



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá D.C., dos (2) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: Medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos

Núm. único de radicación: 520012333000202100086-01

Actores: Defensoría del Pueblo – Regional Putumayo, José Gilberto Melo, Dilio Vallejo Ceballos, William Andrés Ramírez y Freddy Jair Tovar¹

Demandados: Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Municipio de Mocoa; Departamento del Putumayo; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-; y Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD

Asunto: Resuelve los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia proferida en un proceso de protección de los derechos e intereses colectivos.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala procede a decidir los recursos de apelación interpuestos por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD- contra la sentencia proferida el 30 de marzo de 2022 por el Tribunal Administrativo de Nariño.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. Los señores José Gilberto Melo, Dilio Vallejo Ceballos, William Andrés Ramírez y Freddy Jair Tovar y la Defensoría del Pueblo – Regional Putumayo presentaron demanda en ejercicio del respectivo medio de control contra la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público;

¹ Cfr. Índice 2 del expediente digital, SAMAI. Archivo denominado: ED_0001ACCIONPOPULARPD(.pdf) NroActua 2



el Municipio de Mocoa; el Departamento del Putumayo; el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-; la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-; y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD-, con el objeto de obtener la protección de los derechos e intereses colectivos: i) a la moralidad administrativa; y ii) a la defensa del patrimonio público, presuntamente vulnerados por las entidades accionadas.

Pretensiones

2. La parte actora formuló las siguientes pretensiones²:

“[...] solicito a Su Señoría que mediante sentencia que haga tránsito a cosa juzgada, se declare que se encuentran vulnerados, expuestos y en alto riesgo de afectación los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa; y la defensa del patrimonio público de los señores JOSÉ GILBERTO MELO, DILIO VALLEJO CEBALLOS, WILLIAM ANDRÉS RAMÍREZ y FREDDY JAIR TOVAR y demás habitantes del Departamento del Putumayo.

Se sirva ordenarle a las demandadas MINISTERIO DE JUSTICIA, INPEC, USPEC, MUNICIPIO DE MOCOA, y al DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO ejecutar las acciones tendientes a evitar el daño contingente, y hacer cesar el peligro, la vulneración y el agravio sobre los derechos colectivos de los demandantes JOSÉ GILBERTO MELO, DILIO VALLEJO CEBALLOS, WILLIAM ANDRÉS RAMÍREZ y FREDDY JAIR TOVAR y los habitantes del Departamento del Putumayo, mediante la implementación de las medidas financieras, técnicas administrativas y jurídicas que en el marco de la función institucional, sean necesarias para la celebración del contrato de adquisición del predio donde funcionará el nuevo EPMSC MOCOA, así como la contratación de la obra de construcción correspondiente [...]”.

Presupuestos fácticos

3. La parte actora indicó, en síntesis, los siguientes hechos para fundamentar sus pretensiones³:

3.1. Manifestó que en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Mocoa -EPMSC Mocoa-, ubicado en el barrio La Esmeralda, se presentó la caída de un muro, con ocasión de la avenida torrencial ocurrida los días 31 de marzo y 1.º de abril de 2017, en el Municipio de Mocoa.

3.2. Indicó que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 601 de 6 de abril de 2017 mediante el cual declaró la emergencia económica, social y ecológica en el Municipio de Mocoa, con ocasión de la emergencia invernal.

² Cfr. Índice 2 del expediente digital, SAMAI. Archivo denominado: ED_0001ACCIONPOPULARPD(.pdf) NroActua 2

³ *Ibidem*.



3.3. Señaló que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio elaboró un Plan Maestro de Alcantarillado del Municipio de Mocoa (fase 1), dentro del que se previó la reubicación y reconstrucción del establecimiento carcelario de Mocoa.

3.4. Manifestó que el Consejo Directivo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- decidió en sesión de 9 de abril de 2018 suspender y cerrar el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Mocoa -EPMSC Mocoa- con el fin de evitar la ocurrencia de una tragedia con la población interna y los servidores públicos que trabajan en esa infraestructura. Esta situación ocasionó el traslado masivo de los internos hacia otros centros de reclusión del país, restringiendo el derecho a las visitas de los familiares e impactando los índices de hacinamiento carcelario.

3.5. Adujo que ha elevado múltiples solicitudes a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC en las que requiere información acerca del avance de la ejecución del proyecto de reubicación y reconstrucción del establecimiento carcelario, sin que esa entidad precise avances concretos.

3.6. Aseguró que a la fecha de la presentación de la demanda no existe contrato de obra celebrado para la construcción de las instalaciones físicas del Establecimiento Penitenciario y Carcelario para el Circuito Judicial de Mocoa.

Actuaciones en primera instancia

4. El Magistrado Sustanciador del Tribunal Administrativo de Nariño profirió auto de 7 de abril de 2020⁴ en el que resolvió: i) admitir la demanda; ii) notificar personalmente a la parte demandada, al Defensor del Pueblo, al Procurador Judicial Delegado para Asuntos Administrativos, al Personero Municipal de Mocoa, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; iii) notificar por estados electrónicos a los demandantes; e iv) informar a los miembros de la comunidad del proceso, a través de un medio masivo de comunicación.

Contestaciones de la demanda

5. **El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC⁵** presentó escrito el día 15 de abril de 2021⁶ en el que se opuso a las pretensiones de la demanda. Señaló que no está dentro de sus funciones la compra de terrenos para la

⁴Cfr. Índice 2 del expediente digital, SAMAI. Archivo denominado: ED_0008AUTOADMITEACCIO(.pdf) NroActua 2

⁵ Mediante apoderado judicial.

⁶ Cfr. Índice 2 del expediente digital, SAMAI. Archivo denominado: ED_0011CONTESTACIONDEM(.pdf) NroActua 2



construcción de cárceles, ni la adecuación y mantenimiento de la infraestructura carcelaria, función que, a juicio de la entidad, corresponde a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-. Propuso la excepción de *“falta de legitimación en la causa por pasiva”*.

6. **La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-⁷** presentó escrito el día 16 de abril de 2021⁸ en el que se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda. Señaló que se encuentra a la espera de la suscripción del convenio, el trámite de desenglobe y compra del predio por parte del Municipio y la posterior entrega al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC. Propuso las excepciones que denominó: i) *“Rechazo de la demanda por agotamiento satisfactorio del requisito de procedibilidad”*; y ii) *“Demanda sin requisitos formales”*.

7. **El Ministerio de Hacienda y Crédito Público** presentó escrito de 22 de abril de 2021⁹ en el que se opuso a las pretensiones de la demanda. Afirmó que la parte actora no hizo ningún señalamiento en contra de la entidad, ni obra en el expediente prueba que permita deducir la participación del Ministerio por acción u omisión en los hechos de la demanda. Sostuvo que no era competencia de esa Cartera Ministerial lo relacionado con reubicar y/o reconstruir establecimientos carcelarios. Propuso la excepción que denominó: *“falta de legitimación en la causa por pasiva”*.

