

## **LÍNEA JURISPRUDENCIAL**

### **TÍTULO SANCION AL ACTOR POPULAR POR SU INASISTENCIA INJUSTIFICADA A LA AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO EN LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**POR**

**ALBA SUSANA FLOREZ PATERNINA**  
C.C. 43.806.775

**PAULA CRISTINA LEMA FERNANDEZ**  
C.C. 43.273.669

Trabajo académico para optar por el título de Especialista en Derecho  
Procesal Contemporáneo

**UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN  
FACULTAD DE DERECHO  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO PROCESAL CONTEMPORÁNEO  
MEDELLÍN  
2011**

# **SANCIÓN AL ACTOR POPULAR POR LA INASISTENCIA INJUSTIFICADA A LA AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO EN LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

## **INTRODUCCIÓN**

La importancia del presente trabajo se justifica por si misma, como quiera que con ella se pretende determinar el mecanismo utilizado por el Consejo de Estado para contrarrestar la desidia de los demandantes frente al trámite de las acciones populares, con fundamento en la facultad y obligación del juez de darles impulso de manera oficiosa, llegando al punto de desatender totalmente sus obligaciones procesales, de ahí que sea tan trascendente, el ejercicio académico de relacionar de forma cronológica la jurisprudencia de la corporación a que estamos haciendo referencia.

Con la realización de la línea jurisprudencial que se analiza en este trabajo, se pretende identificar las providencias en las cuales el Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo- ha sancionado, confirmado sanciones, o en su defecto, ha ordenado que en lo sucesivo se sancione al actor popular por su inasistencia injustificada a la audiencia de pacto de cumplimiento, tema que resulta de gran utilidad en la labor diaria del Juez a quien la Ley 472 de 1998 ha asignado la competencia para conocer de estos asuntos, quien constantemente se ve avocado a conocer de un sin número de acciones populares en las que el actor popular de manera desdeñosa deja su trámite a la obligación oficiosa del juez en materia de acciones constitucionales, desidia que incluye, inclusive la inasistencia a la audiencia de pacto de cumplimiento.

En la elaboración de la presente línea jurisprudencial nos hemos enfrentado a la dificultad de comprobar la sentencia fundante de la posición más recurrente del H. Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo- debido a que en las sentencias consultadas, es común encontrar que se hace alusión a la correspondiente providencia, de la cual se identifica la fecha en que se profirió, número de expediente y nombre completo del Magistrado Ponente, no obstante, ello no ha sido suficiente para el rastreo de la decisión referenciada, pues los medios utilizados no arrojan ningún resultado, al realizar la búsqueda con los datos que se tiene.

## 1. PROBLEMA JURÍDICO

### 1.1. Presentación del problema jurídico

Dentro de los principios fundamentales y fundantes del debido proceso encontramos el principio de legalidad aplicable tanto a los delitos, como a las penas – Sanciones -; en nuestro país tiene carácter de derecho fundamental, consagrado por la Carta Política en el artículo 29, y por tanto se constituye en un principio rector para todo el ordenamiento penal y sancionatorio colombiano.

El principio de legalidad, se fundamenta en la proposición “*nullum crimen, nulla poena sine lege*”, establecido por Feurbach, y que ha sido acogida por los ordenamientos jurídicos de muchos países occidentales.

De esta acepción latina, se derivan dos principios reguladores del derecho punitivo – Sancionador - que son aplicados en nuestra normatividad, el primero de ellos *nullum crimen sine lege*, quiere decir que no puede existir conducta sancionable –Delito-, sin una consagración normativa anterior a su comisión, en otras palabras, para que una conducta sea sancionable, tiene que haber una ley previa que la haya tipificado como un hecho punible. El Segundo *nulla poena sine lege*, implica que aún cuando una conducta haya sido tipificada como delito, sólo se le puede aplicar penas y sanciones cuando una ley anterior a la comisión de la conducta punible, haya determinado la tasación de la pena, para la respectiva conducta.

El artículo 27 de la Ley 472 de 1998, establece sanción consistente en destitución del cargo a los funcionarios competentes por la inasistencia a la audiencia de pacto de cumplimiento, no obstante, dicha sanción no se aplica en sede judicial, sino administrativa, como quiera que su trámite se debe adelantar a través de la Procuraduría General de la Nación, o por el correspondiente Control Interno Disciplinario de la entidad para la cual labora el funcionario correspondiente y es dicha dependencia disciplinaria, la que finalmente decide si aplicar o no el castigo para la conducta desplegada.

Conforme con lo anterior, no admite discusión que la ley 472 de 1998 sólo establece sanciones al funcionario competente de la entidad pública por su inasistencia a la audiencia de pacto de cumplimiento, sanción que debe ser impuesta por el encargado de control disciplinario, perdiendo el juez de la acción popular competencia en materia sancionatoria para ese asunto.

No obstante, atendiendo a que el Consejo de Estado, en repetidas providencias ha ordenado al *a quo* para que en caso de inasistencia injustificada del actor popular a la audiencia de pacto de cumplimiento proceda a aplicar las sanciones que estime pertinentes con base en la Ley 170 de 1996 y el C. de P. C., y en otros eventos ha confirmado la sanción impuesta en primera instancia, atendiendo las facultades sancionatorias del juez, sin que exista norma expresa que tipifique esa conducta como sancionable, y menos aún una norma expresa que tase la sanción a aplicar en estos eventos, de donde surge el interrogante: ¿Se puede sancionar al actor popular por su inasistencia injustificada a la audiencia de pacto de cumplimiento?

Este interrogante constituye el problema jurídico de la presente línea jurisprudencial, la cual se compendiará de sentencias proferidas por el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo.

## **1.2. Pregunta que constituye el problema jurídico**

¿Se puede sancionar al actor popular por su inasistencia injustificada a la audiencia de pacto de cumplimiento?

## **2. POLOS DE RESPUESTA**

### **2.1. Primera tesis.**

La inasistencia injustificada del actor popular a la audiencia de pacto de cumplimiento es sancionable por parte del juez de conocimiento, con base en las facultades sancionatorias del juez consagradas tanto en el Código de Procedimiento Civil como en la Ley 270 de 1986 – Estatutaria de la Administración de Justicia.

### **2.1. Segunda tesis**

La inasistencia injustificada del actor popular a la audiencia de pacto de cumplimiento no puede ser sancionada por el juez de conocimiento, como quiera, que no se encuentra taxativamente contemplada como conducta sancionable, en el artículo 27 de la Ley 272 de 1998.

No obstante tratarse de una línea pacífica, hay posiciones diversas, que van desde confirmar la sanción impuesta en primera instancia, o simplemente exhortar al a quo para que en lo sucesivo sancione al actor popular cuando injustificadamente no comparezca a la audiencia de pacto de cumplimiento, hasta el punto de motivar la sanción con la aplicación analógica de normas de carácter sancionatorio; e incluso, en una total inobservancia del debido proceso, impone de manera directa una sanción. (Radicación número: 05001-23-31-000-2005-03002-01)

### 3 IDENTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA ARQUIMÉDICA

Como sentencia arquimédica se utilizó la **sentencia del CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Consejera ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO - Bogotá, D.C. quince (15) de abril de dos mil diez (2010) - Radicación número: 25000-23-26-000-2004-02682-01(AP) - Actor: ELISA MILENA HIGUERA DE SUÁREZ - Demandado: DISTRITO CAPITAL Y OTROS - Referencia: APELACIÓN SENTENCIA. ACCIÓN POPULAR)**, ya que esta providencia dentro de las identificadas es relativamente reciente, además, los elementos fácticos de esta se corresponden con el patrón fáctico de la investigación.

Ahora, en las sentencias del Consejo de Estado analizadas, es común encontrar referencias a otras de sus mismas sentencias de las cuales toman su sustento, en el presente caso, la mencionada decisión hace referencia y cita textual de la **sentencia del CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA - Consejera ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO - Bogotá, D.C. seis (06) de octubre de dos mil cinco (2005) - Radicación número: 50001-23-31-000-2004-90074-01(AP) - Actor: JHON FREDDY BUSTOS LOMBANA - Demandado: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, lo que ayudó, por lo menos, a la determinación de esta última como la sentencia hito, ya que también es referenciada por las sentencias:

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO - Bogotá, D.C., treinta (30) de marzo de dos mil seis (2006) - Radicación número: 25000-23-24-000-2002-02418-01(AP) - Actor: RICARDO CIFUENTES SALAMANCA - Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE EL ROSAL**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO - Bogotá, D.C., veintinueve (29) de junio de dos mil seis (2006) - Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00639-01(AP) - Actor: JHON FREDDY BUSTOS LOMBANA - Demandado: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO.**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO -SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO - Bogotá, D.C., seis (6) de julio de dos mil seis (2006) - Radicación número: 25000-23-25-000-2004-00438-01(AP) - Actor: OSCAR ARTURO BLANCO GARCÍA - Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTA Y ALCALDÍA LOCAL DE ENGATIVA**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO - Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil siete (2007). Radicación número: 50001-23-31-000-2004-90073-01(AP). Actor: JHON FREDDY BUSTOS LOMBANA - Demandado: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO Y OTRO**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Bogotá D.C., siete (7) de junio de dos mil siete (2007) Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO - Radicación número: 25000-23-25-000-2003-00517-01 - Actor: EFRÉN MARÍA BERNAL CASTRO Y DARÍO MILLÁN L. - Demandado: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTA**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto de dos mil siete (2007) - Radicación número: 15001-23-31-000-2004-00143-01(AP) acumulada AP-15001-23-31-000-2004-0585-01- Actor: FUNDACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIO AMBIENTE Y ALCIDES RIAÑO SÁNCHEZ Demandado: MUNICIPIO DE PAYA – BOYACÁ.**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO - Bogotá, D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil siete (2007) - Radicación número: 15001-23-31-000-2004-00183-01(AP) - Actor: FUNDACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIO AMBIENTE - FUNDEGENTE Y ALCIDES RIAÑO SÁNCHEZ - Demandado: MUNICIPIO DE CORRALES**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: MARCO**

**ANTONIO VELILLA** Bogotá, D.C., seis (6) de diciembre de dos mil siete (2007) - Radicación número: **15001-23-31-000-2004-00178-01(AP)** - Actor: **FUNDACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIO AMBIENTE y ALCIDES RIAÑO SÁNCHEZ** Demandado: **MUNICIPIO DE TIBASOSA - BOYACÁ**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO** Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil ocho (2008) - Radicación número: **15001-23-31-000-2004-00228-01(AP)** - Actor: **FUNDACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIO AMBIENTE y ALCIDES RIAÑO SÁNCHEZ** Demandado: **MUNICIPIO DE SABOYA**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE** - Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil ocho (2008) - Radicación número: **05001-23-31-000-2005-03478-01(AP)** - Actor: **JORGE ALBERTO GUZMÁN ÁLVAREZ-** Demandado: **MUNICIPIO DE GIRARDOTA.**

Entre otras.

En la sentencia arquimédica identificada, como contenido de importancia para la línea que se elabora se consigna lo siguiente:

**“Inasistencia injustificada de la actora y del Alcalde Local de Usaquén a la audiencia de pacto de cumplimiento.**

Esta Sala en reiterada jurisprudencia<sup>1</sup> ha puesto de presente que la inasistencia del actor popular a la audiencia de pacto de cumplimiento obliga al a quo a imponerle las sanciones previstas en la normativa aplicable.

Al respecto esta Corporación ha señalado:

«En sentencia del 25 de agosto de 2.001 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro de la AP-15001-23-31-000-

---

<sup>1</sup> Sentencias de 30 de agosto de 2.007; expedientes acumulados 2004-0143 y 2004-0585; M.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno. 6 de octubre de 2.005; expediente AP- 90074; M.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso. 25 de agosto de 2.001; expediente 2000-2099; M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

2000-2099-01, con ponencia del Consejero Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se precisó que del texto del artículo antes transcrito (artículo 27 de la Ley 472 de 1998) claramente se advierte que para efectos de la audiencia especial de pacto de cumplimiento la Ley 472 de 1.998 únicamente previó que la inasistencia a la misma por parte de los funcionarios competentes, constituía causal de mala conducta, sancionable con la destitución del cargo. Sin embargo, el artículo 44, ibídem, señala que en los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente Ley, mientras no se opongan a la naturaleza y finalidades de tales acciones, lo cual, en principio, permite considerar que el juzgador está autorizado para acudir a otras disposiciones que sí prevén la sanción pecuniaria como consecuencia de la inasistencia a una audiencia o diligencia, verbigracia, el artículo 74 de la Ley 446 de 1.998, 101 del C.P.C., o el artículo 114 del C.C.A.

Claro está, que no puede perderse de vista que además de esas normas, citadas a manera de ejemplo, en sentencia proferida en el año 2.001 para resolver ese caso concreto en ese momento y en lo que resultare pertinente, también cabe tener presente el artículo 39 del C.P.C. relacionado con los poderes disciplinarios del juez, en virtud de cuyo numeral 1º dicho funcionario puede “sancionar con multas de dos a cinco salarios mínimos mensuales a sus empleados, a los demás empleados públicos, y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución.”.

Esto cobra más importancia si se concibe a la audiencia de pacto de cumplimiento como la primera oportunidad para lograr la reivindicación del derecho colectivo conculcado, materializándose así sea naturaleza altruista propia de la acción popular que igualmente debe caracterizar a quien la ejerce, y por tanto desprovista de todo interés económico.

Posteriormente, en sentencia del 6 de octubre de 2.005, proferida dentro de la acción popular 90074, con ponencia de la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, se dispuso:

«Advierte la Sala, que en adelante, en caso de no asistencia de la parte actora a la audiencia de Pacto de Cumplimiento deberá el a quo imponer a ésta las sanciones previstas en la ley.

A partir de tal precedente se ha venido advirtiendo que la inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento, sin que se excusara por ello o la justificara, no debe pasarse por alto, razón por la cual ha encontrado necesario recordar que, en adelante, cuando ello ocurra, se tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley.»

Aun cuando la Sala advierte que el Tribunal omitió imponer a la actora sanción de multa por no asistir a la audiencia de cumplimiento, no procede hacerlo en esta instancia porque se estaría violando su derecho de defensa”.

#### **4. ELABORACIÓN DEL NICHOS CITACIONAL**

Como ya se había señalado en apartes precedentes una importante dificultad que se ha encontrado en la elaboración de la línea jurisprudencial, consiste en que todas las sentencias hacen referencia a las mismas tres providencias – Sentencia del 30 de agosto de 2007, radicación 2004-00143 – acumulado 2004-00585; sentencia del 6 de octubre de 2005, radicado interno 90074; y la sentencia del 25 de agosto de 2001, radicado 2000-02099, lo cual no permite la construcción de un adecuado y completo nicho citacional.

Además de lo anterior, es poca la jurisprudencia existente, teniendo en cuenta que el Consejo de Estado empezó a conocer de las acciones populares en segunda instancia, a partir del año 1998, con la entrada en vigencia de la Ley 472 de ese año, y a partir de la creación de los Juzgados

## **5. APLICACIÓN DE LA INGENIERÍA DE REVERSA**

Teniendo en cuenta la dificultad manifiesta, respecto de la elaboración del nicho citacional, no fue posible dar aplicación a la ingeniería de reversa, razón por la cual se optó por hacer una búsqueda exhaustiva en las bases de datos del Consejo de Estado, en la página Web de dicha corporación en <http://www.consejo de estado.gov.co/>; también se consultó en la base de datos de jurisprudencia del Consejo de Estado de “Actualizaciones Jurídicas de Antioquia” en formato CD Rom; también se apoyó la consulta en la base de datos jurídica LEXBASE Colombia en el módulo correspondiente a la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, cuya URL <http://www.lexbase.com/2008lexbase.asp>; al igual que en los buscadores de Internet como Google. com. entre otros.

## 6. ANÁLISIS CUANTITATIVO Y CUALITATIVO DEL TIPO DE CITAS

En lo referente al ***análisis cuantitativo***, de las citas encontradas en las providencias analizadas, se tiene, como ya se había mencionado en precedencia, que si bien todas las sentencias hacen referencia a providencias anteriores, el común denominador es que siempre se citan los mismos fallos como precedente.

