



Notificaciones Judiciales <notificacionesjudiciales@gestiondelriesgo.gov.co>

Hernando Garcia/Proceso

NOTIFICA SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA ACCIÓN POPULAR 2021-00086

2 mensajes

Tribunal Administrativo 04 - Nariño - Pasto <tadmin04nrn@notificacionesrj.gov.co> 19 de abril de 2022, 14:51
Para: "procesosnacionales@defensajuridica.gov.co" <procesosnacionales@defensajuridica.gov.co>, Diego Fernando Burbano Muñoz <dburbano@procuraduria.gov.co>, "juanino@defensoria.edu.co" <juanino@defensoria.edu.co>, Kelly Gómez Aristizabal <notificacionesjudiciales@gestiondelriesgo.gov.co>, Carlos Felipe Manuel Remolina Botia <notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co>, MILENA MARTINEZ <notificaciones@inpec.gov.co>, "buzonjudicial@uspec.gov.co" <buzonjudicial@uspec.gov.co>, "juridica@mocoa-putumayo.gov.co" <juridica@mocoa-putumayo.gov.co>, "notificacionjudicial@mocoa-putumayo.gov.co" <notificacionjudicial@mocoa-putumayo.gov.co>, BETY DEL CARMEN SAAVEDRA GUERRA <notificaciones.judiciales@putumayo.gov.co>, Notificaciones Judiciales <notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co>, "personeriamocoa02@hotmail.com" <personeriamocoa02@hotmail.com>, "edutebas@hotmail.com" <edutebas@hotmail.com>, "maria.morales@uspec.gov.co" <maria.morales@uspec.gov.co>, "juridica@gestiondelriesgo.gov.co" <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>, "luis.marquez@gestiondelriesgo.gov.co" <luis.marquez@gestiondelriesgo.gov.co>, PAOLA MARCELA DÍAZ TRIANA <paola.diaz@minjusticia.gov.co>, "hofaro_@hotmail.com" <hofaro_@hotmail.com>

Cordial saludo,

Me permito **NOTIFICAR** la sentencia de fecha 30 de marzo de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño con Ponencia del Magistrado **Dr. PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA**, dentro de la **ACCIÓN POPULAR** proceso No. 52-001-23-33-000-2021-00086-00 instaurada por **JOSÉ GILBERTO MELO Y OTROS** contra **UNGRD Y OTROS**.

La anterior providencia se notifica a través del envío del presente mensaje al buzón electrónico para notificaciones judiciales.

Se advierte que el envío del presente mensaje, al tenor del artículo 203 del C.P.A.C.A. (Ley 1437 de 2011), hace las veces de notificación personal a las partes y se presumirá que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepciones acuse de recibo, lo cual se hará constar en el expediente.

Adjunta archivo en PDF (FIRMADO ORIGINAL).

Adicionalmente, me permito informar que la providencia en comentario cuenta con el siguiente código de integridad:

00AC810E9AC7F47BBBB3A996E0402233EFE1A9DC537A2161688BB4B313C5A601

Este código sirve para certificar que el documento que se remite por este medio no ha sufrido modificación alguna. Dicho código puede ser consultado en el siguiente enlace:

<https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador.aspx>

Con el documento electrónico adjunto a este mensaje, puede consultar el hash o código recibido en la pestaña "Validar el Documento".

Atentamente;

OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ
SECRETARIO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

AVISO IMPORTANTE: Esta dirección de correo electrónico **tadmin04nrn@notificacionesrj.gov.co** es de uso único y exclusivo de envío de notificaciones, todo mensaje que se reciba no será leído y automáticamente se eliminará de nuestros servidores, apreciado usuario si tiene alguna solicitud por favor comuníquese a la siguiente línea telefónica: **3183061207** o envíenos un correo electrónico a la siguiente dirección: **des04tana**
rino@cendoj.ramajudicial.gov.co.

Sírvase confirmar la recepción de esta notificación

AVISO DE CONFIDENCIALIDAD: Este correo electrónico contiene información de la Rama Judicial de Colombia. Si no es el destinatario de este correo y lo recibió por error comuníquelo de inmediato, respondiendo al remitente y eliminando cualquier copia que pueda tener del mismo. Si no es el destinatario, no podrá usar su contenido, de hacerlo podría tener

21/4/22, 8:44

Correo de Unidad Nacional para Gestión del Riesgo de Desastres - NOTIFICA SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA ACCIÓN POPUL...

consecuencias legales como las contenidas en la Ley 1273 del 5 de enero de 2009 y todas las que le apliquen. Si es el destinatario, le corresponde mantener reserva en general sobre la información de este mensaje, sus documentos y/o archivos adjuntos, a no ser que exista una autorización explícita. Antes de imprimir este correo, considere si es realmente necesario hacerlo, recuerde que puede guardarlo como un archivo digital.

 **SENTENCIA 2021-086 ApruebaPactoDeCumplimiento.pdf**
609K

Notificaciones Judiciales <notificacionesjudiciales@gestiondelriesgo.gov.co>
Para: Carlos Hernando Garcia Montilla <hernando.garcia@gestiondelriesgo.gov.co>

21 de abril de 2022, 8:44

RAD 2022ER04176
[El texto citado está oculto]

—
Cordialmente

Oficina Asesora Jurídica
Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de Desastres
Avenida Calle 26 No 92 - 32 Edificio Gold 4 Piso
Teléfono: 5529696



**PRESIDENCIA
DE LA REPÚBLICA**



UNGRD
Unidad Nacional para la Gestión
del Riesgo de Desastres

Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Avenida Calle 26 No. 92 - 32, Edificio Gold 4 - Piso 2, Bogotá D.C.
PBX: (+57 1) 5529696 • Línea Gratuita Atención al Ciudadano: 018000 113200
www.gestiondelriesgo.gov.co

 **SENTENCIA 2021-086 ApruebaPactoDeCumplimiento.pdf**
609K



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO.
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA¹.

Acción : Popular.
Radicado : 52-001-23-33-000-2021-00086-00.
Actor : Defensoría del Pueblo – Regional Putumayo y José Gilberto Melo y Otros
Accionado : UNGRD, Municipio de Mocoa, INPEC, USPEC, Minjusticia, Minhacienda y Departamento del Putumayo.
Instancia : Primera.

Temas:

- Pretensiones u objeto de la demanda popular – Ejecutar las acciones tendientes a evitar el daño contingente, y hacer cesar el peligro, la vulneración y el agravio sobre los derechos colectivos 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 - P,
- Contratación de la obra de construcción correspondiente.
- Marco constitucional y legal de las acciones populares.
- Derechos colectivos invocados: Derecho a la moralidad administrativa y Derecho a la defensa del patrimonio público.
- Pacto de cumplimiento y su aprobación – Art. 27 Ley 472 de 1998- Formulación de proyecto de pacto de cumplimiento – UNGRD, Municipio de Mocoa – INPEC y USPEC – Contenido en el Convenio Interadministrativo 9677-PPAL001-1292-2021 del 26 de agosto de 2021 y conforme al acta del Comité de Conciliación de la USPEC de la sesión virtual del 25 de noviembre de 2021.
- Fundamento y competencia de las entidades que formulan proyecto de pacto de cumplimiento en razón del Convenio Interadministrativo por ellas suscrito.
- Aspectos de interés en el caso concreto relevantes para impartir aprobación del proyecto de pacto de cumplimiento.
- Aprobación del pacto de cumplimiento.
- Jurisprudencia Corte Constitucional- Estado de Cosas Inconstitucional – Sistema penitenciario y Carcelario – Hacinamiento carcelario – Finalidad de la pena.
- Conformación del comité de verificación del pacto de cumplimiento- Coordinador del comité de verificación
- Condena en costas – Fundamento normativo y Jurisprudencial.

Sentencia Des-04 2022-041-SO

¹ La redacción y ortografía son de responsabilidad exclusiva del Magistrado ponente.

San Juan de Pasto, treinta (30) de marzo de dos mil veintidós (2022).

ASUNTO.

El Tribunal procede a decidir sobre la aprobación del proyecto de pacto de cumplimiento formulado por el Fondo Nacional de Riesgo de Desastres² - UNGRD, el Municipio de Mocoa – Putumayo³, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario⁴ - INPEC y La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios⁵ -USPEC, dentro de la audiencia que trata el art.27 de la Ley 472 de 1998, iniciada el 15 de junio de 2021 y finalizada el día 9 de diciembre de 2021.

I. ANTECEDENTES.

1. LA DEMANDA.

1.1. Fundamentos de hecho.

Los fundamentos fácticos de la acción popular pueden resumirse como sigue:

1.1.1. La noche del 31 de marzo al 1º de abril de 2017, se presentaron fuertes lluvias en la ciudad de Mocoa, que desencadenaron el desbordamiento de los ríos Mocoa, Sangoyaco, y Mulato, que atraviesan la ciudad.

1.1.2. Estos desbordamientos confluyeron en una avenida torrencial que destruyó barrios completos y afectó a la mayor parte de la ciudad. Algunos de los sectores más comprometidos fueron: San Miguel, San Fernando, Independencia, San Agustín, Progreso, y un área significativa de Los Laureles.

² En adelante UNGRD o la entidad accionada.

³ En adelante el Municipio o la entidad accionada.

⁴ En adelante INPEC o la entidad accionada

⁵ En adelante USPEC o la entidad accionada.

1.1.3. El establecimiento carcelario y penitenciario de mediana seguridad de Mocoa, ubicado en el barrio La Esmeralda vía San Antonio, padeció la caída del muro trasero con ocasión de esta avenida torrencial.

1.1.4. Con ocasión de esta emergencia invernal, se expidió el Decreto 601 del 6 de abril de 2017, mediante el cual el gobierno nacional declaró la emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa.

1.1.5. Posteriormente, se elaboró el CONPES 3904 de 2017, en el cual se da un concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo hasta la por la suma de USD 30 millones (...).

1.1.6. Dentro del PLAN PARA LA RECONSTRUCCION DE MOCOA se contempló la ejecución de la siguiente obra: Reubicación y reconstrucción- del establecimiento carcelario por valor de \$ 100,961 millones de pesos.

1.1.7. El consejo directivo del INPEC, decidió en sesión del 09 de abril de 2018, la suspensión y cierre del EPMSC Mocoa, con el fin de evitar la ocurrencia de una tragedia con la población interna y los servidores públicos vinculados al mismo.

1.1.8. Posteriormente, la USPEC y el municipio de Mocoa, evaluaron las medidas la viabilización de un predio donde se pueda construir el establecimiento EPMSC Mocoa.

1.1.9. Fruto de ese acercamiento, se contempló la viabilización de varios predios ofrecidos por el municipio de Mocoa. En efecto, los días del 20 al 22 de noviembre de 2018, la USPEC realizó visitas a 6 predios (privados) propuestos por la entidad territorial.