8. **El Ministerio de Justicia y del Derecho¹⁰** presentó escrito el día 22 de abril de 2021¹¹ en el que se opuso a la prosperidad de las pretensiones. Afirmó que la parte accionante no estableció de manera clara cuál fue la acción u omisión por parte del Ministerio que pudo causar la vulneración o amenaza de los derechos colectivos.

9. **El Departamento de Putumayo¹²** presentó escrito el 6 de mayo de 2021¹³ en el que se opuso a las pretensiones de la demanda. Manifestó que no es la entidad encargada de ejecutar las obras civiles de construcción de infraestructura para el funcionamiento de Centros Penitenciarios y Carcelarios. Aseguró que el Departamento cumplió con sus obligaciones legales, debido a que para la vigencia

⁷ Mediante apoderada judicial.

⁸ Cfr. Índice 2 del expediente digital, SAMAI. Archivo denominado: ED_0012CONTESTACIONDEM(.pdf) NroActua 2

⁹ Cfr. Índice 2 del expediente digital, SAMAI. Archivo denominado: ED_0013CONTESTACIONDEM(.pdf) NroActua 2

¹⁰ Mediante apoderada judicial.

¹¹ Cfr. Índice 2 del expediente digital, SAMAI. Archivo denominado: ED_0014CONTESTACIONDEM(.pdf) NroActua 2

¹² Mediante apoderado judicial.

¹³ Cfr. Índice 2 del expediente digital, SAMAI. Archivo denominado: ED_0015CONTESTACIONDEM(.pdf) NroActua 2



2021, apropió los recursos con el objeto de apoyar a los centros de detención transitoria en el Departamento, cumpliendo así lo ordenado por la Ley 65 del 19 de agosto de 1993¹⁴. Propuso las excepciones que denominó: i) *“falta de legitimación en la causa por pasiva”*; e ii) *“inexistencia de la afectación de los derechos e intereses colectivos que se dicen ser transgredidos”*.

10. **La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres**¹⁵ presentó escrito el 27 de abril de 2021¹⁶ en el que afirmó que no se oponía a las pretensiones de la demanda, pero sí cuestionó su vinculación al proceso. Afirmó que son las entidades territoriales, con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, las directamente responsables de la protección de los derechos colectivos invocados en la demanda. Propuso la excepción que denominó *“falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres”*.

11. **El Municipio de Mocoa**¹⁷ presentó escrito de 28 de abril de 2021¹⁸ en el que manifestó que: i) las pretensiones van en contra del proceso administrativo interno, financiero y técnico regular; ii) la obtención de un predio adecuado y sus verificaciones no son trámites fáciles y expeditos; iii) los recursos del Municipio de Mocoa son limitados, lo que conlleva a la imposibilidad de lograr la construcción de un centro penitenciario de gran envergadura; y iv) en la demanda se desconocen las gestiones administrativas que el Municipio de Mocoa está adelantado, en conjunto con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC, para cumplir con el servicio penitenciario. Propuso la excepción que denominó: *“Inexistencia de las omisiones o acciones que vayan en contravía de los derechos colectivos por las gestiones administrativas, técnicas y financieras realizadas”*.

Otras actuaciones

12. El Magistrado Sustanciador del Tribunal Administrativo de Nariño llevó a cabo la audiencia especial de pacto de cumplimiento que se realizó durante tres sesiones

¹⁴ *“Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”*.

¹⁵ Mediante apoderado judicial.

¹⁶ Cfr. Índice 2 del expediente digital, SAMAI. Archivo denominado: ED_0016CONTESTACIONDEM(.pdf) NroActua 2

¹⁷ Mediante apoderado judicial.

¹⁸ Cfr. Índice 2 del expediente digital, SAMAI. Archivo denominado: ED_0017CONTESTACIONDEM(.pdf) NroActua 2

los días 15 de julio¹⁹, 30 de septiembre²⁰ y 9 de diciembre de 2021²¹, y que terminó con la formulación de un pacto de cumplimiento acordado entre las partes²².

Sentencia proferida, en primera instancia

13. El Tribunal Administrativo de Nariño profirió sentencia el día 30 de marzo de 2022 en la que resolvió lo siguiente²³:

“[...] PRIMERO: APROBAR el pacto de cumplimiento formulado por la UNGRD, el Municipio de Mocoa, el INPEC y la USPEC, en la audiencia que trata el art. 27 de la Ley 472 de 1998, el cual se formuló en razón del Convenio Interadministrativo N°9677-PPAL001- 1292-2021, entre ellas suscrito el día 26 de agosto de 2021 y la manifestación realizada por el Comité de Conciliación de la USPEC en sesión virtual del día 25 noviembre de 2021, (archivo 0082 del expediente digitalizado), según la cual formuló proyecto de pacto de cumplimiento, aceptando como plazo o tiempo de cuatro (4) a cinco (5) años para la construcción del ERON en el Municipio de Moca (sic) en el Departamento del Putumayo, contando este último plazo a partir del 19 de junio de 2022, según la parte motiva de esta providencia.

*SEGUNDO: El comité de verificación de cumplimiento de la fórmula de pacto de cumplimiento que se aprueba quedará conformado por **SOLANJHE VALENCIA SANTANDER, JHOSSER ALEXANDER BARRERA ARCINIEGAS, JAVIER ALEXANDER SANCHEZ ZULUAGA, MARIA CONSTANZA MEJÍA CONTRERAS**, en su condición de supervisores designados para la ejecución del Convenio Interadministrativo N°9677-PPAL001- 1292-2021, en su orden por la UNGRD, el Municipio de Mocoa, el INPEC y la USPEC, o por las personas que se designen en su sustitución o reemplazo; las o los Directores(as) de la UNGRD, el INPEC y la USPEC, junto con el Alcalde del Municipio de Mocoa- Putumayo; el Contralor General de la República o su delegado; el o la Contralor(a) General Departamental del Putumayo; el o la Defensor(a) del Pueblo-Regional Putumayo; el Personero Municipal de Mocoa Putumayo y el señor Procurador 35 Judicial II, Delegado ante el Tribunal Administrativo de Nariño.*

*Actuará como **coordinador** del comité de verificación de cumplimiento de la fórmula de pacto de cumplimiento el señor Director de la UNGRD o su delegado.*

TERCERO: El comité de verificación de cumplimiento de la fórmula de pacto de cumplimiento rendirá un informe de seguimiento y cumplimiento cada seis (6) meses. El primer informe se rendirá el 30 de junio de 2022.

CUARTO: CONDENAR en costas procesales, en un 20%, a la UNGRD, el Municipio de Mocoa- Putumayo, el INPEC y la USPEC, por partes iguales, en favor de la parte accionante, conforme a la parte considerativa de esta providencia.