En lo atinente al ***análisis cualitativo*** se encontró que éstas hacen referencia a otras decisiones, y no obstante, en la mayoría de las providencias se citan las mismas sentencias, ellas tienen en cuenta el patrón fáctico, consistente en la inasistencia injustificada del actor popular a la audiencia de pacto de cumplimiento, presentándose dicho patrón fáctico siempre en acciones populares, como quiera que dicha diligencia sólo esta establecida para este tipo de acciones.

## 7. IDENTIFICACIÓN DE LAS SENTENCIAS IMPORTANTES

En el análisis de la jurisprudencia consultada encontramos que las decisiones se ubican en un sólo sentido decisonal, a saber:

**Único punto** en el que se considera que se debe sancionar al actor popular por inasistencia injustificada a la audiencia de pacto de cumplimiento, y de la cual consideramos que la sentencia fundadora de línea es la siguiente:

### (SENTENCIA N° 1)

**CONSEJO DE ESTADO -SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO - Bogotá, D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil uno (2001) - Radicación número: 15001-23-31-000-2000-2099-01(AP) - Actor: JORGE ENRIQUE CUERVO RAMÍREZ - Demandado: MUNICIPIO DE TUTA - BOYACA**

La parte apelante circunscribió su inconformidad a la condena que se le impuso al pago de diez salarios mínimos legales mensuales en favor del Consejo Superior de la Judicatura, por no haber comparecido a la Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento, por lo que la Sala se limitará a analizar dicho punto.

El artículo 27 de la Ley 472 de 1998, prevé:

**“Pacto de cumplimiento.** 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 escrito sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable o 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, alguna 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 contado a partir de su celebración. Si observare vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, estos 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; y
- 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 e 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”.

Del texto de la disposición transcrita claramente se advierte que para efectos de la audiencia especial de pacto de cumplimiento la Ley 472 de 1998 únicamente previó que la inasistencia a la misma por parte de los

funcionarios competentes, constituía causal de mala conducta, sancionable con la destitución del cargo.

Sin embargo, el artículo 44, ibídem, señala que “En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y finalidad de tales acciones”, lo cual, en principio, permite considerar que el juzgador está autorizado para acudir a otras disposiciones que sí prevén la sanción pecuniaria como consecuencia de la inasistencia a una audiencia o diligencia, verbigracia, el artículo 74 de la Ley 446 de 1998, 101 del C. de P.C., o el artículo 114 del C.C.A..

Ahora, en el caso sub examine, según consta a folio 116, en la planilla de entrega de certificados a domicilio de la empresa “Correos de Colombia”, el **28 de enero de 2001**, se entregó a la Alcaldía Municipal de Tuta, entre otros, el telegrama núm. 012, visible folio 51, a través del cual se le comunicó al Alcalde que a las 2:00 p.m. del **25 de enero de 2001** se llevaría a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento. En estas circunstancias era imposible que pudiera asistir.

### **(SENTENCIA N° 2 - Sentencia Hito)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA - Consejera ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO - Bogotá, D.C. seis (06) de octubre de dos mil cinco (2005) - Radicación número: 50001-23-31-000-2004-90074-01(AP) - Actor: JHON FREDDY BUSTOS LOMBANA - Demandado: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**

Aunque el actor no acudió a la Audiencia de Pacto de Cumplimiento cabe anotar que si no se hubiera instaurado esta acción popular, las personas con discapacidad en la ciudad de Villavicencio, continuarían con dificultad para ingresar al edificio donde funciona el Banco Popular, ya que pese a haberse realizado la obra, en un comienzo el Banco se negó a ejecutarla por considerar que no era su responsabilidad.

No cabe duda que la rampa fue realizada con ocasión del inicio de la presente acción popular, lo cual llevará a la Sala a conceder a su favor y en contra del demandado Banco Popular S.A., el incentivo de que trata el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, revocando en ese punto el fallo del aquo.

Por último, teniendo en cuenta que fue el actor quien solicitó la práctica del dictamen pericial realizado durante el proceso, considera la Sala, que es a él a quien corresponde el pago de los honorarios causados por el trabajo del perito, razón por la cual en este sentido, se confirmará la decisión del Tribunal.

Advierte la Sala, que en adelante, en caso de no asistencia de la parte actora a la audiencia de Pacto de Cumplimiento deberá el a quo imponer a ésta las sanciones previstas en la Ley.

### **(SENTENCIA N° 3)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO** Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto de dos mil siete (2007) - **Radicación número: 15001-23-31-000-2004-00143-01(AP) acumulada AP-15001-23-31-000-2004-0585-01- Actor: FUNDACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIO AMBIENTE Y ALCIDES RIAÑO SÁNCHEZ Demandado: MUNICIPIO DE PAYA – BOYACÁ**

“La inconformidad de la FUNDACION PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIO AMBIENTE “FUNDEGENTE” recae concretamente sobre dos aspectos contenidos en los numerales 3° y 7° de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia, a saber: a) No se reconoció a su favor el incentivo económico previsto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998. Y, b) La multa que le fue impuesta por su inasistencia a la audiencia de pacto de cumplimiento no se encuentra prevista en la referida ley ni tiene respaldo en las normas citadas.

Para resolver los reparos de la entidad apelante resulta menester realizar las siguientes precisiones:

(...)

-La mera inasistencia de la parte demandante a la audiencia de pacto de cumplimiento no es razón suficiente para negar el incentivo previsto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, cuando se reúnen los requisitos previstos para su concesión o reconocimiento. Empero, dicha ausencia injustificada aunada a otros acreditados comportamientos negligentes pueden dar lugar a la imposición de multas en razón de la temeridad. Esto último se dispuso en sentencia proferida el 1° de julio de 2004 dentro del expediente 25000-23-24-000-2002-0178-01 donde se condenó a los actores populares a pagar

una multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, por cuanto se acreditó su negligencia en el trámite del proceso pues no comparecieron a la audiencia de pacto de cumplimiento, inobservaron lo dispuesto en el artículo 21, ibídem, relativo a suministrar los gastos necesarios para la publicación del aviso a los interesados, y no alegaron de conclusión, siendo tal inactividad demostrativa de la carencia de razonabilidad para impetrar la acción, comportamiento dispuesto como temerario en el artículo 74 numeral 1° del C. de P.C.

## **B. LA SANCION POR INASISTENCIA NO EXCUSADA DE LA PARTE DEMANDANTE A LA AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO.**

El artículo 27 de la Ley 472 de 1998 es del siguiente tenor:

*“Pacto de cumplimiento. 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, alguna 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 contado a partir de su celebración. Si observare vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, estos será 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; y*
- 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”.*

En sentencia del 25 de agosto de 2001 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro de la AP-15001-23-31-000-2000-2099-01, con ponencia del Consejero Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se precisó que del texto del artículo antes transcrito claramente se advierte que para efectos de la audiencia especial de pacto de cumplimiento la Ley 472 de 1998 únicamente previó que la inasistencia a la misma por parte de los funcionarios competentes, constituía causal de mala conducta, sancionable con la destitución del cargo. Sin embargo, el artículo 44, ibídem, señala que “En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y finalidad de tales acciones”, lo cual, en principio, permite considerar que el juzgador está autorizado para acudir a otras disposiciones que sí prevén la sanción pecuniaria como consecuencia

de la inasistencia a una audiencia o diligencia, verbigracia, el artículo 74 de la Ley 446 de 1998, 101 del C. de P.C., o el artículo 114 del C.C.A..

Claro está, que no puede perderse de vista que además de esas normas, citadas a manera de ejemplo en sentencia proferida en el año 2001 para resolver ese caso concreto en ese momento y en lo que resultare pertinente, también cabe tener presente el artículo 39 del C. de P.C. relacionado con los poderes disciplinarios del juez, en virtud de cuyo numeral 1° dicho funcionario puede “sancionar con multas de dos a cinco salarios mínimos mensuales a sus empleados, a los demás empleados públicos, y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución.”.

Esto cobra más importancia si se concibe a la audiencia de pacto de cumplimiento como la primera oportunidad para lograr la reivindicación del derecho colectivo conculcado, materializándose así esa naturaleza altruista propia de la acción popular que igualmente debe caracterizar a quien la ejerce, y por tanto desprovista de todo interés económico.

Posteriormente, en sentencia del 6 de octubre de 2005, proferida dentro de la acción popular 90074, con ponencia de la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, se dispuso:

“Advierte la Sala, que en adelante, en caso de no asistencia de la parte actora a la audiencia de Pacto de Cumplimiento deberá el a-quo imponer a ésta las sanciones previstas en la ley.”.

A partir de tal precedente se ha venido advirtiendo que la inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento, sin que se excusara por ello o la justificara, no debe pasarse por alto, razón por la cual ha encontrado necesario recordar que, en adelante, cuando ello ocurra, se tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley.

(...)

“De todo lo anterior se tiene, entonces, que “FUNDEGENTE”, solo presentó la demanda de acción popular, aportó como prueba fotocopias de tres análisis de muestras del agua suministrada a los habitantes de Paya (Boyacá) y solicitó que se oficiara a otras autoridades para averiguar las razones del suministro de agua no apta para el consumo humano y los riesgos que ello causa. Empero, no cumplió con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 472 de 1998 relativo al suministro de los gastos necesarios para la publicación del aviso a los interesados, tampoco asistió a la audiencia de pacto de

cumplimiento ni se excusó previamente por ello, tal como lo exige el artículo 27, ibídem, ni alegó de conclusión en oportunidad para ello, al punto que en el escrito de sustentación de su apelación acepta de manera expresa que no asistió a todas las etapas procesales. Los anteriores comportamientos se alejan de la diligencia con la cual debe actuar el demandante en pro de la salvaguarda de los derechos colectivos amenazados o vulnerados, requerida además para la concesión del incentivo económico previsto en el artículo 39 que, como se anotó, es un reconocimiento a su diligencia y altruismo. Por tanto, no hay lugar a su reconocimiento.

De otra parte, de conformidad con las precedentes precisiones, la multa impuesta tanto a FUNDEGENTE como a su primer apoderado encuentra respaldo en las normas aplicables a las acciones populares a que se ha hecho referencia, más aún cuando los multados tuvieron las oportunidades para el ejercicio de su defensa y no hicieron uso de ellas, pues, como se anotó, previamente a la audiencia de pacto de cumplimiento FUNDEGENTE no presentó prueba siquiera sumaria de una justa causa para no comparecer, ni para desatender su obligación de costear la publicación del aviso a la comunidad, y de alegar de conclusión, comportamiento negligente que, se repite, impide reconocer a su favor el incentivo previsto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.”

#### **(SENTENCIA N° 4)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO - Bogotá D.C., veintidós (22) de enero de dos mil nueve (2009) - Radicación número: 05001-23-31-000-2005-03002-01 - Actor: JORGE ALBERTO GUZMAN ÁLVAREZ - Demandado: MUNICIPIO DE CHIGORODO**

La Sección Primera del Consejo de Estado ya se ha pronunciado acerca de este tipo de conducta temeraria en sentencia de 1º de julio de 2004<sup>2</sup> en la que condenó a los actores a pagar multa, por cuanto se acreditó su negligencia en el trámite procesal al no comparecer a la audiencia de pacto de cumplimiento, ni suministrar los gastos necesarios para la publicación del aviso a los interesados en claro desconocimiento del artículo 21 ibídem y al no alegar de conclusión, quedando demostrada la carencia de razonabilidad para ejercer la acción popular,

---

<sup>2</sup> Sentencia de 1º de julio de 2004; Exp: 25000-23-24-000-2002-01768-01; C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

comportamiento descrito como temerario en el artículo 74 del Código de Procedimiento Civil.

La Sala no puede consentir en este tipo de comportamiento irresponsable por parte de los actores que en las acciones populares realizan cualquier cantidad de afirmaciones sin que ellas tengan sustento en su actuar diligente e investigativo, todo, por la consecución del incentivo económico que conforme a la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional y de esta Corporación, constituye una retribución a su actividad altruista a lo largo del proceso.

Para la Sala, la decisión del *a quo* es acertada, pero no comparte los argumentos en que la fundamenta, pues la prestación del servicio esencial de atención de desastres y demás calamidades conexas no puede estar supeditada a garantizar otros derechos que, a su juicio, tienen mayor prelación.

(...)

**Cuarto.- MÚLTASE** al actor en cuantía de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes por temeridad y mala fe a favor del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conforme a los artículos 74 del Código de Procedimiento Civil y 38 de la Ley 472 de 1998”

## **8. RELACIÓN DE LAS SENTENCIAS NO IMPORTANTES**

A continuación se relacionan las sentencias consultadas que se consideran como no importantes porque reiteran los puntos de decisión a los que se ha hecho referencia en el anterior apartado.

### **(SENTENCIA N° 1)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO - Bogotá, D.C., treinta (30) de marzo de dos mil seis (2006) - Radicación número: 25000-23-24-000-2002-02418-01(AP) - Actor: RICARDO CIFUENTES SALAMANCA - Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE EL ROSAL**

### **(SENTENCIA No. 2)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO - Bogotá, D.C., veintinueve (29) de junio de dos mil seis (2006) - Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00639-01(AP) - Actor: JHON FREDDY BUSTOS LOMBANA - Demandado: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**

### **(SENTENCIA No. 3)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO -SECCION PRIMERA - Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO - Bogotá, D.C., seis (6) de julio de dos mil seis (2006) - Radicación número: 25000-23-25-000-2004-00438-01(AP) - Actor: OSCAR ARTURO BLANCO GARCIA - Demandado: ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA Y ALCALDIA LOCAL DE ENGATIVA**

### **(SENTENCIA No. 4)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO - Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil siete (2007). Radicación número: 50001-23-31-000-2004-90073-01(AP). Actor: JHON FREDDY BUSTOS LOMBANA - Demandado: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO Y OTRO**

**(SENTENCIA N° 5)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Bogotá D.C., siete (7) de junio de dos mil siete (2007) Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO - Radicación número: 25000-23-25-000-2003-00517-01 - Actor: EFRÉN MARÍA BERNAL CASTRO Y DARÍO MILLÁN L. - Demandado: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTA**

**(SENTENCIA N° 6)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO -Bogotá, D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil siete (2007) - Radicación número: 15001-23-31-000-2004-00581-01(AP) - Actor: ALCIDES RIAÑO SÁNCHEZ Y FUNDACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIOAMBIENTE – FUNDEGENTE - Demandado: MUNICIPIO DE PAZ DEL RÍO**

**(SENTENCIA 7)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO - Bogotá, D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil siete (2007) - Radicación número: 15001-23-31-000-2004-00183-01(AP) - Actor: FUNDACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIO AMBIENTE - FUNDEGENTE Y ALCIDES RIAÑO SANCHEZ - Demandado: MUNICIPIO DE CORRALES**

**(SENTENCIA N° 8)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA Bogotá, D.C., seis (6) de diciembre de dos mil siete (2007) - Radicación número: 15001-23-31-000-2004-00178-01(AP) - Actor: FUNDACION PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIO AMBIENTE y ALCIDES RIAÑO SANCHEZ Demandado: MUNICIPIO DE TIBASOSA - BOYACÁ**

**(SENTENCIA N° 9)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO** Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil ocho (2008) - Radicación número: **15001-23-31-000-2004-00228-01(AP)** - Actor: **FUNDACION PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIO AMBIENTE y ALCIDES RIAÑO SANCHEZ** Demandado: **MUNICIPIO DE SABOYA**

**(SENTENCIA N° 10)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE** - Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil ocho (2008) - Radicación número: **05001-23-31-000-2005-03478-01(AP)** - Actor: **JORGE ALBERTO GUZMAN ALVAREZ-** Demandado: **MUNICIPIO DE GIRARDOTA**

**(SENTENCIA No. 11)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO** Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil ocho (2008) - Radicación número: **54001-23-31-000-2005-00505-01(AP)** - Actor: **HUGO CARDONA CALDERÓN** -Demandado: **MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA**