1.1.10. El siguiente 26 de febrero de 2019, a instancias de la Vicepresidencia de la Republica se reunieron las entidades involucradas, la Alcaldía de Mocoa asumió el compromiso de garantizar con la mayor prontitud la disponibilidad del nuevo predio para la construcción de las nuevas instalaciones del EPMSC Mocoa.

1.1.11. Por su parte la USPEC adelantó la estructuración del documento para actualizar el proyecto de inversión CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA PARA GENERACIÓN DE CUPOS en la vigencia 2020, en el cual se incluye la solicitud de recursos para contratar la elaboración de estudios y diseños, para la generación de aproximadamente 800 cupos.

ACCIÓN POPULAR

Sentencia – Aprueba Pacto de Cumplimiento

52-001-23-33-000-2021-00086-00

José Gilberto Melo y Otros Vs. UNGRD y Otros.

Archivo: 2021-086 Aprueba pacto de cumplimiento

1.1.12. Mediante comunicación del 12 de marzo de 2019, la Defensoría Regional del Pueblo solicitó a la USPEC, información acerca del avance en la ejecución del proyecto Reubicación y reconstrucción- del establecimiento carcelario por valor de \$ 100,961 millones de pesos.

1.1.13. Seguidamente, a través de la comunicación del 19 de diciembre de 2019, la Defensoría Regional del Pueblo solicitó a la UNGRD, información acerca del avance en la ejecución del proyecto Reubicación y reconstrucción- del establecimiento carcelario por valor de \$ 100,961 millones de pesos.

1.1.14. Más adelante, a través de comunicación del 02 de julio de 2020, la Defensoría Regional del Pueblo solicitó al Municipio de Mocoa, información acerca del avance en la ejecución del proyecto Reubicación y reconstrucción- del establecimiento carcelario por valor de \$ 100,961 millones de pesos.

1.1.15. Por último, con comunicación del 06 de julio de 2020, la Defensoría Regional del Pueblo insistió ante la USPEC, el requerimiento de información acerca del avance en la ejecución del proyecto Reubicación y reconstrucción- del establecimiento carcelario por valor de \$ 100,961 millones de pesos.

1.1.16. Las respuestas de las entidades requeridas, giraron en torno al relato de lo acontecido, conforme se ha reseñado anteriormente, pero sin puntualizar el avance concreto de la contratación para la construcción de las instalaciones del establecimiento carcelario y su funcionamiento.

1.1.17. Pese a los avances que se han relatado hasta este punto, a la fecha no existe contrato de obra celebrado para la construcción de las instalaciones físicas del establecimiento penitenciario y carcelario para el circuito judicial de Mocoa.

1.1.18. El cierre de las instalaciones donde funcionó el EPC MOCOA, ocasionó el traslado masivo de los internos ubicado en este establecimiento hacia otros centros de reclusión en el país, restringiendo ampliamente el derecho a las visitas de los familiares a los internos e impactando los ya negativos índices de hacinamiento carcelario del país.

1.1.19. En efecto, según las últimas cifras del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), existen 124.188 personas que están en condición de intramuros, pero según la capacidad que tienen las 132 instalaciones en el país, solo hay espacio para 80.156 reclusos, por lo que hay una sobrepoblación de

44.032. Las cifras han venido aumentando ya que en 2019 había 123.802 privados de la libertad y en 2018 la cifra era de 118.513. (...)

1.1.20. Los señores JOSÉ GILBERTO MELO, DILIO VALLEJO CEBALLOS, WILLIAM ANDRÉS RAMÍREZ y FREDDY JAIR TOVAR, se encuentran privados de la libertad en el centro de detención transitoria de la Casa de Justicia de Mocoa, en condiciones de hacinamiento y afectación de sus derechos mínimos.

1.1.21. De hecho, en el mes de diciembre pasado se presentó un motín reclamando una oportuna alimentación en ese centro de detención transitoria, que llevó a la interposición de una tutela por parte de la Procuraduría Regional con coadyuvancia de la Defensoría, logrando mitigar ese inconveniente con el traslado de 20 millones, para solucionar temporalmente la protesta de los internos, pero la problemática sigue siendo estructural.

1.1.22. Esta situación motivó la realización de un Consejo de Seguridad Departamental para tratar el problema carcelario del Putumayo, celebrado el pasado 28 de enero, en la que se expuso ampliamente y por diversos actores institucionales, las costosas implicaciones en materia financiera como de seguridad, la inexistencia del establecimiento carcelario de Mocoa.

1.1.23. Los demandantes se encuentran en un riesgo previsible y cierto, de ver afectados sus derechos fundamentales, por cuanto el traslado a establecimientos carcelarios de otros lugares del país, los expone a la dilación y entorpecimiento de sus procesos penales, si se tiene en cuenta la incapacidad institucional para garantizar su desplazamiento oportuno ante el despacho judicial competente, o aún más, su asistencia virtual a las diligencias judiciales que los involucran. (Transcripción parcial literal).

1.2. Los Derechos Colectivos Invocados como Vulnerados.

Con la acción popular se busca “se protejan los derechos e intereses colectivos de los residentes en el Departamento del Putumayo, que tienen familiares reclusos en establecimientos carcelarios del país, en razón al cierre del EPMSC MOCOA. Particularmente, se persigue la protección de los

intereses relacionados a continuación: I) Derecho a la moralidad administrativa; y II) Derecho a la defensa del patrimonio público”.

1.3. Las Pretensiones.

Como medida de protección de los derechos colectivos demandados los accionante solicitan que “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, para lo cual se servirá efectuar los siguientes pronunciamientos:

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.”
(Transcripción literal).

2. TRÁMITE PROCESAL.

La demanda, que se radicó según acta de reparto del 26 de febrero de 2021, se admitió según auto del 7 de abril de 2021 luego de haberse inadmitido. Vencido el traslado para contestar la demanda se fijó fecha para la audiencia de pacto de cumplimiento que se realizó el día 15 de junio de 2021, no obstante, se suspendió para ser continuada el día 30 de septiembre de 2021 la cual nuevamente se suspendió hasta el día 9 de diciembre de 2021⁶. En aquella audiencia las partes formularon proyecto de pacto de cumplimiento.

3. CONTESTACIÓN DE LA PARTE ACCIONADA.

3.1. Demandados.

3.1.1. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD.

Según la constancia secretarial que se encuentra en el archivo 0019 del expediente digitalizado, la UNGRD presentó contestación extemporánea a la demanda.

3.1.2. Ministerio de Justicia y del Derecho.

⁶ La suspensión de la audiencia de pacto de cumplimiento en razón a la solicitud de las partes a fin de estudiar la fórmula de pacto inicialmente presentada por la USPEC y, luego a efectos de que se reúna el Comité de Conciliación de la USPEC a iniciativa de las partes y el Tribunal para lograr la suscripción de un pacto de cumplimiento que incluya la totalidad de las pretensiones de la demandad popular.

El Ministerio de Justicia se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la parte demandante. Considera que la acción es improcedente en tanto que el actor no identifica de forma clara cuál fue la acción u omisión por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho que pudo haber causado la vulneración o amenaza de derechos colectivos y la relación de causalidad entre tal acción u omisión y la afectación de los derechos o intereses colectivos. Con lo que concluye que las pretensiones de la misma no pueden prosperar.

No obstante, lo anterior, informó sobre las actividades adelantadas para la nueva construcción de un ERON en el municipio de Mocoa, especialmente en lo que tiene que ver con la adquisición del predio. (Archivo digitalizado 0014).

3.1.3. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC.

Con la contestación de la demanda el INPEC manifestó que *“se oponía a cada una de las pretensiones de la demanda, toda vez que (...), no tiene competencia para las pretensiones de la parte actora, solamente el INPEC cumple funciones de custodia y vigilancia al personal privado de libertad, la competencia de creación, ampliación, generación de nuevos cupos de las cárceles de Colombia, está a cargo el GOBIERNO NACIONAL a través de la entidad UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (USPEC). entidad esta que fue creada con el decreto 4150 DE 2011”*. (Transcripción literal, archivo digitalizado 0011).

3.1.4. Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC.

Contestó la demanda afirmando que “la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS –USPEC, de conformidad con el marco funcional y de competencias que nutre su contenido obligatorio asignado a la entidad en virtud del Decreto 4150 de 2011, la ley 1709 de 2014 y Decreto 1069 de 2015 y normas que lo adicionan y complementan, en lo que respecta tanto al suministro de bienes y servicios, como el mejoramiento de la infraestructura del EPMS de Mocoa, ha adelantado todas y cada una de las gestiones administrativas, logísticas y contractuales para la satisfacción o consecución del fin para el cual fue creada la entidad” por lo tanto hace saber que “(...) ME OPONGO CATEGÓRICAMENTE a la prosperidad de cada una de las pretensiones incoadas en lo que respecta a la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS -USPEC, como quiera que, tal y como se demostrará en el acápite siguiente, no se ha incurrido en acción ni omisión respecto a los deberes y obligaciones de la entidad, de las cuales se desprenda la vulneración o amenaza de los derechos colectivos de las personas privadas de la libertad en el establecimiento carcelario de Mocoa. (Transcripción literal, archivo digitalizado 0012).

3.1.5. Municipio de Mocoa.

Según la constancia secretarial que se encuentra en el archivo 0019 del expediente digitalizado, el Municipio de Mocoa presentó contestación extemporánea a la demanda.

3.1.6. Departamento del Putumayo.

El Departamento del Putumayo se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, en razón a que, según su dicho, no está llamada a realizar actuaciones tendientes a la adquisición de predios y la construcción del establecimiento penitenciario de Mocoa, sino de la USPEC. Advierte además que los entes territoriales son los que, por disposición legal, tienen a cargo los detenidos preventivos que la justicia ha decidido mantener reclusos mientras avanza el proceso penal.

De otro lado alega que no están probados los fundamentos de hecho que se exponen en la demanda, entre ellos la actuación u omisión desplegada por la entidad a la cual se atribuye la violación de derechos colectivos. (archivo digitalizado 0015).

3.2. VINCULADO POR PASIVA.

3.2.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Minhacienda, como consideración previa, en la contestación de la demanda argumentó lo siguiente: *“En este caso, resulta claro que atendidas las funciones atribuidas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el ordenamiento superior, legal y reglamentario, las cuales en lo fundamental se remiten a la elaboración del Presupuesto General de la Nación para ser puesto a consideración y posterior aprobación del Congreso de la República, su programación y ejecución, mal podría endilgarse responsabilidad alguna por acción u omisión que hayan conducido a la presunta vulneración de los derechos colectivos de los*

accionantes identificados en el “Programa Nacional de Reubicación y reconstrucción del establecimiento carcelario”, afectados por los eventos derivados por la emergencia invernal en Mocoa, máxime cuando no se advierte por parte alguna, de qué forma esta cartera ministerial pudo incurrir en una acción u omisión que hayan prohiado tales falencias en consonancia con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 472 del 5 de agosto de 1998, pues, tal y como se advirtió en precedencia, por la naturaleza de las funciones que desarrolla el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en tanto la misión institucional que adelanta dicha cartera ministerial se encuentra claramente definida en la ley, y particularmente en el artículo 3° del Decreto 4712 de 2008, “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”. (Transcripción literal, archivo digitalizado 0013).