QUINTO: Las partes accionadas, UNGRD, Municipio de Mocoa, INPEC y la USPEC publicarán a su costa la parte resolutive de esta sentencia en un diario de amplia circulación nacional.

¹⁹ Cfr. Índice 2 del expediente digital, SAMAI. Archivo denominado: ED_0041ACTAAUDIENCIADE(.pdf) NroActua 2

²⁰ Cfr. Índice 2 del expediente digital, SAMAI. Archivo denominado: ED_0054ACTACONTINUACION(.pdf) NroActua 2

²¹ Cfr. Índice 2 del expediente digital, SAMAI. Archivo denominado: ED_0087ACTACONTINUACION(.pdf) NroActua 2

²² Cfr. Índice 2 del expediente digital, SAMAI. Archivo denominado: ED_0093SENTENCIA1ERAINS(.pdf) NroActua 2

²³ Ibidem.



SEXTO: Remítase copia de la sentencia a la Defensoría del Pueblo en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 80 de la Ley 472 de 1998 y de los demás documentos del proceso que en esa misma norma se señalan. Igualmente, a costa de las partes expídaseles copia auténtica de esta providencia, si lo solicitaren.

SÉPTIMO: Háganse las notas respectivas en el programa informático “Justicia Siglo XXI” y/o en la herramienta informática con la que cuente el Tribunal. [...]”.

Consideraciones del Tribunal

14. El Tribunal consideró que de acuerdo a lo señalado por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación proferida el 11 de octubre de 2018, sobre la competencia de los comités de conciliación de las entidades públicas, las entidades que son parte en el proyecto de pacto de cumplimiento aportaron en la debida oportunidad y con el lleno de los requisitos, las constancias y actas de los comités de conciliación, respectivamente.

15. Indicó que el pacto de cumplimiento se suscribió con fundamento en el Convenio Interadministrativo núm. 9677-PPAL001-1292- 2021 de 26 de agosto de 2021, asimismo que su proyección y aprobación responde al cumplimiento de las normas que viabilizan la suscripción del convenio “(Decreto 1082 de 2015, en concordancia con el art.6 de la Ley 489 de 1998)” y a las competencias y funciones legales de cada una de las entidades que lo suscriben.

16. Señaló que de conformidad a lo previsto en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, no se observan vicios de ilegalidad en ninguno de los contenidos del proyecto del pacto de cumplimiento formulado por las partes.

17. Estimó que el Convenio Interadministrativo suscrito por las partes determina claramente las obligaciones que tiene cada entidad respecto a la adquisición del predio destinado para la construcción del Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional -ERON- del Municipio de Mocoa.

18. Consideró que la ejecución del convenio con las precisiones hechas por el Tribunal en la audiencia de pacto de cumplimiento, en cuanto al término para efectos de la construcción del Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional -ERON- por parte de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-, garantiza la protección de los derechos colectivos que se invocan por cuanto la solicitud de la adquisición del predio y la construcción del Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional -ERON- son medidas que hacen parte del objeto y finalidad del convenio.

19. Sostuvo que la falta de formulación de pacto por parte del Departamento del Putumayo y el Ministerio de Justicia y Derecho no impide la aprobación del mismo

por parte del Tribunal, por cuanto se tiene por comprendido en su totalidad el objeto de la demanda popular y sus pretensiones.

20. El Tribunal realizó las siguientes consideraciones en materia de costas procesales:

*“[...] 6.1. Conforme a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 el juez aplicará las normas de procedimiento civil –hoy CGP- relativas a las costas. No obstante, sólo podrá condenarse **al demandante** a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe.*

6.2. El Consejo de Estado, Sala Veintisiete Especial de Decisión, en sentencia de fecha 06 de agosto de 2019, M.P. Rocío Araujo Oñate, radicado 15001-33-33-007-2017-00036-01, resolvió unificar la jurisprudencia en el sentido de precisar el alcance de la interpretación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las disposiciones que regulan el reconocimiento, la condena y la liquidación de las costas.

6.2.1. En aquella oportunidad, desde un aspecto general, el Consejo de Estado precisó que las costas procesales, como aquella erogación económica que debe asumir la parte que resulte vencida en un proceso judicial, se componen de las i) expensas y las ii) agencias en derecho. Las primeras responden a los gastos necesarios para tramitar el proceso y las segundas -a los costos afrontados por la representación de un abogado o, si actuó en nombre propio, como contraprestación por el tiempo y esfuerzo dedicados a la causa.

Precisó el Consejo de Estado que las costas, como derecho subjetivo, son fijadas por el juez de conocimiento bajo los criterios establecidos en la ley y no obedecen al arbitrio o discrecionalidad de los sujetos procesales ni tampoco al capricho del fallador, y tienen como fin el de compensar el esfuerzo realizado y la afectación patrimonial que le implicó la causa a quien resultó victorioso. Razón por la cual, precisa el Consejo de Estado, la condena en costas opera de manera objetiva contra la parte vencida en juicio, pero no en forma automática, en tanto el juzgador debe valorar que esté configurada cualquiera de las hipótesis previstas por el legislador. Consecuentemente, aun cuando las partes no hubieran solicitado su reconocimiento, corresponde al juez pronunciarse sobre las mismas.

6.2.2. En cuanto a la condena en costas procesales en las acciones populares, reguladas expresamente en la Ley 472 de 1998, precisó que por expresa remisión han de aplicarse las normas del procedimiento civil; la condena en costas contra el actor está limitada únicamente cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe, entre otras.

*Para el Consejo de Estado, de la norma se desprende como regla general que, con relación al demandado, trátase de una autoridad pública o de un particular, **es que siempre hay lugar a condenarlo en costas cuando resulte vencido**, para lo cual se aplican las normas del procedimiento civil, -hoy CGP-.*

*Luego de referirse a la regulación en el CPC y el tránsito legislativo al CGP sobre las costas, la sentencia citada refiere que “107. En lo que toca con la interpretación sistemática del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y de las normas del procedimiento civil con las normas constitucionales, **la Sala reitera que las acciones populares son de raigambre superior y constituyen en sí mismas un derecho político**, mientras que **las costas procesales son un instituto de carácter procesal**, que en el esquema de distribución de las cargas públicas guarda íntima relación con los **principios de igualdad y equidad**, porque, se repite, las expensas y las agencias en derecho corresponden, en su naturaleza, finalidad y concepto, a una compensación y como tal no pueden ser fuente de enriquecimiento injusto, ni para quien se beneficia de ellas ni para aquel que debe asumirlas. 108. El pago de las costas procesales,*

trátase de expensas o de agencias en derecho, no constituye una dádiva o un privilegio a favor del actor popular que tuvo que acudir a un proceso para defender los derechos colectivos y el interés público. Por contrario, se sustenta en la necesidad de restablecer la equidad quebrantada, cuando el actor popular se ve determinado a buscar la protección de los derechos colectivos ante las autoridades judiciales, bien por causa de un agente público o de uno particular, asumiendo para tal propósito una carga de defensa económica y de esfuerzo procesal, que de otra manera no habría tenido que soportar. 109. Una posición contrapuesta permitiría que la sociedad se beneficiara de una carga de solidaridad asumida por el actor popular, a fin de beneficiar a la comunidad, que rompe el principio de distribución equitativa de las cargas y con ello el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta, constituyendo un privilegio o prerrogativa a favor del agente que ha ocasionado, por acción o por omisión, la vulneración o amenaza de los derechos colectivos, protegidos constitucionalmente”. (Transcripción literal).