**(SENTENCIA No. 12)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE** - Bogotá D.C., siete (7) de febrero de dos mil ocho (2008) - Radicación número: **20001-23-31-000-2003-01987-01(AP)** - Actor: **FEDERACION NACIONAL DE COMERCIANTES EN DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS** - Demandado: **EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DE VALLEDUPAR –EMDUPAR S.A. ESP**

**(SENTENCIA N° 13)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO - Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil ocho (2008) - Radicación número: 15001-23-31-000-2004-00400-01(AP) - Actor: CORPORACION PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y EL MEDIO AMBIENTE – FUNDEGENTE Y ALCIDES RIAÑO SANCHEZ - Demandado: MUNICIPIO DE SANTA SOFIA – BOYACA –**

**(SENTENCIA No.14)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE - Bogotá D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil ocho (2008) - Radicación número: 52001-23-31-000-2005-00213-01(AP) - Actor: EDGAR BASTIDAS URRESTY - Demandado: DEPARTAMENTO DE NARIÑO.**

**(SENTENCIA N° 15)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE - Bogotá D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil ocho (2008) - Radicación número: 19001-23-31-000-2004-01561-01(AP) - Actor: CARLOS ALBERTO CASTAÑEDA LEÓN - Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN**

**(SENTENCIA N° 16)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE - Bogotá D.C., tres (3) de julio de dos mil ocho (2008) - Radicación número: 54001-23-31-000-2005-00073-01(AP) - Actor: XIOMARA GARCIA RODRÍGUEZ - Demandado: MUNICIPIO DE SAN JOSE DE CUCUTA**

**(SENTENCIA 17)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: RAFAEL**

**E. OSTAU DE LAFONT PIANETA - Bogotá, D. C., cinco (5) de febrero de dos mil nueve (2009) - Radicación número: 25000-23-25-000-2004-00330-01(AP) - Actor: JHON FREDY BUSTOS LOMBANA - Demandado: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA Y OTROS**

**(SENTENCIA N° 18)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO Bogotá, D.C., doce (12) de febrero de dos mil nueve (2009) - Radicación número: 15001-23-31-000-2004-00389-01(AP) - Actor: FUNDACION PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIO AMBIENTE y ALCIDES RIAÑO SANCHEZ Demandado: MUNICIPIO DE SANTANA**

**(SENTENCIA No. 19)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO - Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil nueve (2009) - Radicación número: 68001-23-15-000-2002-01739-01(AP) - Actor: HELMER ROBINSON VILLAMIZAR LEMUS Y OTRO - Demandado: DEPARTAMENTO DE SANTANDER Y OTROS**

**(SENTENCIA N° 20)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA - Bogotá, D. C., doce (12) de febrero de dos mil nueve (2009). Radicación número: 68001-23-15-000-2002-01370-01(AP) - Actor: DANIEL VILLAMIZAR BASTO - Demandado: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**

**(SENTENCIA N° 21)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA. Bogotá, D. C., doce (12) de febrero de dos mil nueve (2009). Radicación número: 54001-23-31-000-2004-01169-01(AP) - Actor: PATRICIA MEZA JAIMES - Demandado: MUNICIPIO DE CUCUTA**

**(SENTENCIA N° 22)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA Bogotá, D.C., doce (12) de marzo de dos mil nueve (2009) - Radicación número: 15001-23-31-000-2004-00176-01(AP) - Actor: FUNDACION PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIO AMBIENTE Y ALCIDES RIAÑO SANCHEZ Demandado: MUNICIPIO DE MUZO**

**(SENTENCIA No. 23)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejera ponente: MARTHA SOFIA SANZ TOBON - Bogotá, D. C., treinta (30) de abril de dos mil nueve (2009) - Radicación número: 25000-23-27-000-2002-00006-02(AP) - Actor: WILLIAM HELIODORO MEDINA RUIZ Y OTROS - Demandado: MUNICIPIO DE GIRARDOT**

**(SENTENCIA N° 24)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO Bogotá, D.C., primero (1) de junio de dos mil nueve (2009) - Radicación número: 15001-23-31-000-2004-00200-01(AP) - Actor: FUNDACION PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIO AMBIENTE y ALCIDES RIAÑO SANCHEZ Demandado: MUNICIPIO DE SAN LUIS DE GALENO**

**(SENTENCIA No. 25)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO - Bogotá, D.C. quince (15) de abril de dos mil diez (2010) - Radicación número: 25000-23-26-000-2004-02682-01(AP) - Actor: ELISA MILENA HIGUERA DE SUAREZ - Demandado: DISTRITO CAPITAL Y OTROS - Referencia: APELACION SENTENCIA. ACCION POPULAR**

## 9. SUBREGLA O RATIO DECIDENDI

Del análisis de la línea se encontró que subsisten tres subreglas a saber:

**La primera:** Si bien la inasistencia injustificada del actor popular a la audiencia de pacto de cumplimiento acarrea sanciones, ellas deben ser impuestas por el A – quo, pues no es viable imponerlas en segunda instancia por ser violatorio del debido proceso.

**La segunda:** Es deber del juez de conocimiento sancionar al actor popular, cuando injustificadamente se sustrae de comparecer a la audiencia de pacto de cumplimiento. No obstante, se requiere que éste haya sido citado a la diligencia en debida forma en observancia de las garantías del debido proceso, de lo contrario, no es posible aplicar sanción alguna.

**La tercera:** La sanción por la inasistencia injustificada del actor popular a la audiencia de pacto de cumplimiento puede aplicarse en segunda instancia, porque dicha conducta, entre otras, es señal de temeridad.

## 10. GRAFICO DE LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL

### ESQUEMA GRÁFICO DE LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL

<b>PROBLEMA JURÍDICO:</b>		
Según la jurisprudencia del Consejo de Estado – Sala de lo Contenciosos Administrativo- ¿Se puede sancionar al actor popular por su inasistencia injustificada a la audiencia de pacto de cumplimiento?		
Tesis (A)	Distribución espacial de las sentencias según la tesis que sustenta	Tesis (B)
Ante la inasistencia injustificada del actor popular a la audiencia de pacto de cumplimiento, el Juez de conocimiento, puede sancionar al actor popular, pues, si bien el artículo 27 de la Ley 472 no establece sanción alguna para el actor popular por tal actuar, de conformidad con el artículo 44 ibídem, el juzgador está facultado para	<p><b>X (A)</b> AP 15001-23-31-000-2000-02099-01 Consejero ponente GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO</p> <p><b>X (B)</b> AP. 50001-23-31-000-2004-90074-01 Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO</p> <p><b>X (1)</b> AP 25000-23-24-000-2002-02418-01 Consejero ponente GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO</p> <p><b>X (2)</b> AP 50001-23-31-000-2004-00639-01 Consejero ponente GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO</p> <p><b>X (3)</b> AP 25000-23-25-000-2004-00438-01 Consejero ponente GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO</p> <p><b>X (4)</b> AP 50001-23-31-000-2004-90073-01 Consejero ponente GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO</p> <p><b>X (5)</b> AP 25000-23-31-000-2003-00517-01 Consejero ponente GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO</p> <p><b>X (C)</b> AP 15001-23-31-000-2004-00143-01 Consejero ponente MARCO ANTONIO VELILLA MORENO</p>	El juez no puede sancionar al actor popular por su inasistencia a la audiencia de pacto de cumplimiento, o, por no estar consagrado de manera taxativa en la 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.

<p>acudir a otras disposiciones que sí prevén la sanción pecuniaria como consecuencia de la inasistencia a una audiencia o diligencia, tales como el Código de Procedimiento Civil, Código Contencioso Administrativo, Ley 446 de 1998 y la Ley 270 de 1996.</p>	<p><b>X (6)</b>  AP 15001-23-31-000-2004-00581-01  Consejero ponente  MARCO ANTONIO VELILLA MORENO</p> <p><b>X (7)</b>  AP 15001-23-31-000-2004-00183-01  Consejero ponente  MARCO ANTONIO VELILLA MORENO</p> <p><b>X (8)</b>  AP 15001-23-31-000-2004-00178-01  Consejero ponente  MARCO ANTONIO VELILLA MORENO</p> <p><b>X (9)</b>  AP 15001-23-31-0002004-00228-01  Consejero ponente  MARCO ANTONIO VELILLA MORENO</p> <p><b>X (10)</b>  AP 05001-23-031-000-2005-03478-01  Consejero ponente  CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE</p> <p><b>X (11)</b>  AP 54001-23-31-000-2005-00505-01  Consejero ponente  MARCO ANTONIO VELILLA MORENO</p> <p><b>X (12)</b>  AP 20001-23-31-000-2003-01987-01  Consejero ponente  CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE</p> <p><b>X (13)</b>  AP 15001-23-31-000-2004-00400-01  Consejero ponente  MARCO ANTONIO VELILLA MORENO</p> <p><b>X (14)</b>  AP 52001-23-31-000-2005-00213-01  Consejero ponente  CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE</p> <p><b>X (15)</b>  AP 19001-23-31-000-2004-01561-01  Consejero ponente  CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE</p>	
--	---	--

	<p><b>X (16)</b>  AP 54001-23-31-000-2005-00073-01  Consejero ponente  CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE</p> <p><b>X (D)</b>  AP 05001-23-31-000-2005-03002-01  Consejero ponente  MARCO ANTONIO VELILLA MORENO</p> <p><b>X (17)</b>  AP 25000-23-25-000-2004-00330-01  Consejero ponente  RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT</p> <p><b>X (18)</b>  AP 15001-23-31-000-2004-00389-01  Consejero ponente  MARCO ANTONIO VELILLA MORENO</p> <p><b>X (19)</b>  AP 68001-23-15-000-2002-01734-01  Consejero ponente  MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO</p> <p><b>X (20)</b>  AP 68001-23-15-000-2002-01370-01  Consejero ponente  RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT</p> <p><b>X (21)</b>  AP 54001-23-31-000-2004-01169-01  Consejero ponente  RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT</p> <p><b>X (22)</b>  AP 15001-23-31-000-2004-00176-01  Consejero ponente  RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT</p> <p><b>X (23)</b>  AP 25000-23-27-000-2002-00006-01  Consejero ponente  MARTHA SOFIA SANZ TOBON</p> <p><b>X (24)</b>  AP 15001-23-31-000-2004-00200-01  Consejero ponente  MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO</p> <p><b>X (25)</b>  AP 25000-23-26-000-2004-02682-01  Consejero ponente  MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO</p>	
--	---	--

## **11. CLASE DE LÍNEA**

Se considera que se trata de una línea pacífica pues si bien presenta matices, en cuanto al trámite sancionatorio, la norma aplicable y la competencia para sancionar, todas apuntan al mismo fin consistente en sancionar al actor popular por su inasistencia injustificada a la audiencia de pacto de cumplimiento.

## 12. CONCLUSIONES

Del análisis de la línea se encontró que respecto a la aplicación de sanciones al actor popular por la inasistencia injustificada a la audiencia de pacto de cumplimiento, en el Consejo de Estado subsiste una posición única, no obstante, dicha posición presenta matices, que para el caso concreto los denominamos subreglas, y encontramos tres, a saber:

**La primera:** Si bien la inasistencia injustificada del actor popular a la audiencia de pacto de cumplimiento acarrea sanciones, ellas deben ser impuestas por el A – quo, pues no es viable imponerlas en segunda instancia por ser violatorio del debido proceso.

**La segunda:** Es deber del juez de conocimiento sancionar al actor popular, cuando injustificadamente se sustrae de comparecer a la audiencia de pacto de cumplimiento. No obstante, se requiere que éste haya sido citado a la diligencia en debida forma en observancia de las garantías del debido proceso, de lo contrario, no es posible aplicar sanción alguna.

**La tercera:** La sanción por la inasistencia injustificada del actor popular a la audiencia de pacto de cumplimiento puede aplicarse en segunda instancia, porque dicha conducta, entre otras, es señal de temeridad.

## ANEXO. 1

Corresponde a los fragmentos de las sentencias que se utilizaron en la elaboración de la línea jurisprudencial las cuales están identificadas con un número que permite su ubicación en el gráfico de la línea.

### (SENTENCIA “A”)

**CONSEJO DE ESTADO -SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO - Bogotá, D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil uno (2001) - Radicación número: 15001-23-31-000-2000-2099-01(AP) - Actor: JORGE ENRIQUE CUERVO RAMÍREZ - Demandado: MUNICIPIO DE TUTA - BOYACA**

La parte apelante circunscribió su inconformidad a la condena que se le impuso al pago de diez salarios mínimos legales mensuales en favor del Consejo Superior de la Judicatura, por no haber comparecido a la Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento, por lo que la Sala se limitará a analizar dicho punto.

El artículo 27 de la Ley 472 de 1998, prevé:

**“Pacto de cumplimiento.** 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 escrito sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable o 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, alguna 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 contado a partir de su celebración. Si observare vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, estos 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; y
- 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 e 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”.

Del texto de la disposición transcrita claramente se advierte que para efectos de la audiencia especial de pacto de cumplimiento la Ley 472 de 1998 únicamente previó que la inasistencia a la misma por parte de los

funcionarios competentes, constituía causal de mala conducta, sancionable con la destitución del cargo.

Sin embargo, el artículo 44, ibídem, señala que “En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y finalidad de tales acciones”, lo cual, en principio, permite considerar que el juzgador está autorizado para acudir a otras disposiciones que sí prevén la sanción pecuniaria como consecuencia de la inasistencia a una audiencia o diligencia, verbigracia, el artículo 74 de la Ley 446 de 1998, 101 del C. de P.C., o el artículo 114 del C.C.A..

Ahora, en el caso sub examine, según consta a folio 116, en la planilla de entrega de certificados a domicilio de la empresa “Correos de Colombia”, el **28 de enero de 2001**, se entregó a la Alcaldía Municipal de Tuta, entre otros, el telegrama núm. 012, visible folio 51, a través del cual se le comunicó al Alcalde que a las 2:00 p.m. del **25 de enero de 2001** se llevaría a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento. En estas circunstancias era imposible que pudiera asistir.

**(SENTENCIA “B”- Sentencia Hito)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA - Consejera ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO - Bogotá, D.C. seis (06) de octubre de dos mil cinco (2005) - Radicación número: 50001-23-31-000-2004-90074-01(AP) - Actor: JHON FREDDY BUSTOS LOMBANA - Demandado: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**

Aunque el actor no acudió a la Audiencia de Pacto de Cumplimiento cabe anotar que si no se hubiera instaurado esta acción popular, las personas con discapacidad en la ciudad de Villavicencio, continuarían con dificultad para ingresar al edificio donde funciona el Banco Popular, ya que pese a haberse realizado la obra, en un comienzo el Banco se negó a ejecutarla por considerar que no era su responsabilidad.

No cabe duda que la rampa fue realizada con ocasión del inicio de la presente acción popular, lo cual llevará a la Sala a conceder a su favor y en contra del demandado Banco Popular S.A., el incentivo de que trata

el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, revocando en ese punto el fallo del aquo.

Por último, teniendo en cuenta que fue el actor quien solicitó la práctica del dictamen pericial realizado durante el proceso, considera la Sala, que es a él a quien corresponde el pago de los honorarios causados por el trabajo del perito, razón por la cual en este sentido, se confirmará la decisión del Tribunal.

Advierte la Sala, que en adelante, en caso de no asistencia de la parte actora a la audiencia de Pacto de Cumplimiento deberá el a quo imponer a ésta las sanciones previstas en la Ley.

### **(SENTENCIA “C”)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO** Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto de dos mil siete (2007) - **Radicación número: 15001-23-31-000-2004-00143-01(AP) acumulada AP-15001-23-31-000-2004-0585-01- Actor: FUNDACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIO AMBIENTE Y ALCIDES RIAÑO SÁNCHEZ Demandado: MUNICIPIO DE PAYA – BOYACÁ**

“La inconformidad de la FUNDACION PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIO AMBIENTE “FUNDEGENTE” recae concretamente sobre dos aspectos contenidos en los numerales 3° y 7° de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia, a saber: a) No se reconoció a su favor el incentivo económico previsto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998. Y, b) La multa que le fue impuesta por su inasistencia a la audiencia de pacto de cumplimiento no se encuentra prevista en la referida ley ni tiene respaldo en las normas citadas.