4. INTERVINIENTE.

4.1. Personería Municipal de Mocoa – P.

Pese a que con el auto que admitió la acción popular se ordenó la notificación a la Personería Municipal de Mocoa – P para que intervenga en el asunto, no hizo ninguna manifestación escrita.

5. EL PROYECTO DE PACTO DE CUMPLIMIENTO.

En la audiencia de pacto de cumplimiento las partes hicieron las siguientes manifestaciones, que pasan a transcribirse, según las respectivas actas de audiencia:

“(…)

2. LA MANIFESTACIÓN DE LAS PARTES – PACTO DE CUMPLIMIENTO.

2.1. Cumplido el término por el cual se había suspendido la presente diligencia, por solicitud que hicieron las partes -demandante y demandadas- a fin de estudiar la formulación de un posible pacto de cumplimiento, se reanuda la escucha de las partes, reiterando su importancia de esta audiencia.

2.2. Con escrito del 20 de septiembre de 2021, el apoderado judicial de la USPEC, informó que el Comité de Conciliación de la misma entidad -USPEC en sesión virtual del día 14 de septiembre de 2021, estudió y adoptó la siguiente decisión:

“PROPONER FORMULA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO: por cuanto, las entidades demandadas y vinculadas dentro del proceso suscribieron el convenio interadministrativo **No. 9677-PPAL001-1292- 2021**, celebrado entre el Fondo Nacional de Riesgo de Desastres, quien actúa a través de Fiduprevisora S.A, Municipio de Mocoa-Putumayo, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- INPEC, y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC”.

2.3. (…)

2.4. Mediante comunicación del 29 de septiembre de 2021, el **INPEC** hizo conocer los parámetros de pacto de cumplimiento fijados por el Comité de Conciliación y Defensa Jurídica, precisando que la decisión fue:

“PRESENTAR FÓRMULA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO, teniendo en cuenta que (...) el INPEC firmó convenio interadministrativo No. 9677-PPAL001-1292- 2021 (...),”

Mismo Convenio al que antes se hizo referencia.

2.5. El Convenio Interadministrativo, al que se ha hecho referencia, involucra entonces a las siguientes entidades que hacen parte del presente proceso:

- **Fondo Nacional de Riesgo de Desastres, (quien actúa a través de Fiduprevisora S.A),**
- **Municipio de Mocoa- Putumayo.**
- **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, y**

- **La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC.**

2.6. NO hacen parte del mismo las siguientes partes del presente proceso:

- **Ministerio de Justicia y del Derecho.**
- **Departamento del Putumayo.**
- **Ministerio de Hacienda y Crédito Público.**

2.7. Respecto del Convenio:

2.7.1. Según se verifica del citado Convenio, el objeto y alcance del mismo, es el siguiente:

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".

2.7.2. Conforme a la cláusula tercera, algunos compromisos especiales de las partes, son los siguientes:

“3.1. COMPROMISOS DEL MUNICIPIO (Sic) Compromisos de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD en su calidad de Ordenadora del Gasto del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. En virtud del presente convenio, la UNGRD se compromete a: (...).

3.2. Compromisos de FIDUPREVISORA S.A. en su calidad de vocera y administradora del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. En virtud del presente convenio, FIDUPREVISORA S.A. se compromete,

previa instrucción de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, a:

1. Aportar al convenio en un único desembolso la suma de MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS VEINTIUN MIL PESOS M/CTE (\$1.257.921,00), previa instrucción del ordenador del gasto.
2. Aportar al convenio en único desembolso la suma de CINCUENTA Y TRES MILLONES DE PESOS M/CTE (\$53.000.000) previa instrucción del ordenador del gasto. (...)”.

3.3. - Compromisos de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC. En virtud del presente convenio, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios-USPEC se compromete a:

1. Adelantar, posterior a la cesión del predio a nombre del INPEC, la gestión de los recursos para la construcción del ERON, atendiendo los requisitos para la estructuración de los Proyectos de Inversión y una vez se cuente con la viabilidad completa para el desarrollo del proyecto, acorde a lo dispuesto en el Decreto 204 de 2016" por el cual se adiciona un Capítulo al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, y se definen las competencias de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley 1709 de 2014" (...).

3.4 Compromisos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC. En virtud del presente convenio, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC se compromete a:

1. (...)
2. Realizar los trámites pertinentes a la recepción del predio denominado el Naranjito, el cual será cedido por parte del Municipio de Mocoa al INPEC.

3.5 Compromisos del Municipio de Mocoa. En virtud del presente convenio, el Municipio de Mocoa se compromete a:

1. (...)
2. Realizar las acciones tendientes a la compra del predio "El Naranjito" destinado para la construcción del Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional -ERON del Municipio de Mocoa. (...)

8. Realizar las labores jurídicas y administrativas, necesarias para la cesión del predio denominado “El Naranjo” a título gratuito a favor del (...) INPEC.

CUARTA. – PLAZO DE LA EJECUCIÓN: El plazo de ejecución del Convenio será de OCHO (8) MESES, contados desde la suscripción del acta de inicio previo al cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento de la ejecución. (...)

SÉPTIMA. - VALOR: MIL QUINIENTOS VEINTE NUEVE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS VEINTICINCO PESOS M/CTE (\$1.529.258.925,00).

OCTAVA. -APORTES DE LAS PARTES: Los aportes de las partes para la ejecución del convenio se realizarán de la siguiente manera:

1. EL FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES REPRESENTADO POR FIDUPREVISORA EN SU CALIDAD DE VOCERA Y ADMINISTRADORA DEL REFERIDO PATRIMONIO efectuará un aporte económico así:

a) MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS VEINTIUN MIL PESOS M/CTE (\$1.257.921,000,00; de conformidad con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 21-0467 del 05 de febrero de 2021, los cuales deberán ser destinados de forma exclusiva a la compra del predio.

b) CINCUENTA Y TRES MILLONES DE PESOS M/CTE (\$53.000.000,00) de conformidad con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 21-1163 del 02 de junio de 2021, los cuales serán destinados para los trámites de escrituración y registro de la adquisición y cesión del predio.

2. LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS -USPEC efectuará un aporte en especie correspondiente a brindar apoyo logístico, técnico y administrativo, según su objeto institucional en la evaluación y cumplimiento de la normatividad penitenciaria y carcelaria para la ejecución del objeto del convenio; así como el acompañamiento requerido por el INPEC a fin de realizar la construcción efectiva del establecimiento de Reclusión del Orden Nacional ERON- en el municipio de Mocoa, Putumayo, posterior al proceso de cesión que el municipio de Mocoa realice a favor del INPEC.

3. EL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC

efectuará un aporte en especie de DOSCIENTOS CATORCE MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS VEINTICINCO PESOS M/CTE (\$214.437.925,00) será quien adquiera la titularidad del predio denominado "El Naranjito" mediante cesión a título gratuito llevada a cabo por el Municipio de Mocoa, el aporte en especie correspondiente a actividades técnicas, logísticas, jurídicas, financieras y administrativas en la ejecución del convenio por medio de profesionales calificados, en marcadas al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y la normatividad penitenciaria y carcelaria,

4. EL MUNICIPIO DE MOCOA: efectuará un aporte en especie por valor de tres millones novecientos mil pesos M/CTE (\$3.900.000,00), correspondiente a actividades técnicas, logísticas, jurídicas, financieras, administrativas, de gestión y de supervisión en la ejecución del convenio por medio de profesionales calificados. El Municipio será quien realice la compra del predio destinado para la construcción del Establecimiento de Reclusión de Orden Nacional, previa viabilidad remitida por el INPEC y USPEC, en desarrollo del proyecto, una vez superados los trámites administrativos de notariado y registro del predio denominado "El Naranjito", el municipio de Mocoa realizar una cesión a título gratuito del predio en mención a favor del INPEC.

Nota: En caso de requerirse afectación presupuestal para el cumplimiento del convenio, se realizarán las gestiones financieras y presupuestales correspondientes para contribuir a la ejecución del mismo. (...)"'. (Transcripción literal)

(...)

El señor Magistrado hace un resumen de lo manifestado, hasta ahora, por las partes:

1. Se ha suscrito por las partes el Convenio de 26 de agosto de 2021, al que se ha hecho referencia. El Tribunal respeta y parte del hecho de que el Convenio ya está suscrito por las partes.

-Que el objeto de este Convenio es la adquisición del predio denominado El Naranjito que va a ser destinado a la construcción del ERON.

-Que el plazo de ejecución de este Convenio es de 8 meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio.

-Que, según lo aquí manifestado por las partes, al Convenio antecedió el respectivo estudio de uso de suelos y demás requisitos, por lo que se entendería viabilizado para la construcción.

-Igualmente se tiene preciso que, sin perjuicio de las demás obligaciones la UNGRD, ya se cuenta con los certificados de disponibilidad presupuestal del aporte en dinero que hace en razón del Convenio. Por lo que el Tribunal entiende que no hay inconveniente en materia presupuestal.

2. En un segundo aspecto, se tiene claro que, respecto de las obligaciones, en su orden, por parte del Municipio de Mocoa, en la primera semana del mes de octubre se celebrará sesión ordinaria del Concejo en el que se discutirá el proyecto de acuerdo para la autorización al Alcalde para la compra del predio El Naranjito.

Se deja precisa la recomendación que hace el Departamento del Putumayo para, de ser el caso, en el mismo acuerdo se deje la autorización para la expropiación del ser necesario, bajo el régimen especial que se ha hecho referencia en esta audiencia.

Estimó el Municipio que, en los trámites de adquisición y cesión del predio, se harían en un plazo aproximado de 3 meses y medio.

3. En cuanto al INPEC manifestó que, una vez cedido el predio por parte del Municipio de Mocoa, lo cederá a la USPEC, en un término aproximado de 15 días.

4. La USPEC, tal como quedó en el convenio, tiene la finalidad de recibir el predio para dar paso al trámite de construcción del ERON. Y tal como lo manifestó la parte: a. se haría el cerramiento del inmueble, para lo cual no se previó un tiempo. b. Estudios y diseños aproximadamente un año. c. Fase de construcción, un término de 3 años o 3 años y medio.

5. En cuanto a la precisión que hace el señor Agente del Ministerio Público, respecto de la existencia de la certificación de uso de suelos, ejes ambientales, y entre otros, el Tribunal considera que todos ellos han debido ser previos a la suscripción del Convenio, tal como lo informan las partes. No obstante, para que obren en el expediente, el Tribunal dispone requerir a las

partes que tienen en su poder dichos documentos para que, en el término máximo de 5 días, se remitan al Tribunal y a las partes bajo las previsiones del CGP.