6.3. Recientemente la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia del 27 de mayo de 2021, Radicación número: 68001-23-33-000-2019-00411-01 (AP), en punto de condena en costas procesales precisó que conforme a la “(...) jurisprudencia de esta Corporación, en casos en los que la Defensoría del Pueblo fungía como parte actora, esta Sección se abstenía de condenar en costas a la parte accionada, porque una de las funciones constitucionales de aquella es la de promover acciones populares en defensa de los derechos colectivos. Tal es el caso de la sentencia de 14 de septiembre de 2020 [...]. Sin embargo, la postura en mención fue replanteada en la sentencia de 28 de enero de 2021, Rad: 68001-23-33-000-2019-00250-01, en la que se consideró que la imposición de la condena en costas obedece a criterios objetivos, en tanto que para su imposición se debe comprobar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 365 del CGP, cuya norma no impide dicha retribución cuando es a favor de entidades públicas.

Comoquiera que las disposiciones relativas a la condena en costas no hacen distinción alguna respecto del destinatario o del favorecido con la misma, no le corresponde al juez popular hacerla, aun cuando dentro de las funciones de la entidad pública beneficiada se encuentre la de incoar acciones populares. En consecuencia, la condena en costas procede en los términos previstos en los artículos 365 y 366 del CGP, sin que se distinga la calidad de su destinatario (...).”

6.4. Para el caso, pese a que la demanda la propuso el Defensor Público adscrito al Programa de Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo obrando como tal, también su actuación se hizo **como apoderado** de las personas naturales accionantes.

6.5. En este caso entonces, el Tribunal considera que el sub judice da lugar a condenar en costas procesales, en un 20%, a la UNGRD, el Municipio de Mocoa-Putumayo, el INPEC y la USPEC, por partes iguales, considerando que el asunto se terminó en etapa de pacto cumplimiento, en favor de la parte demandante.

6.6. Se reitera entonces que de acuerdo con el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el art. 188 del C.P.A. y C.A. habría lugar a condena en costas en la sentencia y para su imposición debe acudirse a la regulación establecida en el Código General del Proceso:

a. Así, conforme al art. 365 del CGP en los procesos y actuaciones en que haya controversia se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva de manera desfavorable el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto.

b. Correlativamente los artículos 361 y 366 ídem, establecen que las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho.



Las costas serán tasadas y liquidadas con criterios objetivos y verificables en el expediente.

Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquéllas establecen un mínimo y un máximo el juez debe atender otros criterios, que adelante se indicarán.

c. Condena Parcial en Costas Procesales. Cuando procede la condena parcial en costas.

En efecto, la condena parcial en costas (integrada por agencias en derecho y los demás gastos del proceso) tiene sustento en el artículo 365 numeral 5º del CGP, cuando previene que: “En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión”. Igual disposición se consigna en los Acuerdos 1887 de 2003 y PSAA16-10554 de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura (artículo 3º parágrafo 5º).

Es entonces que ante una prosperidad parcial de las pretensiones de la demanda es procedente pronunciar condena parcial (y no total) al pago de costas a cargo de la parte vencida. No puede entonces emitir una condena total (100%) al pago de costas cuando las pretensiones no han tenido éxito en su totalidad. Es por ello que el Juez debe examinar tal aspecto y si es del caso emitir condena parcial en costas.

No está por demás reiterar que para la fijación de las agencias en derecho habrá de acudirse a los criterios indicados en este acápite.

d. *Correlativamente para liquidar las costas, debe verificarse de manera objetiva los gastos acreditados en el proceso, como son: copias, desgloses, certificaciones, autenticaciones, notificaciones y similares (cuyos valores se atienen a la regulación que sobre el arancel judicial determine el Consejo Superior de la Judicatura).*

e. *Ahora, frente a las Agencias en Derecho para su fijación debe aplicarse el Acuerdo respectivo expedido por el Consejo Superior de la Judicatura que regula tal temática.*

El Acuerdo en cita autoriza al juez, en algunos procesos, moverse dentro del parámetro que allí se fija.

Tratándose de fijación de un parámetro (mínimo y máximo) debe acudirse entonces a lo dispuesto en el art. 366 núm. 4º del CGP, cuando establece que el juez tendrá en cuenta además la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.

f. *Ha de precisarse que la fijación de agencias en derecho, que haga el magistrado sustanciador o el juez (según corresponda), se hará aunque la parte haya litigado sin apoderado (art. 366, parte final del núm. 3º del CGP).*

g. *No está por demás reiterar que para la tasación o fijación de las agencias en derecho habrá de acudirse a los criterios indicados en este acápite.*

h. *La tasación de agencias en derecho no puede hacerse en la sentencia.*

De tasarse las agencias en derecho en la sentencia, se desconoce de plano el derecho de contradicción de las mismas, toda vez que la tasación que se haga en sentencia de segunda instancia no podrá ser impugnada, tal como lo autoriza el artículo 366 del C.G.P., que advierte que las agencias en derecho se impugnan a través de los recursos de reposición y apelación frente al AUTO que las aprueba.

Al respecto debe anotarse que la tasación de las agencias en derecho corresponde al Juez de primera instancia, en aplicación de la sentencia que impone costas y conforme a las reglas jurídicas ya enunciadas (art. 366 núm. 3º CGP). La fijación la



hará el juez o magistrado sustanciador (según el caso) de primera instancia a través de AUTO, para que seguidamente la Secretaría las incluya en la liquidación de costas y posteriormente el juez o magistrado sustanciador (según el caso) decida sobre su aprobación, también a través de AUTO impugnables. [...]"

Recursos de apelación

21. **El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC**²⁴ presentó escrito²⁵ el día 22 de abril de 2022, por medio del cual solicitó modificar o disminuir el monto de la condena en costas impuesta en el ordinal cuarto de la sentencia proferida, en primera instancia, con fundamento en que al expediente no se allegó prueba que sustente esa condena y, adicionalmente, resulta elevada y desproporcionada, máxime cuando la entidad no fue la responsable del cierre del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mocoa, ni tiene competencia para la construcción y creación de nuevos Centros de Reclusión.