Para resolver los reparos de la entidad apelante resulta menester realizar las siguientes precisiones:

(...)

-La mera inasistencia de la parte demandante a la audiencia de pacto de cumplimiento no es razón suficiente para negar el incentivo previsto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, cuando se reúnen los requisitos previstos para su concesión o reconocimiento. Empero, dicha ausencia injustificada aunada a otros acreditados comportamientos negligentes pueden dar lugar a la imposición de multas en razón de la temeridad. Esto último se dispuso en sentencia

proferida el 1° de julio de 2004 dentro del expediente 25000-23-24-000-2002-0178-01 donde se condenó a los actores populares a pagar una multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, por cuanto se acreditó su negligencia en el trámite del proceso pues no comparecieron a la audiencia de pacto de cumplimiento, inobservaron lo dispuesto en el artículo 21, ibídem, relativo a suministrar los gastos necesarios para la publicación del aviso a los interesados, y no alegaron de conclusión, siendo tal inactividad demostrativa de la carencia de razonabilidad para impetrar la acción, comportamiento dispuesto como temerario en el artículo 74 numeral 1° del C. de P.C.

## **B. LA SANCION POR INASISTENCIA NO EXCUSADA DE LA PARTE DEMANDANTE A LA AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO.**

El artículo 27 de la Ley 472 de 1998 es del siguiente tenor:

*“Pacto de cumplimiento. 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, alguna 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 contado a partir de su celebración. Si observare vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, estos 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; y*
- 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”.*

En sentencia del 25 de agosto de 2001 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro de la AP-15001-23-31-000-2000-2099-01, con ponencia del Consejero Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se precisó que del texto del artículo antes transcrito claramente se advierte que para efectos de la audiencia especial de pacto de cumplimiento la Ley 472 de 1998 únicamente previó que la inasistencia a la misma por parte de los funcionarios competentes, constituía causal de mala conducta, sancionable con la destitución del cargo. Sin embargo, el artículo 44, ibídem, señala que “En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan

a la naturaleza y finalidad de tales acciones”, lo cual, en principio, permite considerar que el juzgador está autorizado para acudir a otras disposiciones que sí prevén la sanción pecuniaria como consecuencia de la inasistencia a una audiencia o diligencia, verbigracia, el artículo 74 de la Ley 446 de 1998, 101 del C. de P.C., o el artículo 114 del C.C.A..

Claro está, que no puede perderse de vista que además de esas normas, citadas a manera de ejemplo en sentencia proferida en el año 2001 para resolver ese caso concreto en ese momento y en lo que resultare pertinente, también cabe tener presente el artículo 39 del C. de P.C. relacionado con los poderes disciplinarios del juez, en virtud de cuyo numeral 1° dicho funcionario puede “sancionar con multas de dos a cinco salarios mínimos mensuales a sus empleados, a los demás empleados públicos, y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución.”.

Esto cobra más importancia si se concibe a la audiencia de pacto de cumplimiento como la primera oportunidad para lograr la reivindicación del derecho colectivo conculcado, materializándose así esa naturaleza altruista propia de la acción popular que igualmente debe caracterizar a quien la ejerce, y por tanto desprovista de todo interés económico.

Posteriormente, en sentencia del 6 de octubre de 2005, proferida dentro de la acción popular 90074, con ponencia de la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, se dispuso:

“Advierte la Sala, que en adelante, en caso de no asistencia de la parte actora a la audiencia de Pacto de Cumplimiento deberá el a-quo imponer a ésta las sanciones previstas en la ley.”.

A partir de tal precedente se ha venido advirtiendo que la inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento, sin que se excusara por ello o la justificara, no debe pasarse por alto, razón por la cual ha encontrado necesario recordar que, en adelante, cuando ello ocurra, se tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley.

(...)

“De todo lo anterior se tiene, entonces, que “FUNDEGENTE”, solo presentó la demanda de acción popular, aportó como prueba fotocopias de tres análisis de muestras del agua suministrada a los habitantes de Paya (Boyacá) y solicitó que se oficiara a otras autoridades para averiguar las razones del suministro de agua no apta para el consumo humano y los riesgos que ello causa. Empero, no

cumplió con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 472 de 1998 relativo al suministro de los gastos necesarios para la publicación del aviso a los interesados, tampoco asistió a la audiencia de pacto de cumplimiento ni se excusó previamente por ello, tal como lo exige el artículo 27, ibídem, ni alegó de conclusión en oportunidad para ello, al punto que en el escrito de sustentación de su apelación acepta de manera expresa que no asistió a todas la etapas procesales. Los anteriores comportamientos se alejan de la diligencia con la cual debe actuar el demandante en pro de la salvaguarda de los derechos colectivos amenazados o vulnerados, requerida además para la concesión del incentivo económico previsto en el artículo 39 que, como se anotó, es un reconocimiento a su diligencia y altruismo. Por tanto, no hay lugar a su reconocimiento.

De otra parte, de conformidad con las precedentes precisiones, la multa impuesta tanto a FUNDEGENTE como a su primer apoderado encuentra respaldo en las normas aplicables a las acciones populares a que se ha hecho referencia, más aún cuando los multados tuvieron las oportunidades para el ejercicio de su defensa y no hicieron uso de ellas, pues, como se anotó, previamente a la audiencia de pacto de cumplimiento FUNDEGENTE no presentó prueba siquiera sumaria de una justa causa para no comparecer, ni para desatender su obligación de costear la publicación del aviso a la comunidad, y de alegar de conclusión, comportamiento negligente que, se repite, impide reconocer a su favor el incentivo previsto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.”

#### **(SENTENCIA “D”)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO - Bogotá D.C., veintidós (22) de enero de dos mil nueve (2009) - Radicación número: 05001-23-31-000-2005-03002-01 - Actor: JORGE ALBERTO GUZMAN ÁLVAREZ - Demandado: MUNICIPIO DE CHIGORODO**

La Sección Primera del Consejo de Estado ya se ha pronunciado acerca de este tipo de conducta temeraria en sentencia de 1º de julio de 2004<sup>3</sup> en la que condenó a los actores a pagar multa, por cuanto se acreditó su negligencia en el trámite procesal al no comparecer a la audiencia de pacto de cumplimiento, ni suministrar los gastos necesarios para la

---

<sup>3</sup> Sentencia de 1º de julio de 2004; Exp: 25000-23-24-000-2002-01768-01; C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

publicación del aviso a los interesados en claro desconocimiento del artículo 21 ibídem y al no alegar de conclusión, quedando demostrada la carencia de razonabilidad para ejercer la acción popular, comportamiento descrito como temerario en el artículo 74 del Código de Procedimiento Civil.

La Sala no puede consentir en este tipo de comportamiento irresponsable por parte de los actores que en las acciones populares realizan cualquier cantidad de afirmaciones sin que ellas tengan sustento en su actuar diligente e investigativo, todo, por la consecución del incentivo económico que conforme a la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional y de esta Corporación, constituye una retribución a su actividad altruista a lo largo del proceso.

Para la Sala, la decisión del *a quo* es acertada, pero no comparte los argumentos en que la fundamenta, pues la prestación del servicio esencial de atención de desastres y demás calamidades conexas no puede estar supeditada a garantizar otros derechos que, a su juicio, tienen mayor prelación.

(...)

**Cuarto.- MÚLTASE** al actor en cuantía de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes por temeridad y mala fe a favor del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conforme a los artículos 74 del Código de Procedimiento Civil y 38 de la Ley 472 de 1998”

## **8. RELACIÓN DE LAS SENTENCIAS NO IMPORTANTES**

A continuación se relacionan las sentencias consultadas que se consideran como no importantes porque reiteran los puntos de decisión a los que se ha hecho referencia en el anterior apartado.

### **(SENTENCIA N° 1)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO - Bogotá, D.C., treinta (30) de marzo de dos mil seis (2006) - Radicación número: 25000-23-24-000-2002-02418-01(AP)**

**- Actor: RICARDO CIFUENTES SALAMANCA - Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE EL ROSAL**

“Empero, merece llamarse la atención al actor por su injustificada ausencia en la audiencia de pacto de cumplimiento que se declaró fallida por tal motivo, así como también por la inobservancia de lo previsto en el auto admisorio de la demanda en cuanto se le impuso la obligación no solo de informar a la comunidad a través de un medio masivo de comunicación de amplia circulación sobre el trámite de la presente acción popular en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y sus detalles particulares, sino la de allegar al expediente prueba de la publicación, lo cual no cumplió según se anota en el informe secretarial visible a folio 162 del expediente, comportamientos que a juicio de la Sala son los que precisamente ameritan la sanción impuesta, la cual por lo mismo merece confirmación.

El a quo al imponerle al actor la multa por su actuar temerario transcribe como apoyo de su decisión apartes de la sentencia proferida por esta Sala el 1° de julio de 2004 dentro de la acción popular núm. 02-1768, referencia que esta Sala encuentra pertinente. Cabe recordar que en esa oportunidad se adoptó la aludida decisión al encontrar negligente el comportamiento de los demandantes debido a su total inactividad dentro del trámite del proceso, demostrativa de la carencia de razonabilidad para impetrar la acción, porque además de no comparecer a la audiencia de pacto de cumplimiento, no atendieron lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 472 de 1998 en lo referente al suministro de los gastos necesarios para la publicación del aviso a los interesados, ni alegaron de conclusión, limitándose a seguir un modelo de demandas contra varios municipios del departamento de Cundinamarca, sin percatarse de si efectivamente se hallaban o no vulnerados los derechos colectivos, más aún cuando quedó demostrado en el proceso que en el ente territorial sí existía la sala de necropsias en el cementerio local.

De modo que en lo concerniente a la no asistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento y el no suministro de los gastos para la correspondiente publicación, son análogas las situaciones confrontadas.

Por lo anterior debe confirmarse la multa impuesta al demandante en el numeral tercero de la parte resolutive del fallo al igual que sus restantes determinaciones.”

**(SENTENCIA No. 2)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO - Bogotá, D.C., veintinueve (29) de junio de dos mil seis (2006) - Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00639-01(AP) - Actor: JHON FREDDY BUSTOS LOMBANA - Demandado: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**

Por último no debe pasarse por alto la inexcusada ausencia del actor en la audiencia de pacto de cumplimiento por lo que resulta necesario recordarle al a-quo que en adelante cuando ello ocurre tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley. Así lo resaltó la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia 90074 del 6 de octubre de 2005, con ponencia de la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, donde se dispuso:

Advierte la Sala, que en adelante, en caso de no asistencia de la parte actora a la audiencia de Pacto de Cumplimiento deberá el a quo imponer a ésta las sanciones previstas en la ley.

**(SENTENCIA No. 3)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO -SECCION PRIMERA - Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO - Bogotá, D.C., seis (6) de julio de dos mil seis (2006) - Radicación número: 25000-23-25-000-2004-00438-01(AP) - Actor: OSCAR ARTURO BLANCO GARCIA - Demandado: ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA Y ALCALDIA LOCAL DE ENGATIVA**

Si bien se observa cierta diligencia en su actuar el estar pendiente del trámite de la acción popular ejercida por él, no debe pasarse por alto su inexcusada ausencia en la audiencia de pacto de cumplimiento por lo que resulta necesario recordarle al a-quo que en adelante cuando ello ocurra tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley.

Con todo se confirmará el incentivo concedido a favor del actor por cuanto a pesar de no haber concurrido a la audiencia de pacto de cumplimiento con la presentación de su demanda propició el amparo de los derechos colectivos de la comunidad ante la omisión de la administración, antes descrita.

Sobre estos mismos tópicos se pronunció la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia 90074 del 6 de octubre de 2005, con ponencia de la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, así:

Aunque el actor no acudió a la Audiencia de Pacto de Cumplimiento cabe anotar que si no se hubiera instaurado esta acción popular, las personas con discapacidad en la ciudad de Villavicencio, continuarían con dificultad para ingresar al edificio donde funciona el Banco Popular, ya que pese a haberse realizado la obra, en un comienzo el Banco se negó a ejecutarla por considerar que no era su responsabilidad.

**(SENTENCIA No. 4)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO - Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil siete (2007). Radicación número: 50001-23-31-000-2004-90073-01(AP). Actor: JHON FREDDY BUSTOS LOMBANA - Demandado: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO Y OTRO**

Finalmente la Sala advierte la inasistencia del actor a la audiencia especial de pacto de cumplimiento sin que presentara excusa por ello o la justificara. Esta situación no debe pasarse por alto por lo que resulta necesario recordarle al a-quo que en adelante, cuando ello ocurra, tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley. Así lo resaltó la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia 90074 del 6 de octubre de 2005, con ponencia de la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, donde se dispuso:

“Advierte la Sala, que en adelante, en caso de no asistencia de la parte actora a la audiencia de Pacto de Cumplimiento deberá el a-quo imponer a ésta las sanciones previstas en la ley.”.

**(SENTENCIA N° 5)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Bogotá D.C., siete (7) de junio de dos mil siete (2007) Consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO - Radicación número: 25000-23-25-000-2003-00517-01 - Actor: EFRÉN MARÍA BERNAL CASTRO Y DARÍO MILLÁN L. - Demandado: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTA**

Finalmente la Sala advierte la inasistencia de la parte demandante a la audiencia de pacto de cumplimiento realizada el 27 de julio de 2004, sin que presentara excusa por ello o la justificara. Esta situación no debe pasarse por alto por lo que resulta necesario recordarle al a-quo que en

adelante, cuando ello ocurra, tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley. Así lo resaltó la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia 90074 del 6 de octubre de 2005, con ponencia de la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, donde se dispuso:

“Advierte la Sala, que en adelante, en caso de no asistencia de la parte actora a la audiencia de Pacto de Cumplimiento deberá el a-quo imponer a ésta las sanciones previstas en la ley.”

#### **(SENTENCIA N° 6)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO -Bogotá, D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil siete (2007) - Radicación número: 15001-23-31-000-2004-00581-01(AP) - Actor: ALCIDES RIAÑO SÁNCHEZ Y FUNDACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIOAMBIENTE – FUNDEGENTE - Demandado: MUNICIPIO DE PAZ DEL RÍO**

La mera inasistencia de la parte demandante a la audiencia de pacto de cumplimiento no es razón suficiente para negar el incentivo previsto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, cuando se reúnen los requisitos previstos para su concesión o reconocimiento. Empero, dicha ausencia injustificada aunada a otros acreditados comportamientos negligentes pueden dar lugar a la imposición de multas en razón de la temeridad. Esto último se dispuso en sentencia proferida el 1° de julio de 2004 dentro del expediente 25000-23-24-000-2002-0178-01 donde se condenó a los actores populares a pagar una multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, por cuanto se acreditó su negligencia en el trámite del proceso pues no comparecieron a la audiencia de pacto de cumplimiento, inobservaron lo dispuesto en el artículo 21, ibídem, relativo a suministrar los gastos necesarios para la publicación del aviso a los interesados, y no alegaron de conclusión, siendo tal inactividad demostrativa de la carencia de razonabilidad para impetrar la acción, comportamiento dispuesto como temerario en el artículo 74 numeral 1° del C. de P.C.

-En sentencia del 30 de agosto de 2007 proferida dentro de la AP-15001-23-31-000-2004-00143-01 acumulada AP-15001-23-31-000-2004-0585-01, con ponencia del Consejero Dr. Marco Antonio Velilla Moreno se revocó el incentivo concedido por el a-quo por cuanto “...“FUNDEGENTE”, solo presentó la demanda de acción popular, aportó como prueba fotocopias de tres análisis de muestras del agua

suministrada a los habitantes de Paya (Boyacá) y solicitó que se oficiara a otras autoridades para averiguar las razones del suministro de agua no apta para el consumo humano y los riesgos que ello causa. Empero, no cumplió con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 472 de 1998 relativo al suministro de los gastos necesarios para la publicación del aviso a los interesados, tampoco asistió a la audiencia de pacto de cumplimiento ni se excusó previamente por ello, tal como lo exige el artículo 27, ibídem, ni alegó de conclusión en oportunidad para ello, al punto que en el escrito de sustentación de su apelación acepta de manera expresa que no asistió a todas las etapas procesales. Los anteriores comportamientos se alejan de la diligencia con la cual debe actuar el demandante en pro de la salvaguarda de los derechos colectivos amenazados o vulnerados, requerida además para la concesión del incentivo económico previsto en el artículo 39 que, como se anotó, es un reconocimiento a su diligencia y altruismo. Por tanto, no hay lugar a su reconocimiento.