6. Suscripción del acta de inicio – Término de ejecución de 8 meses del convenio.

Se reitera la solicitud de la UNGRD en torno a la conformación del Comité Interinstitucional para, proceder a la suscripción del acta de inicio y proceder al consecuente traslado de recursos al Municipio.

Pero además precisa el Tribunal que se trata ya de un convenio suscrito. Y no se trata de si el Tribunal lo avala o no. En razón de lo cual el Tribunal sugiere que internamente las partes cumplan esos plazos. Pero no como parte del pacto de cumplimiento. En tanto que, de ser así, el Tribunal estaría interviniendo siendo parte en la modificación del Convenio. Pero, además, de ser así, serían necesarias las autorizaciones de los comités de conciliación, en tanto se estarían modificando los términos del Convenio.

7. Reiterar que las partes están sujetas al cumplimiento del plazo de 8 meses pactado en el Convenio. Plazo que el Tribunal insta para que se cumpla.

8. Sobre las obligaciones que adquirió a la USPEC en el Convenio respecto a la construcción de ERON.

El Tribunal no puede acoger directamente y decir que se suscribe un pacto de cumplimiento para entrar en la aprobación. Pues, en principio, desde un aspecto meramente formal, podría decir el Tribunal que la USPEC adquirió la obligación de adelantar, posterior a la adquisición del predio por parte del INPEC, la gestión de los recursos para la construcción del ERON, no obstante, considera el Tribunal es una obligación indeterminada en el tiempo, muy general. Justamente por esa razón el Tribunal indagó en esta audiencia sobre el tiempo que se requiere para la construcción del ERON y que se ha manifestado por parte de la USPEC un término de 4 años o 4 años y medio.

En este aspecto, el Tribunal requiere que la USPEC para que allegue la certificación del Comité de Defensa Jurídica y Conciliación, en torno del término que refiere en esta audiencia para efecto de la construcción de ERON en el Municipio de Mocoa, a efecto de contar con el requisito de ley para un posible pacto de cumplimiento.

En razón de ello, hay la necesidad de suspender la presente audiencia.

Se interroga a la apoderada sobre el término que será necesario para que se reúna el Comité de Conciliación de la USPEC. (...)”.

(...)

2. LA MANIFESTACIÓN DE LAS PARTES – PACTO DE CUMPLIMIENTO.

2.1. Cumplido el término por el cual se había suspendido la presente diligencia, a fin de estudiar la formulación de un posible pacto de cumplimiento por parte del Comité de Conciliación de la USPEC, respecto al tiempo necesario para la construcción del ERON en el Municipio de Mocoa, - como pretensión de la Acción Popular-, se reanuda la escucha de las partes, reiterando su importancia de esta audiencia.

2.2. En la audiencia celebrada el día 30 de septiembre de 2021, teniendo en cuenta las manifestaciones realizadas por la USPEC, el Tribunal la requirió para que allegue al proceso certificación del Comité de Defensa Jurídica y Conciliación, en torno del término que se estimó para efecto de la construcción de ERON en el Municipio de Mocoa, a efecto de contar con el requisito de ley para un posible pacto de cumplimiento. En razón de ello, consideró necesario suspender la audiencia.

2.3. Se solicita a los apoderados de las partes para que manifiesten el estado del cumplimiento del Convenio administrativo celebrado para la adquisición del predio “El Naranjito”. Se manifiesta el Municipio de Mocoa, la UNGRD y la Dr. Juliana Castro Pabón.

Se informa que el día 19 de octubre de 2021 se suscribió el acta de inicio del convenio, a partir del cual se cuenta el término de 8 meses del Convenio.

Se solicita a la Dr. Julia Castro Pabón allegar al Tribunal copia del acta de inicio, vía correo electrónico al Tribunal.

2.3.1. Según comunicación remitida al Tribunal vía correo electrónico el día **1 de diciembre de 2021**, se allegó certificación del Comité Técnico de Conciliación de la USPEC, de fecha 25 de noviembre de 2021, en la cual se adoptó decisión de la cual se deja constancia.

2.3.2. Se concede la palabra a quien actúa en representación judicial de la USPEC.

Accionado	Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC
Apoderado	Dra. María Alejandra Morales Salcedo.
<p>Solicita se conceda la palabra al Ing. Andrés Iván Obando Patiño.</p> <p>Interviene el mentado Ingeniero.</p> <p>El señor Magistrado pregunta al ingeniero si el tiempo aproximado que se señala en el memorando, de 4 o 5 años previstos para la construcción del ERON sería a partir de vencido el término 8 meses del Convenio, <u>a lo cual se responde que sí.</u></p> <p>El señor Magistrado pregunta a la Apoderada si la comunicación del 30 de noviembre de 2021, es la formulación del pacto de cumplimiento para la presente audiencia. La señora apoderada manifiesta que sí.</p> <p>Se solicita dar lectura a la formulación de pacto remitida al Tribunal de manera íntegra.</p> <p>Deja constancia el Tribunal que el documento se encuentra suscrito por parte del Secretario Técnico Comité de Conciliación por Asignación de Funciones Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios Dr. ALVARO DE JESUS MOLINA PABON.</p> <p>Con la certificación aludida se allega copia del memorando I-2021-006821 de 3 de noviembre de 2021 al que se hace referencia en la certificación de Comité de Conciliación y del memorando I-2021-006631.</p> <p>Con lo anterior se colige que el término de 4 a 5 años para la construcción del ERON MOCOA, corre a partir del vencimiento de los 8 meses previstos para el cumplimiento del Convenio.</p> <p>Se inserta a la presente acta de audiencia los términos de la manifestación en torno a la formulación del pacto de cumplimiento por parte del USPEC:</p> <p>“(…) APROBAR EL PLAZO INFORMADO POR LA SUBDIRECCIÓN DE SEGUIMIENTO A LA INFRAESTRUCTURA MEDIANTE MEMORANDO -2021-006821: dando como plazo o tiempo de cuatro (4) a cinco (5) años, una vez se ejecuten las siguientes etapas descritas a continuación:</p> <p>a) validación del predio (Gestión predial, disponibilidad de servicios) b) Estructuración del Proyecto de Inversión c) Caracterización por parte del INPEC respecto necesidad de cupos d) Invitación de Concurso de méritos para Diseño Eron Mocoa, una vez adjudicado según lo requerimientos del INPEC e) Estudios previos, solicitud de recurso (Registro Presupuestal y CDP), Licitación Pública para contrato de obra f) Concurso de méritos – para contrato de interventoría g) Cierre y Liquidación del proyecto.</p> <p>Lo anterior a cargo de los demás intervinientes en el convenio N°9677-PPAL001-1292-2021.</p> <p>(…)”.</p>	

Precisa el Magistrado que en el Memorando -2021-006821 se anota lo siguientes:

“(..) Respecto a la primera inquietud del Magistrado España Pantoja, “No estiman fechas para la construcción del ERON” este proyecto requiere un plazo o tiempo de cuatro (4) a cinco (5) años, durante este periodo se ejecutarán las siguientes etapas descritas a continuación: a) validación del predio (Gestión predial, disponibilidad de servicios) b) Estructuración del Proyecto de Inversión (CONPES) c) Caracterización por parte del INPEC respecto necesidad de cupos d) Apertura y adjudicación de Concurso de méritos para Estudios y Diseño Eron Mocoa. e) Apertura y adjudicación de Licitación Pública para contrato de obra f) Concurso de méritos – para contrato de interventoría g) Cierre y Liquidación del proyecto. Cabe recordar que La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, una vez culmine la etapa de estudio y diseños, puede proyectar presupuesto y elaborar la ficha técnica del proyecto (...).”

(...)

Se concede la Palabra al señor Agente del Ministerio Público quien manifestó:

“Esta agencia del Ministerio Público, una vez analizados los elementos de juicio y los soportes probatorios que han sido allegados al proceso, estima que la vulneración de los derechos colectivos ventilados en la presente acción popular, misma que es de conocimiento del Tribunal Administrativo de Nariño, son susceptibles de ser amparados a la luz del artículo 88 de la Constitución Nacional y de la Ley 472 de 1998, a través de la fórmula conciliatoria que ha sido autorizada por los respectivos comités de conciliación de las entidades convocadas al proceso.

Dado que uno de los principales obstáculos a salvar, considera el suscrito, es la debida escogencia de un predio que reúna a plenitud los requisitos y las autorizaciones, para adelantar la obra reclamada por el actor popular, se insta por parte del Ministerio Público a las partes para que observen la mayor diligencia en la verificación de dichos requisitos, de tal manera que se asegure que una vez adquirido el predio, el inmueble el mismo sea apto para la construcción de la obra prevista y no se adquiera un inmueble que a la postre, eventualmente, no sirva para el propósito perseguido.

En ese orden de ideas y previo a la celebración del respectivo contrato de compraventa, es necesario que las partes confirmen la aptitud legal y urbanística del predio para la construcción del centro carcelario, de tal manera que se descarten obstáculos en la consecución de la respectiva licencia de construcción y las licencias ambientales que se requiera. FIL, teniendo siempre presente el concepto de uso de suelo respecto de dicho inmueble.

Se quiere precisar por parte de este Agente del Ministerio Público que, si es necesario en dicho aspecto, específicamente lo relacionado con la adquisición del inmueble, puede ser incluso objeto de modificación, previa consideración

del Tribunal Administrativo de Nariño, en el marco del pacto de cumplimiento, para asegurar la protección o la debida protección de los derechos colectivos que son reclamados en la presente causa.

De esta manera, solicitó de manera muy respetuosa al Tribunal administrativo de Nariño, por intermedio del señor Magistrado ponente, se sirva aprobar el Pacto de Cumplimiento que se ha celebrado en el marco del presente proceso.

El señor Magistrado: Se tiene entonces las manifestaciones de las partes incluida de la Agencia del Ministerio Público en cuanto a acogerse a la fórmula de pacto de cumplimiento.

Partiendo de que existen dos pretensiones principales en la demanda de acción popular, la primera concerniente a la adquisición del inmueble donde habría de construirse el establecimiento de reclusión, y la cual entendería este Tribunal, que ya se encuentra incluida, como así se ha indicado, en audiencia del 30 de septiembre de 2021, con la suscripción y por supuesto, la ejecución del Convenio varias veces aludido

La segunda pretensión, tendiente a la construcción del establecimiento penitenciario o de reclusión, respecto de la cual en esta audiencia se ha formulado especialmente la unidad USPEC en cuanto a la construcción y el término que ello llevaría”.

(Transcripción parcial las actas de audiencia de pacto de cumplimiento de fechas 30 de septiembre y nueve de diciembre de 2021).

II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL.

1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS ACCIONES POPULARES.