22. **La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD**²⁶ presentó escrito²⁷ el día 25 de abril de 2022, en el que solicitó revocar el numeral cuarto de la sentencia proferida, en primera instancia, con fundamento en que la entidad no fue vencida en juicio y, por el contrario, presentó fórmula de arreglo que sirvió de base al pacto de cumplimiento aprobado por el Tribunal. Adicionalmente, señaló que no había lugar a condenar en costas procesales cuando no se encuentran causadas.

Concesión del recurso de apelación

23. El Magistrado Sustanciador del Tribunal Administrativo de Nariño profirió auto de 19 de mayo de 2022²⁸ mediante el cual concedió los recursos de apelación presentados por los apoderados de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- contra la sentencia proferida, en primera instancia.

Actuaciones en segunda instancia

24. El Despacho Sustanciador profirió auto de 9 de diciembre de 2022 en el que ajustó el efecto en el que se concedieron los recursos y, posteriormente, mediante

²⁴ Mediante apoderado judicial.

²⁵ Cfr. Índice 2 del expediente digital, SAMAI. Archivo denominado: ED_0097RECURSODEAPELACI(.pdf) NroActua 2.

²⁶ Mediante apoderada judicial.

²⁷ Cfr. Índice 2 del expediente digital, SAMAI. Archivo denominado: ED_0098RECURSODEAPELACI(.pdf) NroActua 2.

²⁸ Cfr. Índice 2 del expediente digital, SAMAI. Archivo denominado: ED_0101AUTOCONCEDEAPELA(.pdf) NroActua 2.

auto de 10 de febrero de 2023²⁹, admitió los recursos de apelación interpuestos por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- contra la sentencia proferida el 30 de marzo de 2022, por el Tribunal Administrativo de Nariño.

25. Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio en el trámite de la segunda instancia.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

26. La Sala abordará el estudio de las consideraciones en las siguientes partes: i) la competencia de la Sala; ii) el problema jurídico; iii) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos; iv) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre las costas procesales en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos; y v) el análisis del caso concreto.

Competencia de la Sala

27. Vistos: i) el artículo 16 de la Ley 472, sobre competencia para conocer de las acciones populares en segunda instancia; ii) el artículo 13 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019³⁰, sobre la distribución de asuntos entre las secciones del Consejo de Estado; y iii) el 150³¹ de la Ley 1437, sobre competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia; esta Sección es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación que se presenten contra las sentencias proferidas, en primera instancia, por los Tribunales Administrativos en el trámite de las acciones populares.

28. Vistos los artículos 320³² y 328³³ de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012³⁴, norma aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 37 de la

²⁹ Cfr. Índice 13 del expediente digital, SAMAI. Archivo denominado: AUTOQUEADMITERECURSODEAPELACION(.pdf) NroActua 13

³⁰ Por medio del cual se expide el reglamento interno del Consejo de Estado

³¹ **“Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en Segunda Instancia y Cambio de Radicación.** Modificado Ley 1564 de 2012, artículo 615. El Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación [...]”.

³² “[...] Artículo 320. FINES DE LA APELACIÓN. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo [...]”.

³³ “[...] Artículo 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones [...]”.

³⁴ “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.



Ley 472, el juez se limitará a conocer de los puntos o cuestiones a los cuales se contraen los recursos interpuestos por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC-.

29. Agotados los trámites inherentes a la acción popular de que trata este asunto y sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procede a proferir la sentencia correspondiente.

Problema jurídico

30. La Sala deberá determinar, con fundamento en los recursos de apelación:

30.1. Si es procedente o no la condena en costas procesales cuando el proceso que se tramita a través del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos termina con sentencia aprobatoria de un pacto de cumplimiento formulado por las partes, en el que no se incluyó el pago de costas procesales.

30.2. Y, en ese sentido, establecer si se debe confirmar, modificar o revocar la sentencia de 30 de marzo de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos

31. Visto el artículo 88 de la Constitución Política, que dispone que las acciones populares son un mecanismo de protección *“[...] de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella [...]”*.

32. Visto el artículo 2.º de la Ley 472, que define las acciones populares como *“[...] los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos [...]”* que se ejercen para *“[...] evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible [...]”*.

33. Esta acción busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de los derechos colectivos, cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la procedencia del amparo.



34. Conforme con lo anterior, los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son: i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; y, iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.

35. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de marzo de 2014, explicó que la acción popular es autónoma y principal y, además, puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica, sin embargo *“[...] quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es la parte actora quien en la demanda, fija el litigio [...]”*³⁵.

36. La Sala resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, se infiere que la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública y un mecanismo propio de la democracia participativa, por lo tanto, puede ser ejercida por *“toda persona”*, organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, providencia de 28 de marzo de 2014, núm. único de radicación 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre las costas procesales en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos

37. Visto el artículo 38 de la Ley 472, que en materia de costas procesales en el trámite de las acciones populares establece lo siguiente:

“[...] El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar [...]” (Destacado fuera del texto).

38. Visto el artículo 365 de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012³⁶, que regula la condena en costas, en especial los numerales 1.º y 8.º que disponen lo siguiente:

“[...] En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. **Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código**

[...]

8. **Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezcan que se causaron y en la medida de su comprobación [...]”** (Destacado fuera del texto).

39. Esta Corporación³⁷ ha señalado el criterio objetivo-valorativo de la condena en costas que implica, por una parte, que no se tenga en cuenta el obrar temerario o de mala fe, o si quiera culpable **de la parte demandada**, sino su derrota en el proceso o en recurso que haya propuesto³⁸; y, por la otra, la prueba de su causación por el pago de gastos ordinarios del proceso, así como de agencias en derecho³⁹.

40. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación profirió sentencia de 6 de agosto de 2019⁴⁰, en la que unificó lo relacionado con el

³⁶ Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

³⁷ Ver entre otras: i) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, providencia de 13 de diciembre de 2018, C.P. Oswaldo Giraldo López, número único de radicación 11001-03-24-000-2016-00162-01; ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 7 de abril de 2016, C.P. William Hernández Gómez, número único de radicación 15001-23-33-000-2012-00509-00; iii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 12 de diciembre de 2018, C.P. Milton Chaves García, número único de radicación 25000 23 37 000 2014 01115 01.

³⁸ Corte Constitucional, sentencia C-157 de 21 de marzo de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

³⁹ Al respecto se puede consultar también: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, providencia de 7 de febrero de 2019, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, número único de radicación 05001-23-33-000-2016-00713-01(AP)A.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintisiete Especial de Decisión, C.P. Rocío Araújo Oñate, sentencia de 6 de agosto de 2019, núm. único de radicación 150013333007201700036-01(AP)REV-SU.

reconocimiento, la condena y la liquidación de costas en el trámite del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, de la siguiente manera:

“[...] [U]nificar la jurisprudencia del Consejo de Estado en el sentido de precisar el alcance de la interpretación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las disposiciones que regulan el reconocimiento, la condena y la liquidación de las costas, así:

2.1 El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorías de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.