En el caso concreto bajo estudio FUNDEGENTE presentó la demanda, aportó como prueba fotocopia de tres análisis practicados por el Laboratorio de Salud Pública de Boyacá a muestras del agua suministrada a los habitantes del Municipio de Paz del Río, y solicitó que se oficiara a otras autoridades para averiguar las razones del suministro de agua no apta para el consumo humano y los riesgos que ello causa. Sin embargo, según se desprende del expediente, se tiene que no cumplió con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 472 de 1998 relativo al suministro de los gastos necesarios para la publicación del aviso a los interesados, tampoco asistió a la audiencia de pacto de cumplimiento ni se excusó previamente por ello, tal como lo exige el artículo 27, ibídem sino tiempo después aduciendo amenazas contra su vida provenientes del otro actor a quien denunció ante el Consejo Seccional de la Judicatura y los Jueces Penales Municipales, de lo cual solo aportó fotocopias sin acreditar las decisiones impartidas en el curso del trámite de las mismas; tampoco alegó de conclusión. Los anteriores comportamientos se alejan de la diligencia con la cual debe actuar el demandante en pro de la salvaguarda de los derechos colectivos amenazados o vulnerados, requerida además para la concesión del incentivo económico previsto en el artículo 39 que, como se anotó, es un reconocimiento a su diligencia y altruismo. Esto evidencia la carencia de razonabilidad para impetrar la acción, comportamiento previsto como temeraria. Por tanto, debe revocarse el incentivo que el a-quo fijó a su favor porque en las circunstancias antes precisadas no hay lugar a ello.

**(SENTENCIA 7)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO - Bogotá, D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil siete (2007) - Radicación número: 15001-23-31-000-2004-00183-01(AP) - Actor: FUNDACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIO AMBIENTE - FUNDEGENTE Y ALCIDES RIAÑO SANCHEZ - Demandado: MUNICIPIO DE CORRALES**

“La inconformidad de la **FUNDACION PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIO AMBIENTE “FUNDEGENTE”** y el señor **ALCIDES RIAÑO SÁNCHEZ** recae concretamente sobre la multa que le impuso el a-quo por la inasistencia injustificada a la audiencia de pacto de cumplimiento.

El artículo 27 de la Ley 472 de 1998 es del siguiente tenor:

***“Pacto de cumplimiento. 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, alguna 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 contado a partir de su celebración. Si observare vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, estos 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; y*
- 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". (Negrillas fuera del texto).*

En sentencia del 25 de agosto de 2001 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro de la AP-15001-23-31-000-2000-2099-01, con ponencia del Consejero Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se precisó que del texto del artículo antes transcrito claramente se advierte que para efectos de la audiencia especial de pacto de cumplimiento la Ley 472 de 1998 únicamente previó que la inasistencia a la misma por parte de los funcionarios competentes, constituía causal de mala conducta, sancionable con la destitución del cargo. Sin embargo, el artículo 44, ibídem, señala que "En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y finalidad de tales acciones", lo cual, en principio, permite considerar que el juzgador está autorizado para acudir a otras disposiciones que sí prevén la sanción pecuniaria como consecuencia de la inasistencia a una audiencia o diligencia, verbigracia, el artículo 74 de la Ley 446 de 1998, 101 del C. de P.C., o el artículo 114 del C.C.A..

Claro está, que no puede perderse de vista que además de esas normas, citadas a manera de ejemplo en sentencia proferida en el año 2001 para resolver ese caso concreto en ese momento y en lo que resultare pertinente, también cabe tener presente el artículo 39 del C. de P. C. relacionado con los poderes disciplinarios del juez, en virtud de cuyo numeral 1° dicho funcionario puede “sancionar con multas de dos a cinco salarios mínimos mensuales a sus empleados, a los demás empleados públicos, y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución.”.

Esto cobra más importancia si se concibe a la audiencia de pacto de cumplimiento como la primera oportunidad para lograr la reivindicación del derecho colectivo conculcado, materializándose así esa naturaleza altruista propia de la acción popular que igualmente debe caracterizar a quien la ejerce, y por tanto desprovista de todo interés económico.

Posteriormente, en sentencia del 6 de octubre de 2005, proferida dentro de la acción popular 90074, con ponencia de la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, se dispuso:

“Advierte la Sala, que en adelante, en caso de no asistencia de la parte actora a la audiencia de Pacto de Cumplimiento deberá el a-quo imponer a ésta las sanciones previstas en la ley.”.

A partir de tal precedente se ha venido advirtiendo que no debe pasarse por alto la inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento, sin que medie excusa o justificación, razón por la cual la Sala ha encontrado necesario recordar que, en adelante, cuando ello ocurra, se tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley.”

#### **(SENTENCIA N° 8)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA** Bogotá, D.C., seis (6) de diciembre de dos mil siete (2007) - Radicación número: 15001-23-31-000-2004-00178-01(AP) - Actor: **FUNDACION PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIO AMBIENTE** y **ALCIDES RIAÑO SANCHEZ** Demandado: **MUNICIPIO DE TIBASOSA - BOYACÁ**

Las inconformidades de la **FUNDACION PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIO AMBIENTE “FUNDEGENTE”** y del señor

**ALCIDES RIAÑO SÁNCHEZ** recaen exclusivamente sobre la multa que le impuso el a-quo por la inasistencia injustificada a la audiencia de pacto de cumplimiento.

El artículo 27 de la Ley 472 de 1998 es del siguiente tenor:

***“Pacto de cumplimiento. 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, alguna 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 contado a partir de su celebración. Si observare vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, estos será 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; y*
- 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". (Negrillas fuera del texto).*

En sentencia del 25 de agosto de 2001 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro de la AP-15001-23-31-000-2000-2099-01, con ponencia del Consejero Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se precisó que si bien del texto del artículo antes transcrito claramente se advierte que para efectos de la audiencia especial de pacto de cumplimiento la Ley 472 de 1998 únicamente previó que la inasistencia a la misma por parte de los funcionarios competentes, constituía causal de mala conducta, sancionable con la destitución del cargo, no puede desconocerse que el artículo 44, ibídem, señala que "En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y finalidad de tales acciones", lo cual, en principio, permite considerar que el juzgador está autorizado para acudir a otras disposiciones que sí prevén la sanción pecuniaria como consecuencia de la inasistencia a una audiencia o diligencia, verbigracia, el artículo 74 de la Ley 446 de 1998, 101 del C. de P.C., o el artículo 114 del C.C.A..

Claro está, que no puede perderse de vista que además de esas normas, citadas a manera de ejemplo en sentencia proferida en el año 2001 para resolver ese caso concreto en ese momento y en lo que resultare pertinente, también cabe tener presente el artículo 39 del C.

de P. C. relacionado con los poderes disciplinarios del juez, en virtud de cuyo numeral 1° dicho funcionario puede “sancionar con multas de dos a cinco salarios mínimos mensuales a sus empleados, a los demás empleados públicos, y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución.”.

Esto cobra más importancia si se concibe a la audiencia de pacto de cumplimiento como la primera oportunidad para lograr la reivindicación del derecho colectivo conculcado, materializándose así esa naturaleza altruista propia de la acción popular que igualmente debe caracterizar a quien la ejerce, y por tanto desprovista de todo interés económico.

Posteriormente, en sentencia del 6 de octubre de 2005, proferida dentro de la acción popular 90074, con ponencia de la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, se dispuso:

“Advierte la Sala, que en adelante, en caso de no asistencia de la parte actora a la audiencia de Pacto de Cumplimiento deberá el a-quo imponer a ésta las sanciones previstas en la ley.”.

A partir de tal precedente se ha venido advirtiendo que no debe pasarse por alto la inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento, sin que medie excusa o justificación, razón por la cual la Sala ha encontrado necesario recordar que, en adelante, cuando ello ocurra, se tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley.

(...)

De conformidad con las precedentes precisiones, la multa impuesta tanto a FUNDEGENTE como al otro actor, señor ALCIDES RIAÑO SÁNCHEZ, encuentra respaldo en las normas aplicables a las acciones populares a que se ha hecho referencia. Por ello, se confirmarán los numerales 6° y 8° de la parte resolutive del fallo de primera instancia, en cuanto los multaron con cinco (5) salarios mínimos legales mensuales por su ausencia, sin excusa o justificación, en la audiencia de pacto de cumplimiento.

En similares términos se pronunció la Sala en sentencia de 13 de septiembre de 2007, M.P. Dr. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, dentro del expediente AP-2004-00183.

**(SENTENCIA N° 9)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO** Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil ocho (2008) - Radicación número: 15001-23-31-000-2004-00228-01(AP) - Actor: FUNDACION PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIO AMBIENTE y ALCIDES RIAÑO SANCHEZ Demandado: MUNICIPIO DE SABOYA

Las inconformidades de la **FUNDACION PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIO AMBIENTE “FUNDEGENTE”** y del señor **ALCIDES RIAÑO SÁNCHEZ** recaen exclusivamente sobre la multa que le impuso el a-quo por la inasistencia injustificada a la audiencia de pacto de cumplimiento.

El artículo 27 de la Ley 472 de 1998 es del siguiente tenor:

***“Pacto de cumplimiento. 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, alguna 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 contado a partir de su celebración. Si observare vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, estos será 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; y*
- 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". (Negrillas fuera del texto).*

En sentencia del 25 de agosto de 2001 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro de la AP-15001-23-31-000-2000-2099-01, con ponencia del Consejero Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se precisó que si bien del texto del artículo antes transcrito, claramente se advierte que para efectos de la audiencia especial de pacto de cumplimiento la Ley 472 de 1998 únicamente previó que la inasistencia a la misma por parte de los funcionarios competentes constituía causal de mala conducta, sancionable con la destitución del cargo, no puede desconocerse que el artículo 44, ibídem, señala que "En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y finalidad de tales acciones",

lo cual, en principio, permite considerar que el juzgador está autorizado para acudir a otras disposiciones que sí prevén la sanción pecuniaria como consecuencia de la inasistencia a una audiencia o diligencia, verbigracia, el artículo 74 de la Ley 446 de 1998, 101 del C. de P.C., o el artículo 114 del C.C.A..

Claro está, que no puede perderse de vista que además de esas normas, citadas a manera de ejemplo en sentencia proferida en el año 2001 para resolver ese caso concreto en ese momento y en lo que resultare pertinente, también cabe tener presente el artículo 39 del C. de P. C. relacionado con los poderes disciplinarios del juez, en virtud de cuyo numeral 1° dicho funcionario puede “sancionar con multas de dos a cinco salarios mínimos mensuales a sus empleados, a los demás empleados públicos, y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución.”.

Esto cobra más importancia si se concibe a la audiencia de pacto de cumplimiento como la primera oportunidad para lograr la reivindicación del derecho colectivo conculcado, materializándose así esa naturaleza altruista propia de la acción popular que igualmente debe caracterizar a quien la ejerce, y por tanto desprovista de todo interés económico. Posteriormente, en sentencia del 6 de octubre de 2005, proferida dentro de la acción popular 90074, con ponencia de la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, se dispuso:

“Advierte la Sala, que en adelante, en caso de no asistencia de la parte actora a la audiencia de Pacto de Cumplimiento deberá el a-quo imponer a ésta las sanciones previstas en la ley.”.

A partir de tal precedente se ha venido advirtiendo que no debe pasarse por alto la inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento, sin que medie excusa o justificación, razón por la cual la Sala ha encontrado necesario recordar que, en adelante, cuando ello ocurra, se tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley.

#### **(SENTENCIA N° 10)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE - Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil ocho (2008) - Radicación número: 05001-23-31-000-2005-03478-**

**01(AP) - Actor: JORGE ALBERTO GUZMAN ALVAREZ- Demandado: MUNICIPIO DE GIRARDOTA**

- **inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento.**  
“Esta Sala en reiterada jurisprudencia<sup>4</sup> ha puesto de presente que la inasistencia del actor popular a la audiencia de pacto de cumplimiento obliga al *a quo* a imponerle las sanciones previstas en la Ley. Ha sostenido:

«En sentencia del 25 de agosto de 2001 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro de la AP-15001-23-31-000-2000-2099-01, con ponencia del Consejero Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se precisó que del texto del artículo antes transcrito (artículo 27 de la Ley 472 de 1998) claramente se advierte que para efectos de la audiencia especial de pacto de cumplimiento la Ley 472 de 1998 únicamente previó que la inasistencia a la misma por parte de los funcionarios competentes, constituía causal de mala conducta, sancionable con la destitución del cargo. Sin embargo, el artículo 44, ibídem, señala que en los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente Ley, mientras no se opongan a la naturaleza y finalidades de tales acciones’, lo cual, en principio, permite considerar que el juzgador está autorizado para acudir a otras disposiciones que sí prevén la sanción pecuniaria como consecuencia de la inasistencia a una audiencia o diligencia, verbigracia, el artículo 74 de la Ley 446 de 1998, 101 del C.P.C., o el artículo 114 del C.C.A

Claro está, que no puede perderse de vista que además de esas normas, citadas a manera de ejemplo en sentencia proferida en el año 2001 para resolver ese caso concreto en ese momento y en lo que resultare pertinente, también cabe tener presente el artículo 39 del C.P.C. relacionado con los poderes disciplinarios del juez, en virtud de cuyo numeral 1º dicho funcionario puede ‘sancionar con multas de dos a cinco salarios mínimos mensuales a sus

---

<sup>4</sup> Sentencias de 30 de agosto de 2007; expedientes acumulados 2004-0143 y 2004-0585; M.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno. 6 de octubre de 2005; expediente AP-90074; M.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso. 25 de agosto de 2001; expediente 2000-2099; M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

empleados, a los demás empleados públicos, y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución.”.

Esto cobra más importancia si se concibe a la audiencia de pacto de cumplimiento como la primera oportunidad para lograr la reivindicación del derecho colectivo conculcado, materializándose así esa naturaleza altruista propia de la acción popular que igualmente debe caracterizar a quien la ejerce, y por tanto desprovista de todo interés económico.

Posteriormente, en sentencia del 6 de octubre de 2005, proferida dentro de la acción popular 90074, con ponencia de la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, se dispuso:

‘Advierte la Sala, que en adelante, en caso de no asistencia de la parte actora a la audiencia de Pacto de Cumplimiento deberá el a-quo imponer a ésta las sanciones previstas en la ley.’.

A partir de tal precedente se ha venido advirtiendo que la inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento, sin que se excusara por ello o la justificara, no debe pasarse por alto, razón por la cual ha encontrado necesario recordar que, en adelante, cuando ello ocurra, se tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley.»

En el caso presente la Sala advierte que la audiencia de pacto de cumplimiento se declaró fallida ante la inasistencia del actor y que este no presentó excusa que lo justificara. Esta situación no debe pasarse por alto. Puesto que el *a quo* omitió imponer al actor sanción de multa por no asistir a la audiencia de pacto de cumplimiento, y pese a no ser procedente hacerlo en esta instancia so pena de violar su derecho de defensa, la Sala insta al Tribunal para que en adelante, cuando ello ocurra, imponga las sanciones previstas en la ley.”