La acción popular está consagrada en el artículo 88 de la Carta Política y reglamentada en la Ley 472 de 1998, con el fin de dar **debida protección a los derechos e intereses colectivos de las personas, que han sido menoscabadas o amenazadas por una autoridad pública o por un**

particular que ejerza funciones públicas. Es por tanto una facultad de toda persona de acudir al amparo del Estado para conjurar o prevenir la violación o amenaza. Tal trasgresión o amenaza puede estar constituida por actos, hechos u omisiones de dichas autoridades, es decir, las manifestaciones de la violación del derecho pueden ser positivas o negativas (hacer o dejar de hacer) por parte del sujeto activo.

Conforme a los artículos 1, 2, 4 y 9 *ídem*, **su finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva y se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos o intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.**

“El **derecho colectivo**, (...), no se deduce en su existencia porque varias personas estén en una misma situación ni porque se acumulen situaciones parecidas de varios sujetos, ni porque se sumen; el derecho colectivo es aquel que recae sobre una comunidad entera a diferencia del derecho individual que es el que recae sobre una persona determinada. [...]”⁷.

La garantía de los derechos a través de la acción popular cobra importancia cuando ésta se torna en una herramienta jurídica que no requiere mayores requisitos de orden formal y su trámite y resolución es preferente, lo mismo que los términos que se conceden a las autoridades para cumplirla.

La titularidad en su ejercicio está en su naturaleza popular; por ende,

⁷ Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. Bogotá D. C., 10 de febrero de 2005. Radicación número: 25000-23-25-000-2003-00254-DI(AP). Referencia: Acción Popular.

puede ser interpuesta por cualquier persona, natural o jurídica, privada o pública, por las autoridades, organismos y entidades indicadas en el artículo 12 de la citada Ley. Es decir, la legitimación en causa por activa para las acciones populares está en cabeza de cualquier persona⁸.

Conforme lo ha indicado la jurisprudencia del Consejo de Estado, los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes, a saber:

“a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo”⁹.

2. LOS DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS EN LA DEMANDA.

Los derechos cuyo amparo se pretende son, ciertamente, derechos colectivos, contemplados en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998 y, en consecuencia, susceptibles de protección mediante la interposición de la acción popular.

⁸ Sobre el tema de legitimación en causa puede revisarse entre otras sentencias: Consejos de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de abril de 2002, AP-0036, sentencia del 30 de mayo de 2002, AP.3664. También en sentencia de 20 de septiembre de 2001, AP.0395. Igualmente, la Corte Constitucional en sentencia C-215 de 1999 anotó: “2. Naturaleza y ámbito de protección de las Acciones Populares y de Grupo. Cabe anotar que la Constitución de 1991 no distingue como lo hace la doctrina, entre intereses colectivos e intereses difusos, para restringir los primeros en un grupo organizado y los segundos a comunidades indeterminadas, pues ambos tipos de intereses se entienden comprendidos en el término “colectivos”. Las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos colectivos y por lo mismo, pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra un daño o un derecho o interés común, sin más requisitos que los que establezca el procedimiento regulado por la Ley”

⁹ Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PLANETA. Bogotá, D. C., veintiséis (26) de marzo de dos mil nueve (2009) Radicación número: 05001-23-31-000-2005-03016-DI(AP) Actor: JORGE ALBERTO GUZMAN ALVAREZ. Demandado: MUNICIPIO DE VEGACHI. Referencia: APELACION SENTENCIA. ACCION POPULAR.

2.1. La Moralidad Administrativa y Defensa del Patrimonio Público – Artículo 88 de la Constitución Política - Literal b) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

Según los arts. 88¹⁰ de la CP. y 4¹¹ de la Ley 472 de 1998, la moralidad administrativa es un derecho colectivo y un principio de la función administrativa en los términos de los art. 209 de la CP y 3° de la Ley 1437 de 2011.

Respecto del derecho colectivo a la moralidad administrativa, el Consejo de Estado, en sentencia del 13 de febrero de 2018¹², precisó lo siguiente:

“(…)

ii. Derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa.

1. La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que existe una aproximación indiscutible entre los derechos o intereses colectivos al patrimonio público y a la moralidad administrativa. En efecto, en los antecedentes de la Ley 472 de 1998 se definía la moralidad administrativa «[...] como el derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado de acuerdo a la legislación vigente, con la diligencia y cuidados propios de un buen funcionario [...]».¹³

2. Sin embargo, ni la moralidad administrativa ni el patrimonio público fueron definidos en la mencionada ley, por lo cual se ha considerado que ambos son conceptos jurídicos indeterminados que deben ser precisados por la jurisprudencia en cada caso concreto.¹⁴

¹⁰ “ARTICULO 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. (...)”. (Negrillas del Tribunal).

¹¹ “ARTICULO 4o. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con: (...) b) La moralidad administrativa; (...)”.

¹² CONSEJO DE ESTADO - SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 25000-23-15-000-2002-02704-DI(SU).

¹³ Gaceta del Congreso. Núm. 277 de septiembre 5 de 1995, pág. 1. Artículo 4º literal b. Inc. 2.º.

¹⁴ Enterría y Fernández, Ob. Cit., pág. 455. El concepto jurídico indeterminado es aquel que no demarca el ámbito de realidad al que refiere el legislador de una manera precisa e inequívoca.

3. Así, el artículo 1º de la Constitución Política¹⁵ dispone que la prevalencia del interés general es uno de los principios fundantes del Estado Social de Derecho. De allí que debe primar en todas las actuaciones de los servidores públicos, con prescindencia de los intereses privados, personales o familiares, que de una u otra manera puedan incidir en el ejercicio de la función pública o la administrativa.

4. Por tanto, las autoridades públicas, o los particulares que cumplan funciones públicas o administrativas, no gozan de autonomía. Al contrario, el poder público es heterónomo, porque la normativa que regula dichas funciones establece deberes y prohibiciones. Es decir, un variopinto de restricciones a los destinatarios, para que se garantice el cumplimiento de los fines públicos.

5. Por ello el artículo 6.º de la Constitución Política dispone que los servidores públicos además de ser responsables por infringir la Constitución y las leyes, lo son también, por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Es decir, que están positivamente limitados, de allí que los servidores públicos solo pueden hacer lo que les está permitido por la Constitución, las leyes, los reglamentos, etc.

6. **Doctrinaria y jurisprudencialmente se ha considerado a la moralidad administrativa dentro de una doble dimensión: i) como principio de la función administrativa (artículo 209 CP) y ii) como derecho colectivo (artículo 88 ibidem).** (Negrillas del Tribunal)

«[...] como principio, la moralidad administrativa orienta la producción normativa infraconstitucional e infralegal a la vez que se configura como precepto interpretativo de obligatoria referencia para el operador jurídico; y como derecho o interés colectivo, alcanza una connotación subjetiva, toda vez que crea expectativas en la comunidad susceptibles de ser protegidas a través de la acción popular [...]».¹⁶

7. Respecto de la moralidad administrativa, se ha señalado que si bien es un concepto jurídico indeterminado, en todo caso, la actuación de la administración debe estar direccionada a la satisfacción del interés general y realizarse dentro del marco de los fines establecidos por la Constitución y la ley.¹⁷

¹⁵ Constitución Política: Art. 1º: Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 21 de febrero de 2007. Exp. 76001-23-31-000-2005-00549-01.

¹⁷ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo I. Editorial Civitas S.A. Madrid, 1974. Pág. 471. «La Administración está vinculada a la ley y al derecho y ello tanto cuando emana normas jurídicas (reglamentarias), como cuando dicta resoluciones concretas, por más que estas puedan tener su origen en potestades discrecionales. La administración - hay que repetirlo una vez más - no es un poder soberano, sino una organización subalterna al servicio de la comunidad [...]»

8. En ese sentido la Sección Tercera de esta Corporación señaló: «[...] en un Estado pluralista como el que se identifica en la Constitución de 1991 (art. 1), la moralidad tiene una textura abierta, en cuanto de ella pueden darse distintas definiciones. Sin embargo, si dicho concepto se adopta como principio que debe regir la actividad administrativa (art. 209 ibidem), la determinación de lo que debe entenderse por moralidad no puede depender de la concepción subjetiva de quien califica la actuación sino que debe referirse a la finalidad que inspira el acto de acuerdo con la ley».¹⁸

9. Ahora bien, en sentencia del 1.º de diciembre de 2015, la Sala Plena de esta Corporación¹⁹ se pronunció sobre el alcance de ese concepto así:

- La moralidad administrativa está referida a la lealtad del funcionario con los fines de la función administrativa;
- Para que se configure su trasgresión desde el punto de vista del interés colectivo tutelable a través de la acción popular, es necesario que se demuestre el elemento objetivo que alude al quebrantamiento del ordenamiento jurídico y el elemento subjetivo relacionado a la comprobación de conductas amañadas, corruptas, arbitrarias, alejadas de la correcta función pública; y
- En cumplimiento del artículo 18 de la Ley 472 de 1998 y el 167 del Código General del Proceso, debe existir respecto de tal derecho colectivo una imputación y carga probatoria por parte del actor popular.

10. De manera que, de conformidad con la jurisprudencia actual de esta Corporación, para que se configure la vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa, prima facie, el análisis tiene un carácter eminentemente objetivo, sin embargo, en algunos casos, puede ser relevante la acreditación del elemento subjetivo. Todo dependerá de las circunstancias concretas. (...)”. (Transcripción literal del texto de la Sentencia).

Igualmente, el Consejo de Estado, en sentencia de 1º de diciembre de 2015, luego de hacer un recuento jurisprudencial del concepto del derecho colectivo a la moralidad administrativa hizo las siguientes conclusiones:

“(...)”

¹⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 16 de marzo de 2006. Radicación: AP- 130012331000200300239-01.

¹⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Radicación: 11001-33-31-035-2007-00033-01(AP). Actor: Fernando Torres y otro.

2.2. Constituyen elementos esenciales para la configuración de la moralidad administrativa, desde el punto de vista de derecho colectivo amparable a través de la acción popular:

2.2.1. Elemento objetivo: Quebrantamiento del ordenamiento jurídico. Este elemento puede darse en dos manifestaciones: (i) Conexidad con el principio de legalidad y (ii) violación de los principios generales del derecho.

(i) El primero corresponde a la violación del contenido de una norma jurídica por la acción (acto o contrato) u omisión de una entidad estatal o de un particular en ejercicio de una función pública. El acatamiento del servidor público o del particular que ejerce una función pública a la ley caracteriza el recto ejercicio de la función pública.