2.2 También hay lugar a condenar en costas a la parte demandada, en los componentes de expensas y gastos procesales y de agencias en derecho, cuando haya obrado con temeridad o mala fe. En este último evento, también habrá lugar a condenarlo al pago de la multa prevista en la disposición 38 ibídem.

2.3 Sólo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último actuó temerariamente o de mala fe, caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. No hay lugar a condenarlo cuando la demanda le sea decidida en contra. En este evento la condena en costas sólo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas, pues al tenor del artículo 364 del Código General del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan en relación con los auxiliares de la justicia.

2.4 Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.

*2.5 En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que **sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación**, conforme con lo previsto en el artículo 366 del Código general del Proceso.*

2.6 Las agencias en derecho se fijarán por el juez aplicando las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el actor popular, con independencia de si actuó directamente o mediante apoderado, u otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas [...]”. (Destacado fuera del texto).

41. Ahora bien, la Sala considera que para el caso concreto es relevante precisar algunos aspectos de la condena en costas cuando el proceso termina con sentencia aprobatoria del pacto de cumplimiento.

42. Visto el artículo 27 de la Ley 472 de 1998 sobre el pacto de cumplimiento, en el que, entre otras cosas, se prevé que el juez citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la que escuchará las diversas posiciones sobre

la acción instaurada, pudiendo 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 y, la aprobación del pacto se realizará mediante sentencia.

43. La Sala observa que la audiencia especial de pacto de cumplimiento tiene como objeto que las partes de un proceso en una acción popular presenten una fórmula de pacto que proteja los derechos colectivos alegados como amenazados o como vulnerados y, en caso de lograrse un pacto, el Juez, mediante sentencia, lo declarará aprobado o improbadado. Asimismo, es importante resaltar que la sentencia que aprueba un pacto de cumplimiento constituye una de las formas de terminación de este tipo de proceso debido a que, en el marco de la voluntad de las partes, se establecen las medidas necesarias para lograr la efectiva protección de los derechos e intereses colectivos, así como los términos y las condiciones que se necesitan para el respectivo cumplimiento.

44. La Corte Constitucional⁴¹ precisó lo siguiente frente al objetivo del pacto de cumplimiento:

"[...] En principio, la Corte encuentra que la finalidad del pacto de cumplimiento encaja dentro del ordenamiento constitucional y, en particular, hace efectivos los principios de eficacia, economía y celeridad (art. 209, C.P.), los cuales, como lo ha entendido esta Corporación, son aplicables también a la administración de justicia.

En efecto, el objetivo que persigue ese pacto es, previa la convocatoria del juez, que las partes puedan llegar a un acuerdo de voluntades para obtener el oportuno restablecimiento y reparación de los perjuicios ocasionados a los derechos e intereses colectivos, dando con ello una terminación anticipada al proceso y solución de un conflicto y por ende, un menor desgaste para el aparato judicial. Además, cabe observar, que el acuerdo no sólo debe ser avalado por el juez, en el caso de encontrar que el proyecto de acuerdo no contiene vicios de ilegalidad, sino que ha de contar con la intervención del Ministerio Público, cuyo papel es el de proteger los derechos colectivos en juego, dada su función de "defensor de los intereses colectivos", en los términos del numeral 4 del artículo 277 de la Carta Política.

[...]

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

45. La Sección Primera del Consejo de Estado ha mantenido el criterio jurisprudencial según el cual no procede la condena en costas cuando el proceso

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia C- 215 del 14 de abril de 1999. M.P. (e) María Victoria Sáchica.

de acción popular termina con sentencia aprobatoria del pacto de cumplimiento. Este criterio se aplicó en la sentencia proferida el 18 de julio de 2012⁴², en los siguientes términos:

"[...] [E]n ese orden de ideas, advierte la Sala que ya en otra oportunidad la Sección se pronunció sobre el asunto en cuestión mediante sentencia de 16 de marzo de 2006 C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, en la cual consideró:

[...] En relación con la condena en costas en materia de acciones populares, el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 preceptúa lo siguiente:

"Artículo 38. El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar." (se resalta)

[...]

Del análisis de las normas legales antes transcritas se deduce que la condena en costas sólo es procedente cuando el proceso culmina con sentencia estimatoria de las pretensiones de la demanda, como quiera que aquella sólo podría ser eventualmente impuesta a la parte que resulte vencida en el proceso, esto es, a la entidad pública o al particular demandado, siempre que tal decisión se justifique y se encuentre debidamente probada.

Para la Sala, no ocurre lo propio cuando el proceso culmina con sentencia aprobatoria del pacto de cumplimiento, debido a que en ese evento, en estricto sentido, no existe una parte vencida, pues se trata propiamente de un acuerdo de naturaleza conciliatoria para obtener el oportuno restablecimiento de los derechos e intereses colectivos amenazados o vulnerados cuya protección se reclama con la demanda, dando con ello una terminación anticipada al proceso".

Así las cosas es claro que la condena en costas sólo es procedente cuando el proceso culmina con sentencia estimatoria de las pretensiones de la demanda, en tanto que la misma sólo puede ser impuesta a la parte que resulte vencida en el proceso, siempre que tal decisión se justifique y se encuentre debidamente probada, lo cual no sucede en este caso, dado que el proceso terminó con sentencia aprobatoria del pacto de cumplimiento, esto es, un acuerdo conciliatorio que de manera anticipada puso fin al litigio [...]"

46. El anterior criterio jurisprudencial fue reiterado en la sentencia proferida el 6 de diciembre de 2012, de la siguiente manera⁴³:

[...] [E]n el caso sub examine la Sala considera que no hay lugar a condenar en costas a las entidades demandas por los gastos en que incurrió la demandante durante el proceso, pues como lo definió en oportunidad precedente ésta Sección⁴⁴, cuando una acción popular termina con un pacto de cumplimiento,

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 18 de julio de 2012, CP. Marco Antonio Velilla Moreno, número único de radicación: 520012331000201100030-01.

⁴³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 6 de diciembre de 2012, CP. María Claudia Rojas Lasso, número único de radicación: 730012331000201000718-01.

⁴⁴ Sentencia del 11 de mayo de 2006. Consejera Ponente: Martha Sofía Sanz Tobón. Radicado número: 25000-23-27-000-2004-02302-01(AP).

donde se señalaron fórmulas de arreglo, y este es aprobado mediante sentencia, no existe parte vencida, y por lo tanto, no es procedente la condena en costas, atendiendo las normas citadas del Código de Procedimiento Civil [...]. (Destacado fuera del texto).