#### **(SENTENCIA No. 11)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO** Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de enero de dos

mil ocho (2008) - Radicación número: 54001-23-31-000-2005-00505-01(AP) - Actor: HUGO CARDONA CALDERÓN -Demandado: MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA

Por último, no debe pasarse por alto la inexcusada ausencia de la actora en la audiencia de pacto de cumplimiento por lo que resulta necesario recordarle al a-quo que en adelante cuando ello ocurra tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley. Así lo resaltó la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia 2004-90074 del 6 de octubre de 2005, con ponencia de la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, donde se dispuso:

“Advierte la Sala, que en adelante, n caso de no asistencia de la parte actora a la audiencia de pacto de cumplimiento deberá el a-quo imponer a ésta las sanciones previstas en la ley.”

**(SENTENCIA No. 12)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE - Bogotá D.C., siete (7) de febrero de dos mil ocho (2008) - Radicación número: 20001-23-31-000-2003-01987-01(AP) - Actor: FEDERACION NACIONAL DE COMERCIANTES EN DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS - Demandado: EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DE VALLEDUPAR –EMDUPAR S.A. ESP**

**La inasistencia de la actora a la audiencia de pacto de cumplimiento.**

Esta Sala en reiterada jurisprudencia <sup>5</sup> ha puesto de presente que la inasistencia del actor popular a la audiencia de pacto de cumplimiento obliga al *a quo* a imponerle las sanciones previstas en la Ley. Ha dicho la Sala:

«En sentencia del 25 de agosto de 2001 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro de la AP-15001-23-31-000-2000-2099-01, con ponencia del Consejero Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se precisó que del texto del artículo antes transcrito (artículo 27 de la Ley 472 de 1998) claramente se advierte que para efectos de la audiencia especial de pacto de

---

<sup>5</sup> Sentencia de 30 de agosto de 2007; Expedientes acumulados 2004-0143 y 2004-0585; M.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

cumplimiento la Ley 472 de 1998 únicamente previó que la inasistencia a la misma por parte de los funcionarios competentes, constituía causal de mala conducta, sancionable con la destitución del cargo. Sin embargo, el artículo 44, ibídem, señala que en los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente Ley, mientras no se opongan a la naturaleza y finalidades de tales acciones', lo cual, en principio, permite considerar que el juzgador está autorizado para acudir a otras disposiciones que sí prevén la sanción pecuniaria como consecuencia de la inasistencia a una audiencia o diligencia, verbigracia, el artículo 74 de la Ley 446 de 1998, 101 del C.P.C., o el artículo 114 del C.C.A

Claro está, que no puede perderse de vista que además de esas normas, citadas a manera de ejemplo en sentencia proferida en el año 2001 para resolver ese caso concreto en ese momento y en lo que resultare pertinente, también cabe tener presente el artículo 39 del C.P.C. relacionado con los poderes disciplinarios del juez, en virtud de cuyo numeral 1° dicho funcionario puede 'sancionar con multas de dos a cinco salarios mínimos mensuales a sus empleados, a los demás empleados públicos, y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución.'".

Esto cobra más importancia si se concibe a la audiencia de pacto de cumplimiento como la primera oportunidad para lograr la reivindicación del derecho colectivo conculcado, materializándose así esa naturaleza altruista propia de la acción popular que igualmente debe caracterizar a quien la ejerce, y por tanto desprovista de todo interés económico.

Posteriormente, en sentencia del 6 de octubre de 2005, proferida dentro de la acción popular 90074, con ponencia de la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, se dispuso:

'Advierte la Sala, que en adelante, en caso de no

asistencia de la parte actora a la audiencia de Pacto de Cumplimiento deberá el a-quo imponer a ésta las sanciones previstas en la ley.’.

A partir de tal precedente se ha venido advirtiendo que la inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento, sin que se excusara por ello o la justificara, no debe pasarse por alto, razón por la cual ha encontrado necesario recordar que, en adelante, cuando ello ocurra, se tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley.»

En el caso presente la Sala advierte que la audiencia de pacto de cumplimiento se declaró fallida por la inasistencia sin excusa del representante legal de la actora. Esta situación no puede pasarse por alto. Puesto que el *a quo* omitió imponer a la parte actora sanción de multa por no asistir a la audiencia de pacto de cumplimiento, y pese a no ser procedente hacerlo en esta instancia so pena de violar su derecho de defensa, la Sala instará al Tribunal para que en adelante, cuando ello ocurra, imponga las sanciones previstas en la ley.

### (SENTENCIA N° 13)

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELLILA MORENO - Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil ocho (2008) - Radicación número: 15001-23-31-000-2004-00400-01(AP) - Actor: CORPORACION PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y EL MEDIO AMBIENTE – FUNDEGENTE Y ALCIDES RIAÑO SANCHEZ - Demandado: MUNICIPIO DE SANTA SOFIA – BOYACA –**

Las inconformidades de la **FUNDACION PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIO AMBIENTE “FUNDEGENTE”** y del señor **ALCIDES RIAÑO SÁNCHEZ** recaen exclusivamente sobre la multa que le impuso el a-quo por la inasistencia injustificada a la audiencia de pacto de cumplimiento, y respecto de la negación del incentivo previsto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.

El artículo 27 de la Ley 472 de 1998 es del siguiente tenor:

*“Pacto de cumplimiento. 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, alguna 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 contado a partir de su celebración. Si observare vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, estos 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; y*
- 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”. (Negrillas fuera del texto).*

En sentencia del 25 de agosto de 2001 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro de la AP-15001-23-31-000-2000-2099-01, con ponencia del Consejero Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se precisó que si bien del texto del artículo antes transcrito claramente se advierte que para efectos de la audiencia especial de pacto de cumplimiento la Ley 472 de 1998 únicamente previó que la inasistencia a la misma por parte de los funcionarios competentes, constituía causal de mala conducta, sancionable con la destitución del cargo, no puede desconocerse que el artículo 44, ibídem, señala que “En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y finalidad de tales acciones”, lo cual, en principio, permite considerar que el juzgador está autorizado para acudir a otras disposiciones que sí prevén la sanción pecuniaria como consecuencia de la inasistencia a una audiencia o diligencia, verbigracia, el artículo 74 de la Ley 446 de 1998, 101 del C. de P.C., o el artículo 114 del C.C.A..

Claro está, que no puede perderse de vista que además de esas normas, citadas a manera de ejemplo en sentencia proferida en el año 2001 para resolver un caso concreto en ese momento y en lo que resultare pertinente, también cabe tener presente el artículo 39 del C. de P. C. relacionado con los poderes disciplinarios del juez, en virtud de cuyo numeral 1° dicho funcionario puede “sancionar con multas de dos a cinco salarios mínimos mensuales a sus empleados, a los demás empleados públicos, y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución.”.

Esto cobra más importancia si se concibe a la audiencia de pacto de cumplimiento como la primera oportunidad para lograr la reivindicación del derecho colectivo conculcado, materializándose así esa naturaleza

altruista propia de la acción popular que igualmente debe caracterizar a quien la ejerce, y por tanto desprovista de todo interés económico.

Posteriormente, en sentencia del 6 de octubre de 2005, proferida dentro de la acción popular 90074, con ponencia de la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, se dispuso:

“Advierte la Sala, que en adelante, en caso de no asistencia de la parte actora a la audiencia de Pacto de Cumplimiento deberá el a-quo imponer a ésta las sanciones previstas en la ley.”.

A partir de tal precedente se ha venido advirtiendo que no debe pasarse por alto la inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento, sin que medie excusa o justificación, razón por la cual la Sala ha encontrado necesario recordar que, en adelante, cuando ello ocurra, se tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley”.

#### **(SENTENCIA No.14)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE - Bogotá D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil ocho (2008) - Radicación número: 52001-23-31-000-2005-00213-01(AP) - Actor: EDGAR BASTIDAS URRESTY - Demandado: DEPARTAMENTO DE NARIÑO.**

**“La inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento.** Esta Sala, en reiterada jurisprudencia<sup>6</sup>, ha puesto de presente que la inasistencia del actor popular a la audiencia de pacto de cumplimiento obliga al a quo a imponerle las sanciones previstas.

Al respecto esta Corporación ha señalado:

«En sentencia del 25 de agosto de 2001 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro de la AP-15001-23-31-000-2000-2099-01, con ponencia del Consejero Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se precisó que del texto del artículo antes

---

<sup>6</sup> Sentencias de 30 de agosto de 2007; expedientes acumulados 2004-0143 y 2004-0585; M.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

Sentencia 6 de octubre de 2005; expediente AP- 90074; M.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso.

Sentencia 25 de agosto de 2001; expediente 2000-2099; M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

transcrito (artículo 27 de la Ley 472 de 1998) claramente se advierte que para efectos de la audiencia especial de pacto de cumplimiento la Ley 472 de 1998 únicamente previó que la inasistencia a la misma por parte de los funcionarios competentes, constituía causal de mala conducta, sancionable con la destitución del cargo. Sin embargo, el artículo 44, ibídem, señala que en los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente Ley, mientras no se opongan a la naturaleza y finalidades de tales acciones, lo cual, en principio, permite considerar que el juzgador está autorizado para acudir a otras disposiciones que sí prevén la sanción pecuniaria como consecuencia de la inasistencia a una audiencia o diligencia, verbigracia, el artículo 74 de la Ley 446 de 1998, 101 del C.P.C., o el artículo 114 del C.C.A.

Claro está, que no puede perderse de vista que además de esas normas, citadas a manera de ejemplo, en sentencia proferida en el año 2001 para resolver ese caso concreto en ese momento y en lo que resultare pertinente, también cabe tener presente el artículo 39 del C.P.C. relacionado con los poderes disciplinarios del juez, en virtud de cuyo numeral 1º dicho funcionario puede “sancionar con multas de dos a cinco salarios mínimos mensuales a sus empleados, a los demás empleados públicos, y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución.”. Esto cobra más importancia si se concibe a la audiencia de pacto de cumplimiento como la primera oportunidad para lograr la reivindicación del derecho colectivo conculcado, materializándose así sea naturaleza altruista propia de la acción popular que igualmente debe caracterizar a quien la ejerce, y por tanto desprovista de todo interés económico.

Posteriormente, en sentencia del 6 de octubre de 2005, proferida dentro de la acción popular 90074, con ponencia de la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, se dispuso:

«Advierte la Sala, que en adelante, en caso de no asistencia de la parte actora a la audiencia de Pacto de Cumplimiento deberá el a quo imponer a ésta las sanciones previstas en la ley.

A partir de tal precedente se ha venido advirtiendo que la inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento, sin que se excusara por ello o la justificara, no debe pasarse por alto,

razón por la cual ha encontrado necesario recordar que, en adelante, cuando ello ocurra, se tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley.»

Auncuando el Tribunal omitió imponer multa al actor por no asistir a la audiencia de cumplimiento, no procede hacerlo en esta instancia porque se estaría violando su derecho de defensa, es oportuno recordar al Tribunal su obligación para que en adelante multe al actor por su inasistencia a dicho acto procesal.”

### **(SENTENCIA N° 15)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE - Bogotá D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil ocho (2008) - Radicación número: 19001-23-31-000-2004-01561-01(AP) - Actor: CARLOS ALBERTO CASTAÑEDA LEÓN - Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN**

- **“La inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento.**

Esta Sala, en reiterada jurisprudencia<sup>7</sup>, ha puesto de presente que la inasistencia del actor popular a la audiencia de pacto de cumplimiento obliga al a quo a imponerle las sanciones previstas en la Ley. Ha dicho Sala:

«En sentencia del 25 de agosto de 2001 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro de la AP-15001-23-31-000-2000-2099-01, con ponencia del Consejero Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se precisó que del texto del artículo antes transcrito (artículo 27 de la Ley 472 de 1998) claramente se advierte que para efectos de la audiencia especial de pacto de cumplimiento la Ley 472 de 1998 únicamente previó que la inasistencia a la misma por parte de los funcionarios competentes, constituía causal de mala conducta, sancionable con la destitución del cargo. Sin embargo, el artículo 44, ibídem, señala que en los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del

---

<sup>7</sup> Sentencias de 30 de agosto de 2007; expedientes acumulados 2004-0143 y 2004-0585; M.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

Sentencia 6 de octubre de 2005; expediente AP- 90074; M.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso.

Sentencia 25 de agosto de 2001; expediente 2000-2099; M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente Ley, mientras no se opongan a la naturaleza y finalidades de tales acciones, lo cual, en principio, permite considerar que el juzgador está autorizado para acudir a otras disposiciones que sí prevén la sanción pecuniaria como consecuencia de la inasistencia a una audiencia o diligencia, verbigracia, el artículo 74 de la Ley 446 de 1998, 101 del C.P.C., o el artículo 114 del C.C.A.

Claro está, que no puede perderse de vista que además de esas normas, citadas a manera de ejemplo, en sentencia proferida en el año 2001 para resolver ese caso concreto en ese momento y en lo que resultare pertinente, también cabe tener presente el artículo 39 del C.P.C. relacionado con los poderes disciplinarios del juez, en virtud de cuyo numeral 1º dicho funcionario puede “sancionar con multas de dos a cinco salarios mínimos mensuales a sus empleados, a los demás empleados públicos, y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución.”.

Esto cobra más importancia si se concibe a la audiencia de pacto de cumplimiento como la primera oportunidad para lograr la reivindicación del derecho colectivo conculcado, materializándose así sea naturaleza altruista propia de la acción popular que igualmente debe caracterizar a quien la ejerce, y por tanto desprovista de todo interés económico. Posteriormente, en sentencia del 6 de octubre de 2005, proferida dentro de la acción popular 90074, con ponencia de la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, se dispuso:

«Advierte la Sala, que en adelante, en caso de no asistencia de la parte actora a la audiencia de Pacto de Cumplimiento deberá el a quo imponer a ésta las sanciones previstas en la ley.

A partir de tal precedente se ha venido advirtiendo que la inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento, sin que se excusara por ello o la justificara, no debe pasarse por alto, razón por la cual ha encontrado necesario recordar que, en adelante, cuando ello ocurra, se tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley.»

Aun cuando el Tribunal omitió imponer multa al actor por no asistir a la audiencia de cumplimiento, y no procede hacerlo en esta instancia porque se estaría violando su derecho de defensa, es oportuno recordar al Tribunal ésta obligación para que en adelante multe al actor por su inasistencia a dicho acto procesal.”

**(SENTENCIA N° 16)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE - Bogotá D.C., tres (3) de julio de dos mil ocho (2008) - Radicación número: 54001-23-31-000-2005-00073-01(AP) - Actor: XIOMARA GARCIA RODRÍGUEZ - Demandado: MUNICIPIO DE SAN JOSE DE CUCUTA**

La inasistencia de la actora a la audiencia de pacto de cumplimiento.

Esta Sala, en reiterada jurisprudencia <sup>8</sup>, ha puesto de presente que la inasistencia del actor popular a la audiencia de pacto de cumplimiento, debe ser sancionado por el *a quo*.

El Tribunal omitió imponer multa a la actora por su inasistencia injustificada a la audiencia especial de pacto de cumplimiento. No siendo posible imponerla en esta instancia porque ello haría más gravosa su situación, se exhortará al Tribunal para que en lo sucesivo sancione al actor que no asista sin causa justificada a la audiencia.

**(SENTENCIA 17)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA - Bogotá, D. C., cinco (5) de febrero de dos mil nueve (2009) - Radicación número: 25000-23-25-000-2004-00330-01(AP) - Actor: JHON FREDY BUSTOS LOMBANA - Demandado: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA Y OTROS**

“De otra parte, la Sala advierte que la inasistencia del actor popular a la audiencia de pacto de cumplimiento obliga al *a quo* a imponerle las sanciones previstas en la Ley.