Esta conexión “moralidad - legalidad” no ha tenido divergencia jurisprudencial al interior del Consejo de Estado. **Pero también ha sido uniforme la jurisprudencia en señalar que no toda ilegalidad constituye vulneración a la moralidad administrativa; que el incumplimiento per se no implica la violación al derecho colectivo: en palabras de la misma Corporación “no se puede colectivizar toda transgresión a la ley”.** Esto quiere decir, que si bien el principio de legalidad es un elemento fundante de la moralidad administrativa y, por ende, un campo donde se materializa en primer término la violación del derecho colectivo, éste no es el único, pues debe concurrir un elemento subjetivo para que se configure tal transgresión. Por ello, ha sido enfática la jurisprudencia en cuestionar y rechazar aquellas acciones populares erigidas únicamente sobre una argumentación pura de ilegalidad, en las que so pretexto de proteger un derecho colectivo ponen a consideración del juez constitucional un litigio particular, cuyo debate y decisión debiera hacerse mediante el ejercicio de otro instrumento judicial, como los ahora denominados medios de control contenciosos, entre ellos el de nulidad o el de nulidad y restablecimiento del derecho, o la acción de cumplimiento si lo que se pretende es el acatamiento de una norma con fuerza de ley o acto administrativo. Son esos escenarios los propios para ejercer el control jurisdiccional de la legalidad administrativa.

(ii) Pero también forman parte del ordenamiento jurídico Colombiano aquellos principios generales del derecho consagrados en la Constitución y la ley, como los concretos de una materia. En este contexto y para efectos del derecho colectivo, la acción u omisión reputada de inmoraleja en el ejercicio de una función administrativa debe transgredir un principio del derecho, ya sea de carácter general o que se aplique a un tema determinado, de manera que éste se convierte, al lado de la regla, en otro criterio de control para la protección de la moralidad administrativa.

Aparte de estas dos manifestaciones, han existido pronunciamientos en los que se ha incluido como medio amenazante, o vulnerante de este derecho,

cualquier acción material del Estado o sus agentes, que no implicara transgresión a la ley o a un principio general. Se consideró que no siempre el acto controlado por medio de la acción popular era un contrato o un acto administrativo -susceptibles de confrontarse con las normas positivas- pues las puras actuaciones materiales también podían amenazar o violar la moral administrativa.

Esta concepción no mantuvo un criterio pacífico al interior de la Corporación. Quienes no compartieron esta nueva tesis cuestionaron la vaguedad e imprecisión de la noción. Indicaron que la moralidad que se protege como derecho colectivo debía estar incorporada en una norma legal o en los valores y principios que inspiran la actuación administrativa, para que fuera susceptible de protección por esta vía.

En decisiones posteriores se señaló que lo ‘correcto’, lo ‘bueno’ y la ‘razón’, son determinantes a efectos de fijar los límites para la protección del derecho colectivo a la moralidad administrativa, pero no como fuentes autónomas extranormativas. Afirmaron que era la fijación de la moralidad en las normas constitucionales y legales lo que posibilitaba que su infracción fuera sancionada.

La Sala Plena no desconoce que existen otros espacios donde tiene manifestación la moralidad, pero tratándose de la **moralidad administrativa**, la discusión surge al precisar en qué campo se expresa su violación, si es en el ámbito meramente personal del servidor como miembro de una sociedad o en el ámbito de la función administrativa, que es reglada. Si es en el primero, sería complejo determinar si puede darse la violación del derecho colectivo, en la medida en que éste está íntimamente ligado al ejercicio de la función pública, pero que, sin embargo, existe una regulación normativa que sigue al servidor aún por fuera del ejercicio de sus funciones administrativas. Si es en el segundo campo, se piensa que podría darse la violación del derecho colectivo teniendo una fuente extranormativa, en la medida, a título de ejemplo, en que no exista una regulación sobre alguna materia y el funcionario amparado y aprovechándose de ese “vacío normativo” actúe de manera desviada o deshonesto, con el convencimiento de que no se le podrá imputar violación a la ley.

Sin embargo, lo hipotético del asunto impide a la Sala adoptar una posición definitiva al respecto, por cuanto este caso no ofrece elementos de juicio que permitan llegar a una conclusión sobre este aspecto. Por el momento, y atendiendo el asunto que se debate, la Sala sólo atenderá como manifestaciones de quebrantamiento del ordenamiento jurídico la violación del principio de legalidad y de los principios generales del derecho.

2.2.2. Elemento subjetivo.

No se puede considerar vulnerado el derecho colectivo a la moralidad pública sin hacer el juicio de moralidad de la actuación del funcionario para establecer si incurrió en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública.

Aquí es donde se concreta el segundo elemento. Consiste en que esa acción u omisión del funcionario en el desempeño de las funciones administrativas debe acusarse de ser inmoral; debe evidenciarse que el propósito particular del servidor se apartó del cumplimiento del interés general, en aras de su propio favorecimiento o del de un tercero.

Este presupuesto está representado en factores de carácter subjetivo opuestos a los fines y principios de la administración, traducidos en comportamientos deshonestos, corruptos, o cualquier denominación que se les dé; en todo caso, conductas alejadas del interés general y de los principios de una recta administración de la cosa pública, en provecho particular.

2.2.3. Imputación y carga probatoria.

Ya se vio cómo para disponer la protección del derecho colectivo pretendido por el juez popular deben tener presencia tanto el elemento objetivo como el elemento subjetivo y su debida correlación. **Para ello se requiere de una carga argumentativa por el actor popular en la que se efectúe una imputación directa, seria y real de la violación del ordenamiento jurídico y de la realización de las conductas atentatorias de la moralidad administrativa.**

En este sentido corresponde al actor popular hacer esa imputación y cumplir con la carga probatoria que le corresponde, no sólo por así disponerlo el artículo 18 de la Ley 472 de 1998, sobre contenido de la demanda, o el artículo 167 del Código General del Proceso, sino porque tratándose del derecho colectivo en estudio, donde debe ineludiblemente darse la concurrencia de los dos elementos anteriormente señalados, su imputación y prueba, junto con el impulso oficioso del juez, limita eficazmente que la acción popular sea utilizada inadecuadamente como medio judicial para resolver un juicio de simple legalidad y otorga todos los elementos necesarios para que el juez ponga en la balanza los supuestos jurídicos, fácticos y probatorios que lo lleven al convencimiento de que la actuación cuestionada estuvo bien justificada y no fue transgresora del derecho colectivo o que, por el contrario, se quebrantó el ordenamiento jurídico y de contera se vulneró la moralidad administrativa.

La imputación que se haga en la demanda y la actividad probatoria del actor popular cobra especial importancia, porque le proporciona al juez un marco concreto para fijar el litigio y desarrollar el proceso con el fin último de hacer efectivo el principio constitucional con el que debe cumplirse la función pública.

En efecto, el cumplimiento de este presupuesto permite que el juez popular tenga la seguridad de que está castigando realmente las conductas desviadas o deshonestas de los servidores en el ejercicio de sus funciones, al tiempo que está protegiendo o restableciendo el derecho que tienen los administrados a que la función pública se desarrolle conforme lo ha querido el constituyente.

Por ello, la concurrencia de estos presupuestos garantiza que al momento de determinar la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa el juez cuente con todos los elementos fácticos, debidamente probados, sobre los cuales calificará si la conducta del servidor es reprochable moralmente o no, según las alegaciones de las partes.

Lo anterior significa la concreción de la institución jurídica del debido proceso. De no ser así se estaría juzgando a la administración por violación a la moralidad administrativa sin las formas propias del juicio de acción popular, en el que para su prosperidad se requiere la concurrencia de los elementos subjetivo y objetivo y el tercer presupuesto, no menos importante, consistente en la acusación y prueba tanto del primero como del segundo. (...)”. ²⁰ (Negrillas y Subrayado del Tribunal). (Transcripción literal del texto de la Sentencia).

Habrà de verificarse en cada caso concreto, por parte del Juez popular la concurrencia de los elementos a los que se refiere la jurisprudencia, a fin de resolver sobre la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

2.2. Defensa del Patrimonio Público.

Respecto del derecho a la defensa del patrimonio público, como interés colectivo, desde la jurisprudencia del Consejo de Estado²¹, es pertinente resaltar lo siguiente:

²⁰ CONSEJO DE ESTADO - SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero Ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO. Bogotá, D.C., primero (I) de diciembre de dos mil quince (2015). Radicación número: 11001-33-31-035-2007-00033-DI(AP). Actor: FERNANDO TORRES Y OTRO.

²¹ CONSEJO DE ESTADO-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS. Bogotá, D. C., once (II) de julio de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 54001-23-33-000-2015-00114-DI(AC). Actor: DEFENSORÍA REGIONAL DEL PUEBLO DE NORTE DE SANTANDER. Demandado: MUNICIPIO DE PAMPLONA; EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE PAMPLONA –EMPOPAMPLONA S.A. E.S.P.-; DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER; CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL –CORPONOR-; Y NACION – MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO.

“(…)

XI.5. El derecho colectivo a la defensa del patrimonio público²²

La Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante sentencia de 31 de mayo de 2002 (C. P: Ligia López Díaz)²³, se pronunció sobre el concepto de patrimonio público de la siguiente forma:

“[...]. Por patrimonio público debe entenderse la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario, que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva; su protección busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales. La regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista que asegura la protección normativa de los intereses colectivos, en consecuencia toda actividad pública está sometida a dicho control, la cual, si afecta el patrimonio público u otros derechos colectivos, podrá ser objeto de análisis judicial por medio de la acción popular. La protección del Patrimonio Público busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y transparente, conforme lo dispone el ordenamiento jurídico y en especial las normas presupuestales. Para la Sala, el debido manejo de los recursos públicos, la buena fe y el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, enmarcan el principio de moralidad administrativa, ámbito dentro del cual se debe estudiar el caso concreto. [...]”. [Resalta la Sala].

De igual forma, la Sección Tercera de esta Corporación, mediante sentencia de 8 de junio de 2011 (C. P: Enrique Gil Botero)²⁴, agregó que ese “conjunto de bienes, derechos y obligaciones del Estado”, deben estar adecuadamente destinados a la finalidad que se les ha señalado, constitucional y legalmente, con criterios de eficacia y rectitud.

Así pues, la defensa del patrimonio público estudia dos elementos: i) la existencia de un bien o conjunto de bienes de propiedad del Estado; y ii) el análisis de la gestión de ese patrimonio, de forma tal, que si ésta se hace de forma irresponsable o negligente, pone en peligro el interés colectivo²⁵.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencias de 8 de junio de 2017, Rad. N.º 88001-23-33-000-2014-00040-01(AP), y de 14 de abril de 2016, Rad. N.º 25000-23-41-000-2013-02622-01(AP). C. P: Roberto Augusto Serrato Valdés.

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 31 de mayo de 2002. Rad.N.º 25000 23 24 000 1999 9001 01 (AP 300). C. P: Ligia López Díaz. Bogotá.

En sentido similar, Cfr: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 12 de noviembre de 2009. Rad. N.º 50001-23-31-000-2005-00213-01(AP). Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C.

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 8 de junio de 2011, Rad. N.º 41001-23-31-000-2004-00540-01(AP). C. P: Enrique Gil Botero.

²⁵ *Ibidem*.