47. Esta Sección profirió sentencia de 11 de octubre de 2018⁴⁵, en la que unificó la jurisprudencia en materia de competencia de los comités de conciliación frente a la procedencia de los pactos de cumplimiento, en la se consideró lo siguiente:

*“[...] [C]omo se expresó en párrafos precedentes, **los comités de conciliación son las instancias administrativas facultadas para determinar y hacer cumplir las políticas públicas de las entidades respecto a la prevención del daño antijurídico y la defensa de sus intereses**, lo cual implica la evaluación de los litigios en curso para su adecuado y eficaz trámite, el análisis de los procesos culminados para determinar las causas e índices de condenas y prevenir deficiencias en las actuaciones administrativas, la pertinencia del llamamiento en garantía o de la acción de repetición, así como, la procedencia en la utilización de los mecanismos alternativos de solución de conflictos. [...]”*

*En consecuencia, **será competencia del comité de conciliación determinar, en cada caso, la procedencia o improcedencia del mecanismo alternativo de solución de conflictos y señalar la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuarán en la respectiva audiencia.** “Para tal efecto, el Comité de Conciliación deberá analizar las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista identidad de supuestos con la jurisprudencia reiterada”. [...]”* (Destacado fuera del texto).

48. Así las cosas, la Sala destaca que en cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la Sala Plena de esta Corporación unificó la jurisprudencia en el sentido de precisar que la condena, en estos casos, se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que **sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación**, conforme con lo previsto en el artículo 366 del Código general del Proceso.

49. La Sala considera que de acuerdo con lo previsto en el numeral 1.º del artículo 365 de la Ley 1564 de 2012, se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, situación que no ocurre cuando el proceso termina con sentencia aprobatoria de un pacto de cumplimiento, en el que, se reitera, no existe parte vencida, de acuerdo con el criterio jurisprudencial seguido por esta Sección.

⁴⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de Unificación de jurisprudencia del 11 de octubre de 2018. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Expediente radicación nro. 17001-23-33-000-2016-00440-01(AP). En el mismo sentido, sentencia del 24 de mayo de 2019. C.P. Hernando Sánchez Sánchez. Expediente radicación número: 41001-23-31-000-2010-00599-01(AP).

Análisis del caso concreto

50. De conformidad con el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales expuestos *supra*, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio, para posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

51. El Tribunal Administrativo de Nariño en la sentencia proferida, en primera instancia, condenó en costas procesales, en un 20%, a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD, al Municipio de Mocoa, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC, por partes iguales, en favor de la parte accionante, entre otras razones porque la condena en costas sigue un criterio objetivo valorativo y, en el caso concreto, la demanda fue interpuesta por un Defensor Público adscrito al Programa de Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo, quien actuó como apoderado de las personas naturales accionantes.

52. Los apoderados judiciales de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC presentaron sendos recursos de apelación que fundamentaron en que: i) no se probaron las costas en el proceso; y ii) no fueron vencidos en el proceso y, por el contrario, el proceso terminó mediante sentencia aprobatoria del pacto de cumplimiento formulado por las partes.

53. La Sala procederá a apreciar y valorar las pruebas decretadas y aportadas, en primera instancia, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del artículo 176 de la Ley 1564, aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con el problema jurídico planteado en los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia proferida, en primera instancia, el 30 de marzo de 2022.

Respecto del análisis del material probatorio obrante en el expediente

54. Copia del documento núm. 3904 de 31 de octubre de 2017 del Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES- en el que se presenta el “*Plan para la Reconstrucción de Mocoa 2017-2022*”.

55. Informe de visita de predios en el Municipio de Mocoa núm. 8500-DIGEC-85003-GOLOG, realizado por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- en el que realiza la caracterización de predios para la construcción del



Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional -ERON- en el Municipio de Mocoa⁴⁶.

56. Informe de avance denominado “[...] *[A]nálisis de amenazas y vulnerabilidad geológica en la cuenca de la quebrada Taruca y Sangoyaco para el área rural, sub-urbana y urbana de la población de Mocoa Departamento del Putumayo*”, realizado en el mes de octubre de 2003, por la Corporación para el Desarrollo del Sur de la Amazonía -CORPOAMAZONIA- Dirección Regional Putumayo⁴⁷.

57. Informe denominado “[...] *TRAZABILIDAD MUNICIPIO DE MOCOA NUEVA CONSTRUCCIÓN DE UN ERON [...]*” del 20 de enero de 2019, realizado por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC- en el que se presenta la trazabilidad documental para la nueva construcción de un Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional -ERON- en el Municipio de Mocoa⁴⁸.

58. Copia del certificado de 29 de marzo de 2021 del presupuesto de la vigencia 2021, en el que se registran las apropiaciones en las que se disponen los recursos para atender a la población privada de la libertad, del Departamento de Putumayo⁴⁹.

59. Copia del acta de reunión núm. 001 de 29 de marzo de 2021 del Departamento de Putumayo, por la que se deja constancia de la reunión de concertación para la asignación de recursos⁵⁰.

60. Copia del informe de avalúo comercial rural del predio “El Naranjito”, en la Vereda Las Planadas, Municipio de Mocoa de noviembre de 2020, realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-.

61. Copia del Convenio Interadministrativo nro.9677-PPAL001-1292-2021 celebrado entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -FNGRD- quien actúa a través de Fiduprevisora S.A., en calidad de vocera y administradora; el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-; la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-; y el Municipio de Mocoa, del cual la Sala destaca la cláusula primera:

⁴⁶ Cfr. Índice 2 del expediente digital, SAMAI. Archivo denominado: ED_0011CONTESTACIONDEM(.pdf) NroActua 2.
⁴⁷ Cfr. Índice 2 del expediente digital, SAMAI. Archivo denominado: ED_0011CONTESTACIONDEM(.pdf) NroActua 2.
⁴⁸ Cfr. Índice 2 del expediente digital, SAMAI. Archivo denominado: ED_0014CONTESTACIONDEM(.pdf) NroActua 2.
⁴⁹ Cfr. Índice 2 del expediente digital, SAMAI. Archivo denominado: ED_0015CONTESTACIONDEM(.pdf) NroActua 2.
⁵⁰ Cfr. Índice 2 del expediente digital, SAMAI. Archivo denominado: ED_0015CONTESTACIONDEM(.pdf) NroActua 2.



PRIMERA - OBJETO: Aunar esfuerzos institucionales, técnicos, administrativos, jurídicos y financieros para adelantar el proceso de adquisición del predio destinado a la construcción de un Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional -ERON- en el municipio de Mocoa, Putumayo, en cumplimiento de los objetivos del SNGRD.

PARÁGRAFO PRIMERO.- ALCANCE DEL OBJETO: La celebración del presente convenio tendrá como resultado la adquisición del predio denominado "El Naranjito" ubicado en el Municipio de Mocoa, el cual será destinado posteriormente para la construcción del Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional -ERON del Municipio, a fin de realizar las actividades necesarias para la ejecución de los proyectos establecidos en el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES N° 3904 del 31 de octubre de 2017. específicamente en la línea de acción estratégicas "Reubicación y Reconstrucción del Establecimiento Carcelario"

62. La Sala considera que las pruebas referidas *supra* hacen parte de las actuaciones administrativas que realizaron las entidades accionadas con el objetivo de evaluar la situación presentada con el establecimiento de reclusión del Municipio de Mocoa, como consecuencia de la avenida torrencial sucedida en el año 2017, así como la formulación de soluciones, entre ellas la suscripción del Convenio Interadministrativo nro. 9677-PPAL001-1292-2021 celebrado entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -FNGRD- quien actúa a través de Fiduprevisora S.A., en calidad de vocera y administradora; el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-; la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-; y el Municipio de Mocoa, que sirvió de fundamento al pacto de cumplimiento aprobado en la sentencia proferida, en primera instancia.