Esta Sala en reiterada jurisprudencia <sup>9</sup> ha puesto de presente que la

---

<sup>8</sup> Sentencias de 30 de agosto de 2007; expedientes acumulados 2004-0143 y 2004-0585; C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

Sentencia 6 de octubre de 2005; expediente AP- 90074; C.P. María Claudia Rojas Lasso. Sentencia 25 de agosto de 2001; expediente 2000-2099; M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>9</sup> Sentencia de 30 de agosto de 2007; Expedientes acumulados 2004-0143 y 2004-0585; M.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

*«En sentencia del 25 de agosto de 2001 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro de la AP-15001-23-31-000-2000-2099-01, con ponencia del Consejero Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se precisó que del texto del artículo antes transcrito (artículo 27 de la Ley 472 de 1998) claramente se advierte que para efectos de la audiencia especial de pacto de cumplimiento la Ley 472 de 1998 únicamente previó que la inasistencia a la misma por parte de los funcionarios competentes, constituía causal de mala conducta, sancionable con la destitución del cargo. Sin embargo, el artículo 44, ibídem, señala que en los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente Ley, mientras no se opongan a la naturaleza y finalidades de tales acciones’, lo cual, en principio, permite considerar que el juzgador está autorizado para acudir a otras disposiciones que sí prevén la sanción pecuniaria como consecuencia de la inasistencia a una audiencia o diligencia, verbigracia, el artículo 74 de la Ley 446 de 1998, 101 del C.P.C., o el artículo 114 del C.C.A*

*Claro está, que no puede perderse de vista que además de esas normas, citadas a manera de ejemplo en sentencia proferida en el año 2001 para resolver ese caso concreto en ese momento y en lo que resultare pertinente, también cabe tener presente el artículo 39 del C.P.C. relacionado con los poderes disciplinarios del juez, en virtud de cuyo numeral 1° dicho funcionario puede ‘sancionar con multas de dos a cinco salarios mínimos mensuales a sus empleados, a los demás empleados públicos, y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución.’».*

*Esto cobra más importancia si se concibe a la audiencia de pacto de cumplimiento como la primera oportunidad para lograr la reivindicación del derecho colectivo conculcado, materializándose así esa naturaleza altruista propia de la acción popular que igualmente debe caracterizar a quien la ejerce, y por tanto desprovista de todo interés económico.*

*Posteriormente, en sentencia del 6 de octubre de 2005, proferida dentro de la acción popular 90074, con ponencia de la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, se dispuso:*

*‘Advierte la Sala, que en adelante, en caso de no asistencia de la parte actora a la audiencia de Pacto de Cumplimiento deberá el a-*

*quo imponer a ésta las sanciones previstas en la ley.’.*

*A partir de tal precedente se ha venido advirtiendo que la inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento, sin que se excusara por ello o la justificara, no debe pasarse por alto, razón por la cual ha encontrado necesario recordar que, en adelante, cuando ello ocurra, se tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley.»*

En el sub examine, la Sala observa que la audiencia de pacto de cumplimiento se declaró fallida por la inasistencia del actor, por tal motivo, se advierte que esta situación no puede pasarse por alto, puesto que el *a quo* omitió imponer a la parte actora la sanción de multa que dispone la ley, no obstante a no ser procedente hacerlo en esta instancia so pena de violar su derecho de defensa, la Sala instará al Tribunal para que en adelante, cuando ello ocurra, imponga las sanciones previstas en la ley. Así mismo, deberá dar traslado de las piezas procesales pertinentes a la autoridad disciplinaria competente, en caso de que la inasistencia a la citada audiencia sea de las autoridades públicas.”

#### **(SENTENCIA N° 18)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO** Bogotá, D.C., doce (12) de febrero de dos mil nueve (2009) - **Radicación número: 15001-23-31-000-2004-00389-01(AP) - Actor: FUNDACION PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIO AMBIENTE y ALCIDES RIAÑO SANCHEZ Demandado: MUNICIPIO DE SANTANA**

La inconformidad de ALCIDES RIAÑO SÁNCHEZ, actor dentro de la acción popular 2004-0552, recae exclusivamente sobre el numeral décimo (10) de la sentencia de primera instancia que negó el incentivo económico previsto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, por cuanto los demandantes no se hicieron presentes en la audiencia de pacto de cumplimiento impidiendo con ello la posible prevención del riesgo de una manera más inmediata.

El artículo 34 de la Ley 472 de 1998 dispone que el juez, en la sentencia que acoja las pretensiones de la demanda, entre otros precisos aspectos, fijará el monto del incentivo para el actor popular.

El artículo 39, ibídem, prevé 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.

Se concibe, entonces, al incentivo como un estímulo económico, una compensación, que se concede a los particulares por emprender labores de protección de derechos e intereses colectivos, y en modo alguno está concebido como un castigo para la entidad o persona renuente a cesar su amenaza o vulneración. Resulta procedente en la sentencia estimatoria de las pretensiones de la demanda, o lo que es lo mismo cuando el objeto de la acción se satisface con ocasión de la actividad altruista, diligente, oportuna y permanente, desplegada por el actor.

Por su parte, el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, dispone:

“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 el 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.  
(...).”

La Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia del 6 de octubre de 2005<sup>10</sup>, proferida dentro de la AP-90074, dispone que en caso de la no asistencia de la parte actora a la audiencia de pacto de cumplimiento deberá el a-quo imponer a ésta las sanciones previstas en la ley. Por tanto, en diversos fallos, cuando se ha advertido la ausencia de la parte demandante a dicha diligencia, sin la excusa pertinente, se ha dispuesto exhortar al juzgador de primera instancia para que, en adelante, le imponga las sanciones previstas en la ley.  
(...)

Además, la inasistencia de la parte actora a la audiencia de pacto de cumplimiento no es en sí misma causal para la negación del incentivo, aunque frente a ello resulta procedente la imposición de multa por el incumplimiento injustificado a una orden proferida por un juez, a lo que la Sala viene exhortando, pues de proceder a imponerla en esta instancia, estaría afectando su derecho de defensa.

#### **(SENTENCIA No. 19)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO - Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil nueve (2009) - Radicación número: 68001-23-15-000-2002-01739-01(AP) - Actor: HELMER ROBINSON VILLAMIZAR LEMUS Y OTRO - Demandado: DEPARTAMENTO DE SANTANDER Y OTROS**

**“La inasistencia del actor y de las entidades responsables de velar por el derecho o interés colectivo a la audiencia de pacto de cumplimiento.**

Esta Sala, en reiterada jurisprudencia<sup>11</sup>, ha puesto de presente que la inasistencia del actor popular a la audiencia de pacto de cumplimiento obliga al a quo a imponerle las sanciones previstas.

Al respecto, esta Corporación ha señalado:

«En sentencia del 25 de agosto de 2001 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro de la AP-15001-23-31-000-

---

<sup>10</sup> Magistrada Ponente Dr: María Claudia Rojas Lasso.

<sup>11</sup> Sentencias de 30 de agosto de 2007; expedientes acumulados 2004-0143 y 2004-0585; M.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

Sentencia 6 de octubre de 2005; expediente AP- 90074; M.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso.

Sentencia 25 de agosto de 2001; expediente 2000-2099; M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

2000-2099-01, con ponencia del Consejero Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se precisó que del texto del artículo antes transcrito (artículo 27 de la Ley 472 de 1998) claramente se advierte que para efectos de la audiencia especial de pacto de cumplimiento la Ley 472 de 1998 únicamente previó que la inasistencia a la misma por parte de los funcionarios competentes, constituía causal de mala conducta, sancionable con la destitución del cargo. Sin embargo, el artículo 44, ibídem, señala que en los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente Ley, mientras no se opongan a la naturaleza y finalidades de tales acciones, lo cual, en principio, permite considerar que el juzgador está autorizado para acudir a otras disposiciones que sí prevén la sanción pecuniaria como consecuencia de la inasistencia a una audiencia o diligencia, verbigracia, el artículo 74 de la Ley 446 de 1998, 101 del C.P.C., o el artículo 114 del C.C.A.

Claro está, que no puede perderse de vista que además de esas normas, citadas a manera de ejemplo, en sentencia proferida en el año 2001 para resolver ese caso concreto en ese momento y en lo que resultare pertinente, también cabe tener presente el artículo 39 del C.P.C. relacionado con los poderes disciplinarios del juez, en virtud de cuyo numeral 1º dicho funcionario puede “sancionar con multas de dos a cinco salarios mínimos mensuales a sus empleados, a los demás empleados públicos, y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución.”.

Esto cobra más importancia si se concibe a la audiencia de pacto de cumplimiento como la primera oportunidad para lograr la reivindicación del derecho colectivo conculcado, materializándose así sea naturaleza altruista propia de la acción popular que igualmente debe caracterizar a quien la ejerce, y por tanto desprovista de todo interés económico.

Posteriormente, en sentencia del 6 de octubre de 2005, proferida dentro de la acción popular 90074, con ponencia de la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, se dispuso:

«Advierte la Sala, que en adelante, en caso de no asistencia de la parte actora a la audiencia de Pacto de Cumplimiento deberá el a quo imponer a ésta las sanciones previstas en la ley.

A partir de tal precedente se ha venido advirtiendo que la inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento, sin que se excusara por ello o la justificara, no debe pasarse por alto, razón por la cual ha encontrado necesario recordar que, en adelante, cuando ello ocurra, se tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley.»

Aun cuando el Tribunal omitió imponer multa al actor por no asistir a la audiencia de cumplimiento, no procede hacerlo en esta instancia, porque se estaría violando su derecho de defensa; sin embargo, es oportuno recordar al Tribunal su obligación para que en adelante multe al actor por su inasistencia a dicho acto procesal.

Advierte la Sala, que la circunstancia de que el actor asistiera a la primera audiencia programada para el 16 de mayo de 2003, no le exime de la sanción pues no justificó su ausencia en la siguiente, programada para el 21 de agosto de 2003, cuya fecha conoció pues se fijó en el expediente por Auto de 11 de agosto de 2003 el cual fue notificado el 19 de agosto de 2003”.<sup>12</sup>.

#### **(SENTENCIA N° 20)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA - Bogotá, D. C., doce (12) de febrero de dos mil nueve (2009). Radicación número: 68001-23-15-000-2002-01370-01(AP) - Actor: DANIEL VILLAMIZAR BASTO - Demandado: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**

Finalmente, debe la Sala advertir en torno a las actuaciones que deben surtirse cuando se declara fallida la audiencia de pacto de cumplimiento por la inasistencia de las partes, lo siguiente:

En primer lugar, de acuerdo con lo señalado en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la inasistencia a la citada audiencia por parte de los funcionarios públicos competentes, hará que incurran en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo. En este caso, deberá darse traslado de las actuaciones pertinentes a la autoridad disciplinaria que sea competente, para que adelante las investigaciones de rigor.

---

<sup>12</sup> Folio 102 y vto.

En segundo término, tratándose de la parte actora, su inasistencia injustificada a la audiencia especial de pacto de cumplimiento, da lugar a que el juez le imponga las sanciones de ley.

Esta Sala en reiterada jurisprudencia<sup>13</sup> ha puesto de presente que la inasistencia del actor popular a la audiencia de pacto de cumplimiento obliga al *a quo* a imponerle las sanciones previstas en la Ley. Ha dicho la Sala:

«En sentencia del 25 de agosto de 2001 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro de la AP-15001-23-31-000-2000-2099-01, con ponencia del Consejero Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se precisó que del texto del artículo antes transcrito (artículo 27 de la Ley 472 de 1998) claramente se advierte que para efectos de la audiencia especial de pacto de cumplimiento la Ley 472 de 1998 únicamente previó que la inasistencia a la misma por parte de los funcionarios competentes, constituía causal de mala conducta, sancionable con la destitución del cargo. Sin embargo, el artículo 44, ibídem, señala que en los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente Ley, mientras no se opongan a la naturaleza y finalidades de tales acciones’, lo cual, en principio, permite considerar que el juzgador está autorizado para acudir a otras disposiciones que sí prevén la sanción pecuniaria como consecuencia de la inasistencia a una audiencia o diligencia, verbigracia, el artículo 74 de la Ley 446 de 1998, 101 del C.P.C., o el artículo 114 del C.C.A

Claro está, que no puede perderse de vista que además de esas normas, citadas a manera de ejemplo en sentencia proferida en el año 2001 para resolver ese caso concreto en ese momento y en lo que resultare pertinente, también cabe tener presente el artículo 39 del C.P.C. relacionado con los poderes disciplinarios del juez, en virtud de cuyo numeral 1° dicho funcionario puede ‘sancionar con multas de dos a cinco salarios

---

<sup>13</sup> Sentencia de 30 de agosto de 2007; Expedientes acumulados 2004-0143 y 2004-0585; Consejero Ponente Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

mínimos mensuales a sus empleados, a los demás empleados públicos, y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución.”.

Esto cobra más importancia si se concibe a la audiencia de pacto de cumplimiento como la primera oportunidad para lograr la reivindicación del derecho colectivo conculcado, materializándose así esa naturaleza altruista propia de la acción popular que igualmente debe caracterizar a quien la ejerce, y por tanto desprovista de todo interés económico.

Posteriormente, en sentencia del 6 de octubre de 2005, proferida dentro de la acción popular 90074, con ponencia de la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, se dispuso:

‘Advierte la Sala, que en adelante, en caso de no asistencia de la parte actora a la audiencia de Pacto de Cumplimiento deberá el a-quo imponer a ésta las sanciones previstas en la ley.’.

A partir de tal precedente se ha venido advirtiendo que la inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento, sin que se excusara por ello o la justificara, no debe pasarse por alto, razón por la cual ha encontrado necesario recordar que, en adelante, cuando ello ocurra, se tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley.»

En el caso presente la Sala advierte que la audiencia de pacto de cumplimiento se declaró fallida por la inasistencia sin excusa tanto del actor como del representante legal de la entidad territorial demandada, lo cual no puede pasarse por alto.

Ahora bien, puesto que el *a quo* omitió imponer a la parte actora sanción de multa por no asistir a la audiencia de pacto de cumplimiento, y pese a no ser procedente hacerlo en esta instancia so pena de violar su derecho de defensa, la Sala instará al Tribunal para que en adelante, cuando ello ocurra, imponga las sanciones previstas en la ley. Así mismo, deberá dar traslado de las piezas procesales pertinentes a la autoridad disciplinaria competente, en caso de que la inasistencia a la citada audiencia sea de las autoridades públicas.

**(SENTENCIA N° 21)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA.** Bogotá, D. C., doce (12) de febrero de dos mil nueve (2009). **Radicación número: 54001-23-31-000-2004-01169-01(AP) - Actor: PATRICIA MEZA JAIMES - Demandado: MUNICIPIO DE CUCUTA**

Finalmente, debe la Sala precisar como lo ha hecho en distintas ocasiones, que la inasistencia del actor popular a la audiencia de pacto de cumplimiento obliga al *a quo* a imponerle las sanciones previstas en la Ley. Ha dicho la Sala:

«En sentencia del 25 de agosto de 2001 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro de la AP-15001-23-31-000-2000-2099-01, con ponencia del Consejero Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se precisó que del texto del artículo antes transcrito (artículo 27 de la Ley 472 de 1998) claramente se advierte que para efectos de la audiencia especial de pacto de cumplimiento la Ley 472 de 1998 únicamente previó que la inasistencia a la misma por parte de los funcionarios competentes, constituía causal de mala conducta, sancionable con la destitución del cargo. Sin embargo, el artículo 44, *ibídem*, señala que en los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente Ley, mientras no se opongan a la naturaleza y finalidades de tales acciones’, lo cual, en principio, permite considerar que el juzgador está autorizado para acudir a otras disposiciones que sí prevén la sanción pecuniaria como consecuencia de la inasistencia a una audiencia o diligencia, verbigracia, el artículo 74 de la Ley 446 de 1998, 101 del C.P.C., o el artículo 114 del C.C.A

Claro está, que no puede perderse de vista que además de esas normas, citadas a manera de ejemplo en sentencia proferida en el año 2001 para resolver ese caso concreto en ese momento y en lo que resultare pertinente, también cabe tener presente el artículo 39

del C.P.C. relacionado con los poderes disciplinarios del juez, en virtud de cuyo numeral 1° dicho funcionario puede 'sancionar con multas de dos a cinco salarios mínimos mensuales a sus empleados, a los demás empleados públicos, y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución.'".

Esto cobra más importancia si se concibe a la audiencia de pacto de cumplimiento como la primera oportunidad para lograr la reivindicación del derecho colectivo conculcado, materializándose así esa naturaleza altruista propia de la acción popular que igualmente debe caracterizar a quien la ejerce, y por tanto desprovista de todo interés económico.