Posteriormente, esta Sección, en sentencia de 11 de abril de 2019²⁶, indicó que “[...] el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público no se ve afectado, de manera exclusiva, cuando a dicho patrimonio se le da una destinación contraria a derecho o cuando se evidencia su mengua sin que ello obedezca a una causa justificada en el orden jurídico imperante, sino también cuando, como consecuencia de una conducta activa u omisiva reprochable desde el punto de vista jurídico, los recursos económicos no se encuentran disponibles para ser utilizados conforme el ordenamiento lo indica, es decir, para destinarlos al cumplimiento de los deberes y obligaciones que le fueron atribuidas a las entidades que se encuentran a cargo del cumplimiento de la función administrativa”.

3. EL PACTO DE CUMPLIMIENTO Y SU APROBACIÓN.

El artículo 27 de la Ley 472 de 1998 prevé lo siguiente:

“ARTICULO 27. 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, algunas de las partes presenta prueba siquiera sumaria de una justa causa para no comparecer, el juez señalará nueva fecha para la audiencia, no antes del quinto día siguiente ni después del décimo día, por auto que no tendrá recursos, sin que pueda haber otro aplazamiento.

En dicha audiencia podrá establecerse un pacto de cumplimiento a iniciativa del juez en el que se determine la forma de protección de los derechos e

²⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 11 de abril de 2019, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Rad. N.º 25000-23-41-000-2012-00077-02.

intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible.

El pacto de cumplimiento así celebrado será revisado por el juez en un plazo de cinco (5) días, contados a partir de su celebración. Si observare vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, éstos serán corregidos por el juez con el consentimiento de las partes interesadas.

La audiencia se considerará fallida en los siguientes eventos:

- a) Cuando no compareciere la totalidad de las partes interesadas;
- b) Cuando no se formule proyecto de pacto de cumplimiento;
- c) Cuando las partes no consientan en las correcciones que el juez proponga al proyecto de pacto de cumplimiento.

En estos eventos el juez ordenará la práctica de pruebas, sin perjuicio de las acciones que procedieren contra los funcionarios públicos ausentes en el evento contemplado en el literal a).

La aprobación del pacto de cumplimiento se surtirá mediante sentencia, cuya parte resolutive será publicada en un diario de amplia circulación nacional a costa de las partes involucradas.

El juez conservará la competencia para su ejecución y podrá designar a una persona natural o jurídica como auditor que vigile y asegure el cumplimiento de la fórmula de solución del conflicto”.

Según lo reiteró el Consejo de Estado en la Sentencia de 11 de octubre 2018²⁷, -en la cual se unificó la jurisprudencia respecto a la competencia de los comité de conciliación de las entidades públicas para 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,-, “(...) el pacto de cumplimiento es una modalidad de mecanismo alternativo de solución de conflictos, en el cual las partes, a iniciativa del juez, podrán establecer un pacto de cumplimiento, en el que se determine la forma de protección de los

²⁷ Jurisprudencial Expediente No. 17001-23-33-000-2016-00440-01(AP) C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés

derechos colectivos, teniendo en cuenta las especialidades de los intereses en juego.

Por tanto, previamente a la audiencia de pacto de cumplimiento, el comité de conciliación de la respectiva entidad que sea parte de una acción popular debe realizar un análisis minucioso de los argumentos y pruebas de la demanda, así como de la actuación y competencias de la entidad frente al caso concreto, adoptar la decisión respecto a su procedencia o improcedencia del acuerdo y fijar los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado puede comprometer a la entidad respecto a las obligaciones de hacer, no hacer o dar para la debida protección de los derechos o intereses colectivos amenazados o vulnerados. (...)". (Transcripción literal).

El proyecto de pacto de cumplimiento que formulen las partes o el que se estructure a iniciativa del Juez del conocimiento debe contener la forma de protección de los intereses colectivos y la garantía de los mismos, por parte de las autoridades o los particulares encargados de la prestación de un servicio o función pública. Dicho proyecto de pacto ha de ser aprobado por el juez constitucional en la medida que garantice la protección de tales intereses comunitarios.

4. CASO CONCRETO.

4.1. Valga reiterar que el proyecto de pacto de cumplimiento que se estudia se formuló únicamente por parte del Fondo Nacional de Riesgo de Desastres - UNGRD, el Municipio de Mocoa – Putumayo, el Instituto

Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC.

4.2. NO se propuso fórmula de pacto por parte del **Ministerio de Justicia y del Derecho**, ni el **Departamento del Putumayo**, ni el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** (vinculado por pasiva de oficio por el Tribunal).

4.3. Considerando lo decidido por el Consejo de Estado - Sección Primera, en la sentencia de unificación jurisprudencial del 11 de octubre de 2018 (Expediente No. 17001-23-33-000-2016-00440-01(AP)), *-en cuanto a la competencia de los comités de conciliación de las entidades públicas para adoptar la decisión respecto a la procedencia o improcedencia de presentar una fórmula de pacto de cumplimiento dentro del trámite de las acciones populares y los parámetros bajo los cuales debe actuar el representante legal o apoderado de la entidad, en la audiencia de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998-*, valga precisar que en el asunto, las entidades que son parte en el proyecto de pacto de cumplimiento, que actuaron por conducto de apoderado judicial, aportaron al proceso, en la debida oportunidad y con el lleno de los requisitos, las constancias y/o actas de los comités de conciliación respectivamente así: **(i)** La constancia de la UNGRD se encuentra digitalizada en el archivo 0034; **(ii)** la del INPEC reposa en el archivo digitalizado N° 0050; **(iii)** la de la USPEC se encuentra en el archivo digitalizado 0082 y **(iv)** la del Municipio de Mocoa- Putumayo reposa en el archivo digitalizado N° 0086.

4.4. Además de lo anterior, en tanto que el proyecto de pacto de cumplimiento que se estudia para su aprobación se suscribió con

fundamento en el Convenio Interadministrativo que aquí se cita, sea del caso referir que el Tribunal constata que en su parte considerativa se hace referencia a las normas que viabilizan la suscripción del convenio, (Decreto 1082 de 2015, en concordancia con el art.6 de la Ley 489 de 1998), así como también se hace precisa referencia a las competencias y funciones de cada una de las entidades que lo suscribe en torno al objeto del Convenio mismo. Fundamentos legales en los que también se entiende se sustenta la formulación del proyecto de pacto de cumplimiento y lógicamente, además, su estudio de aprobación.

4.5. Lo siguiente es señalar que, conforme a lo previsto por el inciso cinco del art. 27 de la Ley 472 de 1998, el Tribunal no observa vicios de ilegalidad en ninguno de los contenidos del proyecto de pacto formulado por las partes.

4.6. Sobre la forma de protección de los derechos e intereses colectivos con el proyecto de pacto de cumplimiento – Objeto de la demanda popular – Formulación de convenio interadministrativo como fórmula de pacto de cumplimiento – Alcance del convenio interadministrativo respecto de las pretensiones de la demanda popular y protección de intereses colectivos – Aprobación del proyecto de pacto de cumplimiento.

4.6.1. Sea del caso desde ya resaltar la disposición y colaboración que tuvieron las partes para lograr suscribir un proyecto de pacto de cumplimiento, así como también destacar que las partes refirieron haber realizado mesas técnicas de carácter administrativo incluso antes de la formulación del pacto que ahora se estudia.

4.6.2. Conforme a lo previsto por el inciso cuarto del art. 27 de la Ley 472 de 1998, el pacto de cumplimiento que se llegue a establecer en la audiencia que prevé esa misma normativa debe contener la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible.

4.6.3. A efectos de verificar, por parte del Tribunal, si el proyecto de pacto de cumplimiento se ajusta al mandato legal referido para efectos de su aprobación o no, corresponde ahora hacer precisión respecto al objeto que se persigue con la acción popular invocada.

4.6.4. Son dos las pretensiones bajo las cuales, según la parte accionante, se garantiza la protección de los derechos colectivos que se invocan como vulnerados:

(i) La primera de ellas relacionada con la orden dirigida a las accionadas, tendientes a evitar el daño contingente, y hacer cesar el peligro, la vulneración y el agravio sobre los derechos colectivos 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 – P.

(ii) La segunda, propiamente respecto a la contratación de la obra de construcción correspondiente.

Esto es, se pretende que se ordene tanto la adquisición del predio, como la construcción del EPMSC de Mocoa -P.

4.6.5. Partiendo de ello, claramente las entidades atrás referidas, bajo la inicial fórmula de pacto de cumplimiento presentada por la UNGRD, y una vez suspendida la audiencia de pacto de cumplimiento, celebraron el **Convenio Interadministrativo No. 9677-PPAL001-1292- 2021 el 26 de agosto de 2021**. Mismo que en la reanudación de la audiencia que trata el art. 27 de la Ley 472 de 1998, se formuló por las partes como proyecto de pacto de cumplimiento, advirtiendo en principio que con ello se consideraban todas las pretensiones de la demanda.

4.6.6. Al respecto el Tribunal, desde la misma audiencia de pacto, hizo dos precisiones generales que resulta importante reiterar ahora:

(i) La primera en el sentido de que lo propuesto como proyecto de pacto de cumplimiento tiene la naturaleza de un convenio interadministrativo que al proceso judicial ya se trae suscrito por las partes, por lo que el Tribunal no podía intervenir en lo pactado dentro del Convenio, para modificarlo o aprobarlo; claro está, **sin perjuicio de que aquél pueda ser traído en su integralidad al proceso de la acción popular para ser propuesto como fórmula de pacto de cumplimiento y así estudiado como tal**, a efecto de determinar si con él se garantiza la protección de los derechos e intereses colectivos que se invocan, considerando para ello, como se dijo, las medidas de protección que se pretenden.

(ii) La segunda precisión está relacionada con el objeto y alcance del Convenio suscrito por las partes en lo que tiene que ver con la segunda pretensión de la demanda popular, que es propiamente la construcción del ERON.

El Tribunal entendió que, desde un aspecto meramente formal, podía decir que la USPEC adquirió la obligación de adelantar, posterior a la adquisición del predio por parte del INPEC, la **gestión de los recursos** para la construcción del ERON, no obstante, se advirtió que se trataba de una obligación indeterminada en el tiempo y muy general.

Justamente por esa razón, con el fin de lograr suscribir un proyecto de pacto de cumplimiento entre las partes que comprenda la totalidad de las pretensiones de la demanda de forma clara y precisa, el Tribunal decidió requerir a la USPEC para que allegue la certificación del Comité de Defensa Jurídica y Conciliación, en torno al término para efecto de la construcción del ERON en el Municipio de Mocoa, a efecto de contar con el requisito de ley para un posible pacto de cumplimiento. Documento que efectivamente fue allegado por la parte accionada.

4.6.7. Lo anterior para decir que el estudio de aprobación del proyecto de pacto de cumplimiento se hace principalmente en razón a las obligaciones que cada una de las entidades adquirió con motivo de la suscripción del Convenio Interadministrativo aludido y, **complementariamente** considerando el requerimiento que el Tribunal hizo a la USPEC en el sentido de determinar el tiempo necesario para la efectiva construcción del ERON en Mocoa, debidamente aprobado por el Comité de Conciliación de la entidad.

