en consecuencia, de la decisión que debe adoptar el juez, todo ello, en desarrollo de los principios constitucionales ya enunciados.

De igual forma, mediante el compromiso que suscriben las partes y que se consigna en el proyecto de pacto, se busca prever oportunamente la violación de los intereses colectivos, y por consiguiente, su efectiva protección y reparación.

Otro argumento que desvirtúa la interpretación del mencionado pacto como un medio para negociar la sanción jurídica, se refiere al hecho de que la conciliación versa sobre algo que se encuentra pendiente de determinación, pues al momento de intentarse el pacto de cumplimiento, aún no se ha impuesto sanción alguna al infractor. A lo anterior se agrega, que el intento de acuerdo parte de la base de que quien ha ocasionado la afectación de los derechos e intereses colectivos reconozca su infracción y acepte cuando fuere del caso, la reparación de los daños ocasionados, en beneficio de los directamente perjudicados y de la sociedad en general. Más aún, se reitera que la intervención del Ministerio Público garantiza que en la celebración del pacto no se desconozcan ni desmejoren los derechos e intereses de los accionantes, dada su función de velar por la vigencia de tales derechos....

...Al respecto, cabe precisar en primer término, que en el precepto acusado están previstas las garantías suficientes para prevenir la situación de incumplimiento del pacto. Como primera medida, el juez conserva la competencia para la ejecución de dicho pacto, para lo cual puede designar a una persona natural o jurídica que en calidad de auditor, vigile y asegure la ejecución de la fórmula de solución del conflicto. Esto, en cuanto se refiere al contenido mismo de la conciliación aprobada por el juez. ....

....En este orden de ideas, concluye la Corte, que la posibilidad de conciliación prevista en el artículo 27 acusado, como un mecanismo para poner fin a una controversia judicial en torno a la amenaza o violación de derechos e intereses colectivos, no contradice el ordenamiento constitucional, razón por la cual, el fallo que aprueba el pacto de cumplimiento hace tránsito a cosa juzgada, de conformidad con el artículo 36 de la Ley 472 de 1998."(Resalta la Sala)

La conciliación judicial lograda entre las partes y aprobada por el juzgador comporta una decisión jurisdiccional con efectos de cosa juzgada; la conciliación es una institución en virtud de la cual se persigue un interés público, mediante la solución negociada de un conflicto jurídico entre partes; en otras palabras, es la forma de terminación anticipada de la controversia que pone fin al proceso. Al lograrse ella, los derechos y obligaciones en controversia quedan definidos con el alcance y los efectos que allí se acuerden.

Si bien es cierto que el juez tiene poderes amplios para regular el proceso conciliatorio, también lo es que aquellos acuerdos que no merezcan objeción alguna para su aprobación, serán el instrumento que determine la forma como las partes consideran satisfechos sus extremos litigiosos.

En estas condiciones, aprobado el pacto de cumplimiento, que es una conciliación, sólo las obligaciones y derechos allí consignados serán los que pueden ser objeto de la sentencia mediante la cual se imparte aprobación al pacto, sin perjuicio de que el juez conserve competencia para vigilar su ejecución.

Examinado el pacto de cumplimiento que obra a folios 250 a 259, en ninguno de sus apartes se encuentra que las partes se hayan comprometido a reconocer al señor Gustavo Quintero García suma alguna por concepto de incentivo, razón por la cual no encuentra la Sala sustento para acceder al pedimento del actor.

De otra parte, el artículo 34 inciso 2º de la ley 472 de 1998, determina:

"...La condena al pago de 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 a favor del actor..." (Subraya la Sala)

Observa la Sala que mientras el contenido de la sentencia que se profiere como consecuencia de un pacto de cumplimiento se limita a su aprobación, el incentivo sólo puede ser contemplado en la que se dicta como consecuencia de la terminación normal del proceso y al finalizar el incidente que liquida los perjuicios, procedimiento que no se adelantó en este caso.

En la sentencia antes citada, la Corte, en relación con la pérdida del derecho a la indemnización proveniente de una acción popular expresó:

"...A lo anterior se agrega que, en el caso particular de la indemnización decretada en virtud de una acción popular, aquella no se refiere únicamente al resarcimiento por la violación de derechos individuales, sino que se trata de la reparación de los daños causados por la vulneración a derechos e intereses colectivos, es decir en beneficio de toda una comunidad afectada..."

Si el incentivo previsto en el artículo 39 de la ley 472 de 1998 es parte de la indemnización que se establece a favor del demandante, y la controversia se concilia mediante pacto de cumplimiento sin contemplar el reconocimiento de incentivo en su favor a título de indemnización, no es viable ahora su reconocimiento .

Si bien la ley 472 de 1998 en su artículo 39 prevé que el demandante en acción popular tendrá derecho a un incentivo que fijará el juez como parte de la indemnización, debe entenderse que cuando el proceso se ha terminado anormalmente

mediante un "Pacto de Cumplimiento", no hay lugar a ello, puesto que todos los derechos derivados de la acción se entienden satisfechos en los términos en que queden conciliados y posteriormente aprobados.

Por último, es necesario anotar que, en principio, las acciones populares carecen de contenido subjetivo, es decir que no se persigue un resarcimiento pecuniario, pues se actúa en defensa del interés público, y aunque la ley prevé una recompensa, éste no es el fin primordial, pues se obra más en beneficio de la comunidad de la que el demandante forma parte. En este orden de ideas, el proveído impugnado amerita ser confirmado.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA**

Confírmase la sentencia apelada, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 7 de julio de 2000, mediante la cual niega la acción popular respecto al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, e igualmente el incentivo de que trata el artículo 39 de la ley 472 de 1998, dentro de la acción popular incoada por GUSTAVO QUINTERO GARCIA contra la Alcaldía Menor de Suba y Otros.

***Cópiese, notifíquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.***

***Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada el día 24 de agosto de 2.000.***

ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO TARSICIO CACERES TORO

CARLOS A. ORJUELA GONGORA

MERCEDES TOVAR DE HERRAN Secretaria General

---

**Actualización: Pasto, Octubre 27 de 2003**

Tomada de [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)

---

[Principio del documento](#)