Posteriormente, en sentencia del 6 de octubre de 2005, proferida dentro de la acción popular 90074, con ponencia de la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, se dispuso:

'Advierte la Sala, que en adelante, en caso de no asistencia de la parte actora a la audiencia de Pacto de Cumplimiento deberá el a-quo imponer a ésta las sanciones previstas en la ley.'

A partir de tal precedente se ha venido advirtiendo que la inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento, sin que se excusara por ello o la justificara, no debe pasarse por alto, razón por la cual ha encontrado necesario recordar que, en adelante, cuando ello ocurra, se tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley.»

En el caso presente la Sala advierte que la audiencia de pacto de cumplimiento se declaró fallida por la inasistencia sin excusa de la demandante, lo cual no puede pasarse por alto.

Ahora bien, puesto que el *a quo* omitió imponer a la parte actora sanción de multa por no asistir a la audiencia de pacto de cumplimiento, y pese a no ser procedente hacerlo en esta instancia so pena de violar su derecho de defensa, la Sala instará al Tribunal para que en adelante, cuando ello ocurra, imponga las sanciones previstas en la ley

**(SENTENCIA N° 22)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA Bogotá, D.C., doce (12) de marzo de dos mil nueve (2009) - Radicación número: 15001-23-31-000-2004-00176-01(AP) - Actor: FUNDACION PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIO AMBIENTE Y ALCIDES RIAÑO SANCHEZ Demandado: MUNICIPIO DE MUZO**

“De otra parte, la Sala advierte que la inasistencia del actor popular a la audiencia de pacto de cumplimiento obliga al a quo a imponerle las sanciones previstas en la Ley.

Esta Sala en reiterada jurisprudencia <sup>14</sup> ha puesto de presente que la

*«En sentencia del 25 de agosto de 2001 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro de la AP-15001-23-31-000-2000-2099-01, con ponencia del Consejero Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se precisó que del texto del artículo antes transcrito (artículo 27 de la Ley 472 de 1998) claramente se advierte que para efectos de la audiencia especial de pacto de cumplimiento la Ley 472 de 1998 únicamente previó que la inasistencia a la misma por parte de los funcionarios competentes, constituía causal de mala conducta, sancionable con la destitución del cargo. Sin embargo, el artículo 44, ibídem, señala que en los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente Ley, mientras no se opongan a la naturaleza y finalidades de tales acciones’, lo cual, en principio, permite considerar que el juzgador está autorizado para acudir a otras disposiciones que sí prevén la sanción pecuniaria como consecuencia de la inasistencia a una audiencia o diligencia, verbigracia, el artículo 74 de la Ley 446 de 1998, 101 del C.P.C., o el artículo 114 del C.C.A*

*Claro está, que no puede perderse de vista que además de esas normas, citadas a manera de ejemplo en sentencia proferida en el año 2001 para resolver ese caso concreto*

---

<sup>14</sup> Sentencia de 30 de agosto de 2007; Expedientes acumulados 2004-0143 y 2004-0585; M.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

*en ese momento y en lo que resultare pertinente, también cabe tener presente el artículo 39 del C.P.C. relacionado con los poderes disciplinarios del juez, en virtud de cuyo numeral 1° dicho funcionario puede ‘sancionar con multas de dos a cinco salarios mínimos mensuales a sus empleados, a los demás empleados públicos, y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución.’.*

*Esto cobra más importancia si se concibe a la audiencia de pacto de cumplimiento como la primera oportunidad para lograr la reivindicación del derecho colectivo conculcado, materializándose así esa naturaleza altruista propia de la acción popular que igualmente debe caracterizar a quien la ejerce, y por tanto desprovista de todo interés económico.*

*Posteriormente, en sentencia del 6 de octubre de 2005, proferida dentro de la acción popular 90074, con ponencia de la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, se dispuso:*

*‘Advierte la Sala, que en adelante, en caso de no asistencia de la parte actora a la audiencia de Pacto de Cumplimiento deberá el a-quo imponer a ésta las sanciones previstas en la ley.’.*

*A partir de tal precedente se ha venido advirtiendo que la inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento, sin que se excusara por ello o la justificara, no debe pasarse por alto, razón por la cual ha encontrado necesario recordar que, en adelante, cuando ello ocurra, se tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley.»*

En el sub examine, la Sala observa que la audiencia de pacto de cumplimiento se declaró fallida por la inasistencia del actor, por tal motivo, se advierte que esta situación no puede pasarse por alto, puesto que el *a quo* omitió imponer a la parte actora la sanción de multa que dispone la ley, no obstante a no ser procedente hacerlo en esta instancia so pena de violar su derecho de defensa, la Sala instará al Tribunal para que en adelante, cuando ello ocurra, imponga las sanciones previstas en la ley. Así mismo, deberá dar traslado de las piezas procesales pertinentes a la autoridad disciplinaria competente, en caso de que la inasistencia a la citada audiencia sea de las autoridades públicas.

**(SENTENCIA No. 23)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejera ponente: MARTHA SOFIA SANZ TOBON - Bogotá, D. C., treinta (30) de abril de dos mil nueve (2009) - Radicación número: 25000-23-27-000-2002-00006-02(AP) - Actor: WILLIAM HELIODORO MEDINA RUIZ Y OTROS - Demandado: MUNICIPIO DE GIRARDOT**

**La inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento.**

Esta Sala, en reiterada jurisprudencia<sup>15</sup>, ha puesto de presente que la inasistencia del actor popular a la audiencia de pacto de cumplimiento obliga al juez a imponerle las sanciones previstas.

Al respecto esta Corporación ha señalado:

«En sentencia del 25 de agosto de 2001 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro de la AP-15001-23-31-000-2000-2099-01, con ponencia del Consejero Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se precisó que del texto del artículo antes transcrito (artículo 27 de la Ley 472 de 1998) claramente se advierte que para efectos de la audiencia especial de pacto de cumplimiento la Ley 472 de 1998 únicamente previó que la inasistencia a la misma por parte de los funcionarios competentes, constituía causal de mala conducta, sancionable con la destitución del cargo. Sin embargo, el artículo 44, ibídem, señala que en los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente Ley, mientras no se opongan a la naturaleza y finalidades de tales acciones, lo cual, en principio, permite considerar que el juzgador está autorizado para acudir a otras disposiciones que sí prevén la sanción pecuniaria como consecuencia de la inasistencia a una audiencia o diligencia, verbigracia, el artículo 74 de la Ley 446 de 1998, 101 del C.P.C., o el artículo 114 del C.C.A.

---

<sup>15</sup> Sentencias de 30 de agosto de 2007; expedientes acumulados 2004-0143 y 2004-0585; M.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

Sentencia 6 de octubre de 2005; expediente AP- 90074; M.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso.

Sentencia 25 de agosto de 2001; expediente 2000-2099; M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Claro está, que no puede perderse de vista que además de esas normas, citadas a manera de ejemplo, en sentencia proferida en el año 2001 para resolver ese caso concreto en ese momento y en lo que resultare pertinente, también cabe tener presente el artículo 39 del C.P.C. relacionado con los poderes disciplinarios del juez, en virtud de cuyo numeral 1º dicho funcionario puede “sancionar con multas de dos a cinco salarios mínimos mensuales a sus empleados, a los demás empleados públicos, y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución.”.

Esto cobra más importancia si se concibe a la audiencia de pacto de cumplimiento como la primera oportunidad para lograr la reivindicación del derecho colectivo conculcado, materializándose así sea naturaleza altruista propia de la acción popular que igualmente debe caracterizar a quien la ejerce, y por tanto desprovista de todo interés económico.

Posteriormente, en sentencia del 6 de octubre de 2005, proferida dentro de la acción popular 90074, con ponencia de la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, se dispuso:

«Advierte la Sala, que en adelante, en caso de no asistencia de la parte actora a la audiencia de Pacto de Cumplimiento deberá el a quo imponer a ésta las sanciones previstas en la ley.

A partir de tal precedente se ha venido advirtiendo que la inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento, sin que se excusara por ello o la justificara, no debe pasarse por alto, razón por la cual ha encontrado necesario recordar que, en adelante, cuando ello ocurra, se tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley.»

El Tribunal no impuso multa al actor por la inasistencia a la audiencia de pacto de cumplimiento, sin embargo, dicha sanción no puede decretarse en esta instancia pues con ello se violaría el derecho de defensa. No obstante, conviene instar al Tribunal para que en adelante multe al demandante por su inasistencia a dicho acto procesal”.

**(SENTENCIA N° 24)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejero ponente: MARIA**

**CLAUDIA ROJAS LASSO** Bogotá, D.C., primero (1) de junio de dos mil nueve (2009) - Radicación número: **15001-23-31-000-2004-00200-01(AP)** - Actor: **FUNDACION PARA LA DEFENSA DE LA GENTE Y DEL MEDIO AMBIENTE** y **ALCIDES RIAÑO SANCHEZ** Demandado: **MUNICIPIO DE SAN LUIS DE GALENO**

- **La inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento.**

•  
Esta Sala, en reiterada jurisprudencia<sup>16</sup>, ha puesto de presente que la inasistencia del actor popular a la audiencia de pacto de cumplimiento obliga al a quo a imponerle las sanciones previstas.

Al respecto esta Corporación ha señalado:

«En sentencia del 25 de agosto de 2001 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro de la AP-15001-23-31-000-2000-2099-01, con ponencia del Consejero Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se precisó que del texto del artículo antes transcrito (artículo 27 de la Ley 472 de 1998) claramente se advierte que para efectos de la audiencia especial de pacto de cumplimiento la Ley 472 de 1998 únicamente previó que la inasistencia a la misma por parte de los funcionarios competentes, constituía causal de mala conducta, sancionable con la destitución del cargo. Sin embargo, el artículo 44, ibídem, señala que en los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente Ley, mientras no se opongan a la naturaleza y finalidades de tales acciones, lo cual, en principio, permite considerar que el juzgador está autorizado para acudir a otras disposiciones que sí prevén la sanción pecuniaria como consecuencia de la inasistencia a una audiencia o diligencia, verbigracia, el artículo 74 de la Ley 446 de 1998, 101 del C.P.C., o el artículo 114 del C.C.A.

---

<sup>16</sup> Sentencias de 30 de agosto de 2007; expedientes acumulados 2004-0143 y 2004-0585; M.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

Sentencia 6 de octubre de 2005; expediente AP- 90074; M.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso.

Sentencia 25 de agosto de 2001; expediente 2000-2099; M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Claro está, que no puede perderse de vista que además de esas normas, citadas a manera de ejemplo, en sentencia proferida en el año 2001 para resolver ese caso concreto en ese momento y en lo que resultare pertinente, también cabe tener presente el artículo 39 del C.P.C. relacionado con los poderes disciplinarios del juez, en virtud de cuyo numeral 1º dicho funcionario puede “sancionar con multas de dos a cinco salarios mínimos mensuales a sus empleados, a los demás empleados públicos, y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución.”.

Esto cobra más importancia si se concibe a la audiencia de pacto de cumplimiento como la primera oportunidad para lograr la reivindicación del derecho colectivo conculcado, materializándose así sea naturaleza altruista propia de la acción popular que igualmente debe caracterizar a quien la ejerce, y por tanto desprovista de todo interés económico.

Posteriormente, en sentencia del 6 de octubre de 2005, proferida dentro de la acción popular 90074, con ponencia de la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, se dispuso:

«Advierte la Sala, que en adelante, en caso de no asistencia de la parte actora a la audiencia de Pacto de Cumplimiento deberá el a quo imponer a ésta las sanciones previstas en la ley.

A partir de tal precedente se ha venido advirtiendo que la inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento, sin que se excusara por ello o la justificara, no debe pasarse por alto, razón por la cual ha encontrado necesario recordar que, en adelante, cuando ello ocurra, se tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley.»

El Tribunal no impuso multa a los actores por la inasistencia a la audiencia de pacto de cumplimiento, sin embargo, dicha sanción no puede ser impuesta en esta instancia debido a que se les estaría violando el Derecho de defensa; no obstante, es conveniente recordar al Tribunal su obligación para que en adelante multe al demandante por su inasistencia a dicho acto procesal.

**(SENTENCIA No. 25)**

**CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA - Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO - Bogotá, D.C. quince (15) de abril de dos mil diez (2010) - Radicación número: 25000-23-26-000-2004-02682-01(AP) - Actor: ELISA MILENA HIGUERA DE SUAREZ - Demandado: DISTRITO CAPITAL Y OTROS - Referencia: APELACION SENTENCIA. ACCION POPULAR**

**“Inasistencia injustificada de la actora y del Alcalde Local de Usaquén a la audiencia de pacto de cumplimiento.**

Esta Sala en reiterada jurisprudencia<sup>17</sup> ha puesto de presente que la inasistencia del actor popular a la audiencia de pacto de cumplimiento obliga al a quo a imponerle las sanciones previstas en la normativa aplicable.

Al respecto esta Corporación ha señalado:

«En sentencia del 25 de agosto de 2.001 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado dentro de la AP-15001-23-31-000-2000-2099-01, con ponencia del Consejero Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se precisó que del texto del artículo antes transcrito (artículo 27 de la Ley 472 de 1998) claramente se advierte que para efectos de la audiencia especial de pacto de cumplimiento la Ley 472 de 1.998 únicamente previó que la inasistencia a la misma por parte de los funcionarios competentes, constituía causal de mala conducta, sancionable con la destitución del cargo. Sin embargo, el artículo 44, ibídem, señala que en los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente Ley, mientras no se opongan a la naturaleza y finalidades de tales acciones, lo cual, en principio, permite considerar que el juzgador está autorizado para acudir a otras disposiciones que sí prevén la sanción pecuniaria como consecuencia de la inasistencia a una audiencia o diligencia, verbigracia, el artículo 74 de la Ley 446 de 1.998, 101 del C.P.C., o el artículo 114 del C.C.A.

---

<sup>17</sup> Sentencias de 30 de agosto de 2.007; expedientes acumulados 2004-0143 y 2004-0585; M.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno. 6 de octubre de 2.005; expediente AP- 90074; M.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso. 25 de agosto de 2.001; expediente 2000-2099; M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Claro está, que no puede perderse de vista que además de esas normas, citadas a manera de ejemplo, en sentencia proferida en el año 2.001 para resolver ese caso concreto en ese momento y en lo que resultare pertinente, también cabe tener presente el artículo 39 del C.P.C. relacionado con los poderes disciplinarios del juez, en virtud de cuyo numeral 1º dicho funcionario puede “sancionar con multas de dos a cinco salarios mínimos mensuales a sus empleados, a los demás empleados públicos, y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución.”.

Esto cobra más importancia si se concibe a la audiencia de pacto de cumplimiento como la primera oportunidad para lograr la reivindicación del derecho colectivo conculcado, materializándose así sea naturaleza altruista propia de la acción popular que igualmente debe caracterizar a quien la ejerce, y por tanto desprovista de todo interés económico.

Posteriormente, en sentencia del 6 de octubre de 2.005, proferida dentro de la acción popular 90074, con ponencia de la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, se dispuso:

«Advierte la Sala, que en adelante, en caso de no asistencia de la parte actora a la audiencia de Pacto de Cumplimiento deberá el a quo imponer a ésta las sanciones previstas en la ley.

A partir de tal precedente se ha venido advirtiendo que la inasistencia del actor a la audiencia de pacto de cumplimiento, sin que se excusara por ello o la justificara, no debe pasarse por alto, razón por la cual ha encontrado necesario recordar que, en adelante, cuando ello ocurra, se tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley.»

Aun cuando la Sala advierte que el Tribunal omitió imponer a la actora sanción de multa por no asistir a la audiencia de cumplimiento, no procede hacerlo en esta instancia porque se estaría violando su derecho de defensa”.

## **ANEXO. 2**

Corresponde a un CD ROM con el texto completo de las sentencias utilizadas en la elaboración de la línea jurisprudencial.