Solución al problema jurídico

63. La Sala procede a realizar el análisis de los argumentos expuestos en los recursos de apelación, de acuerdo con el problema jurídico indicado *supra*.

Improcedencia de la condena en costas procesales cuando el proceso termina con sentencia aprobatoria de pacto de cumplimiento

64. La Sala considera que el Tribunal Administrativo de Nariño al proferir la sentencia de 30 de marzo de 2022 aprobó el pacto de cumplimiento que acordaron las partes del proceso y que tuvo como fundamentó en el Convenio Interadministrativo Nro. 9677-PPAL001-129-2021.

65. La Sala considera que, de acuerdo a lo previsto en el artículo 365 del Código General del Proceso, y en los términos expuestos por la jurisprudencia de esta Sección, en especial, las sentencias de 18 de julio de 2012⁵¹, y de 6 de diciembre de 2012, indicadas *supra*, en los eventos en que se profiere sentencia aprobatoria

⁵¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 18 de julio de 2012, CP. Marco Antonio Velilla Moreno, número único de radicación: 520012331000201100030-01.

de pacto de cumplimiento en la que no se acordó el pago de gastos procesales, como ocurre en este caso concreto, no procede la condena en costas procesales, en atención a que estas se imponen a la parte que resulte vencida en un proceso judicial, sumado a que, se reitera, la jurisprudencia de esta Sección ha considerado que este requisito no se da cuando el proceso termina con sentencia aprobatoria de un pacto de cumplimiento.

66. Teniendo en consideración que en este punto concreto les asiste razón a los apoderados judiciales de las entidades apelantes, la Sala considera que no es necesario entrar a analizar el argumento relativo a si se encuentra o no probada la causación de las costas procesales.

67. La Sala concluye que en el caso concreto no es procedente mantener la condena en costas procesales que se impuso en la sentencia apelada a cargo de las entidades accionadas, en razón a que la sentencia en la que se impusieron es aprobatoria de un pacto de cumplimiento, en el que no se acordó el pago de gastos procesales, por lo que se revocará la sentencia de 30 de marzo de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, en este punto concreto.

Respecto al comité de verificación de cumplimiento de la sentencia

68. Atendido a que el Tribunal, en el caso *sub examine*, en la sentencia proferida, en primera instancia, dispuso en el ordinal segundo de la parte resolutive lo siguiente:

*“[...] SEGUNDO: El comité de verificación de cumplimiento de la fórmula de pacto de cumplimiento que se aprueba quedará conformado por **SOLANJHE VALENCIA SANTANDER, JHOSSER ALEXANDER BARRERA ARCINIEGAS, JAVIER ALEXANDER SANCHEZ ZULUAGA, MARIA CONSTANZA MEJÍA CONTRERAS,** en su condición de supervisores designados para la ejecución del Convenio Interadministrativo N°9677-PPAL001- 1292-2021, en su orden por la UNGRD, el Municipio de Mocoa, el INPEC y la USPEC , o por las personas que se designen en su sustitución o reemplazo; las o los Directores(as) de la UNGRD, el INPEC y la USPEC, junto con el Alcalde del Municipio de Mocoa- Putumayo; el Contralor General de la República o su delegado; el o la Contralor(a) General Departamental del Putumayo; el o la Defensor(a) del Pueblo-Regional Putumayo; el Personero Municipal de Mocoa Putumayo y el señor Procurador 35 Judicial II, Delegado ante el Tribunal Administrativo de Nariño.*

*Actuará como **coordinador** del comité de verificación de cumplimiento de la fórmula de pacto de cumplimiento el señor Director de la UNGRD o su delegado [...].”*

69. La Sala considera que debe modificarse la parte resolutive de la sentencia proferida el 30 de marzo de 2022 por el Tribunal Administrativo de Nariño en lo relacionado con la conformación del Comité de Verificación de cumplimiento en el

sentido de precisar que el Magistrado Sustanciador del Tribunal deberá presidir el comité de verificación, tal como se precisará en la parte resolutive de la sentencia.

Conclusiones

70. La Sala considera que no es procedente la condena en costas procesales cuando el proceso que se tramita a través del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos termina con sentencia aprobatoria de un pacto de cumplimiento formulado por las partes, en el que no se incluyó el pago de costas procesales.

71. La Sala considera que debe modificarse la conformación del Comité de Verificación, en el sentido de precisar que el Magistrado Sustanciador del Tribunal Administrativo de Nariño debe presidirlo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

III. RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el ordinal cuarto de la sentencia proferida el 30 de marzo de 2022 por el Tribunal Administrativo de Nariño, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: MODIFICAR el ordinal segundo de la sentencia proferida el 30 de marzo de 2022 por el Tribunal Administrativo de Nariño, el cual quedará así:

*“[...] **SEGUNDO:** El comité de verificación de cumplimiento de la fórmula de pacto de cumplimiento que se aprueba quedará conformado por **el Magistrado Sustanciador del Tribunal Administrativo de Nariño, quien lo presidirá**, adicionalmente por los señores **SOLANJHE VALENCIA SANTANDER, JHOSSER ALEXANDER BARRERA ARCINIEGAS, JAVIER ALEXANDER SANCHEZ ZULUAGA, MARIA CONSTANZA MEJÍA CONTRERAS**, en su condición de supervisores designados para la ejecución del Convenio Interadministrativo N°9677-PPAL001- 1292-2021, en su orden por la UNGRD, el Municipio de Mocoa, el INPEC y la USPEC , o por las personas que se designen en su sustitución o reemplazo; las o los Directores(as) de la UNGRD, el INPEC y la USPEC, junto con el Alcalde del Municipio de Mocoa-Putumayo; el Contralor General de la República o su delegado; el o la Contralor(a) General Departamental del Putumayo; el o la Defensor(a) del Pueblo-Regional Putumayo; el Personero Municipal de Mocoa Putumayo y el señor Procurador 35 Judicial II, Delegado ante el Tribunal Administrativo de Nariño [...]”.*

TERCERO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia proferida el 30 de marzo de 2022 por el Tribunal Administrativo de Nariño, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.



CUARTO: REMITIR copia de la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998.

QUINTO: En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal Administrativo de Nariño, dejando las correspondientes anotaciones de ley.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente
Consejero de Estado

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la Sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.