4.6.8. Según se verifica del citado Convenio, valga reiterar, el objeto y alcance del mismo es el siguiente:

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".

Conforme a la cláusula tercera, algunos compromisos especiales de las partes son los siguientes:

“3.1. COMPROMISOS DEL MUNICIPIO (Sic) Compromisos de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD en su calidad de Ordenadora del Gasto del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. En virtud del presente convenio, la UNGRD se compromete a: (...).

3.2. Compromisos de FIDUPREVISORA S.A. en su calidad de vocera y administradora del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. En virtud del presente convenio, FIDUPREVISORA S.A. se compromete, previa instrucción de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, a:

1. Aportar al convenio en un único desembolso la suma de MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS VEINTIUN MIL PESOS M/CTE (\$1.257.921,00), previa instrucción del ordenador del gasto.
2. Aportar al convenio en único desembolso la suma de CINCUENTA Y TRES MILLONES DE PESOS M/CTE (\$53.000.000) previa instrucción del ordenador del gasto. (...)."

3.3. - Compromisos de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC. En virtud del presente convenio, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC se compromete a:

1. Adelantar, posterior a la cesión del predio a nombre del INPEC, la gestión de los recursos para la construcción del ERON, atendiendo los requisitos para la estructuración de los Proyectos de Inversión y una vez se cuente con la viabilidad completa para el desarrollo del proyecto, acorde a lo dispuesto en el Decreto 204 de 2016 "por el cual se adiciona un Capítulo al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, y se definen las competencias de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley 1709 de 2014" (...).

3.4 Compromisos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC. En virtud del presente convenio, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC se compromete a:

1. (...)
2. Realizar los trámites pertinentes a la recepción del predio denominado el Naranjito, el cual será cedido por parte del Municipio de Mocoa al INPEC.

3.5 Compromisos del Municipio de Mocoa. En virtud del presente convenio, el Municipio de Mocoa se compromete a:

1. (...)
2. Realizar las acciones tendientes a la compra del predio "El Naranjito" destinado para la construcción del Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional -ERON del Municipio de Mocoa. (...)
8. Realizar las labores jurídicas y administrativas, necesarias para la cesión del predio denominado "El Naranjo" a título gratuito a favor del (...) INPEC.

CUARTA. – PLAZO DE LA EJECUCIÓN: El plazo de ejecución del Convenio será de OCHO (8) MESES, contados desde la suscripción del acta de inicio previo al cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento de la ejecución. (...)

SÉPTIMA. - VALOR: MIL QUINIENTOS VEINTE NUEVE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS VEINTICINCO PESOS M/CTE (\$1.529.258.925,00).

OCTAVA. -APORTES DE LAS PARTES: Los aportes de las partes para la ejecución del convenio se realizarán de la siguiente manera:

1. EL FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES REPRESENTADO POR FIDUPREVISORA EN SU CALIDAD DE VOCERA Y

ADMINISTRADORA DEL REFERIDO PATRIMONIO efectuará un aporte económico así:

a) MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS VEINTIUN MIL PESOS M/CTE (\$1.257.921,000,00; de conformidad con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 21-0467 del 05 de febrero de 2021, los cuales deberán ser destinados de forma exclusiva a la compra del predio.

b) CINCUENTA Y TRES MILLONES DE PESOS M/CTE (\$53.000.000,00) de conformidad con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 21-1163 del 02 de junio de 2021, los cuales serán destinados para los trámites de escrituración y registro de la adquisición y cesión del predio.

5. **LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS -USPEC** efectuará un aporte en especie correspondiente a brindar apoyo logístico, técnico y administrativo, según su objeto institucional en la evaluación y cumplimiento de la normatividad penitenciaria y carcelaria para la ejecución del objeto del convenio; así como el acompañamiento requerido por el INPEC a fin de realizar la construcción efectiva del establecimiento de Reclusión del Orden Nacional ERON- en el municipio de Mocoa, Putumayo, posterior al proceso de cesión que el municipio de Mocoa realice a favor del INPEC.

6. **EL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC** efectuará un aporte en especie de DOSCIENTOS CATORCE MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS VEINTICINCO PESOS M/CTE (\$214-437.925,00), será quien adquiera la titularidad del predio denominado "El Naranjito" mediante cesión a título gratuito llevada a cabo por el Municipio de Mocoa, el aporte en especie correspondiente a actividades técnicas, logísticas, jurídicas, financieras y administrativas en la ejecución del convenio por medio de profesionales calificados, en marcadas al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y la normatividad penitenciaria y carcelaria,

7. **EL MUNICIPIO DE MOCOA:** efectuará un aporte en especie por valor de tres millones novecientos mil pesos M/CTE (\$3.900.000,00), correspondiente a actividades técnicas, logísticas, jurídicas, financieras, administrativas, de gestión y de supervisión en la ejecución del convenio por medio de profesionales calificados. El Municipio será quien realice la compra del predio destinado para la construcción del Establecimiento de Reclusión de Orden Nacional, previa viabilidad remitida por el INPEC y USPEC, en desarrollo del proyecto, una vez superados los trámites administrativos de notariado y

registro del predio denominado "El Naranjito", el municipio de Mocoa realizar una cesión a título gratuito del predio en mención a favor del INPEC.

Nota: En caso de requerirse afectación presupuestal para el cumplimiento del convenio, se realizarán las gestiones financieras y presupuestales correspondientes para contribuir a la ejecución del mismo. (...)" . (Transcripción parcial literal)²⁸

4.6.9. De en igual sentido, según el acta del Comité de Conciliación de la USPEC de fecha 30 de noviembre de 2021, en el que se contiene la decisión tomada en sesión virtual del 25 de noviembre de 2021, (archivo 0082 del expediente digitalizado), la formulación de proyecto de pacto de cumplimiento es el siguiente:

"(...) APROBAR EL PLAZO INFORMADO POR LA SUBDIRECCIÓN DE SEGUIMIENTO A LA INFRAESTRUCTURA MEDIANTE MEMORANDO -2021-006821: dando como plazo o tiempo de cuatro (4) a cinco (5) años, una vez se ejecuten las siguientes etapas descritas a continuación:

- a) validación del predio (Gestión predial, disponibilidad de servicios)
- b) Estructuración del Proyecto de Inversión
- c) Caracterización por parte del INPEC respecto necesidad de cupos
- d) Invitación de Concurso de méritos para Diseño Eron Mocoa, una vez adjudicado según lo requerimientos del INPEC
- e) Estudios previos, solicitud de recurso (Registro Presupuestal y CDP), Licitación Pública para contrato de obra
- f) Concurso de méritos – para contrato de interventoría
- g) Cierre y Liquidación del proyecto.

Lo anterior a cargo de los demás intervinientes en el convenio N°9677-PPAL001-1292-2021.

(...)" . (Transcripción literal).

4.6.10. Valga referir que en el Memorando 2021-006821, que también se encuentra en el archivo N° 0082 del expediente digitalizado base para la formulación de pacto que atrás se refirió, respecto a la

²⁸ Valga precisar que la transcripción parcial que se hace sin perjuicio de la redacción y el contenido completo del Convenio Interadministrativo 9677-PPAL001-1292-2021 del 26 de agosto de 2021.

estimación de tiempo del proyecto construcción del ERON Mocoa, se indica que se requiere de una etapa precontractual y contractual que consta:

“(…)

- a) validación del predio (Gestión predial, disponibilidad de servicios)
- b) Estructuración del Proyecto de Inversión (CONPES)
- c) Caracterización por parte del INPEC respecto necesidad de cupos
- d) Apertura y adjudicación de Concurso de méritos para Estudios y Diseño Eron Mocoa.
- e) Apertura y adjudicación de Licitación Pública para contrato de obra
- f) Concurso de méritos – para contrato de interventoría
- g) Cierre y Liquidación del proyecto.

Este proceso (precontractual, contractual, ejecución y cierre para entregar el Establecimiento Carcelario) requiere un plazo aproximado de cuatro (4) a cinco (5) años. (...). (Transcripción literal).

4.6.11. El Convenio Interadministrativo que se suscribió por las partes que atrás se ha hecho referencia, claramente determina las obligaciones que tiene cada entidad respecto a la **adquisición** del predio destinado para la construcción del ERON del Municipio de Mocoa, por lo que, en criterio del Tribunal, con su ejecución se garantiza la protección de los derechos colectivos que se invocan, por cuanto las medidas que se solicitan, como lo es la **adquisición del predio** y la **construcción del ERON**, hacen parte del objeto y finalidad del mismo, claro está, con la precisión que el Tribunal quiso dejar desde la audiencia de pacto de cumplimiento, en cuanto al término para efectos de la construcción de ERON por parte de la USPEC, según acaba de exponerse.

4.6.12. Pese a lo advertido por el Tribunal en cuanto a la no posibilidad de intervención para modificar el Convenio Interadministrativo que ya se trajo al proceso judicial suscrito por las

partes, en la audiencia de pacto de cumplimiento sí pretendió hacer claridad respecto a aspectos particulares del mismo.

4.6.12.1. Uno de estos aspectos tuvo que ver con el plazo de ejecución del Convenio, que se pactó por las partes en un término de 8 meses, contados desde la suscripción del acta de inicio previo al cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución.

Entonces el Tribunal quiso conocer la fecha en la que dicha acta de inicio fue suscrita o se iba a suscribir por las partes, por lo que requirió sea aportada al proceso, la cual obra en copia digital en el archivo N° 0092 del expediente.

De ella se constata que la fecha de inicio de ejecución del Convenio 9677-PPAL001- 1292-2021 (suscrito el 26 de agosto de 2021), fue el día **19 de octubre de 2021** y la terminación será el día **18 de junio de 2022**.

El acta de inicio se suscribe por SOLANJHE VALENCIA SANTANDER, en su condición de SUPERVISORA designada por la UNGRD; JHOSSER ALEXANDER BARRERA ARCINIEGAS, en su condición de SUPERVISOR designado por el Municipio de Mocoa; JAVIER ALEXANDER SANCHEZ ZULUAGA su condición de SUPERVISOR designado por el INPEC y MARIA CONSTANZA MEJÍA CONTRERAS en su condición de SUPERVISORA designada por la USPEC.

De manera que el plazo para la construcción del ERON, según el proyecto de pacto de cumplimiento formulado por la USPEC, de cuatro (4) a cinco (5) años, ha de contarse a partir del 19 de junio de 2022. Así,

la obligación que adquirió la USPEC tanto en razón del Convenio como en la audiencia de pacto de cumplimiento se ve limitada en el tiempo; aspecto este que previó el Tribunal a efectos de lograr suscribir un pacto de cumplimiento.

4.6.12.2. Igualmente, en audiencia de pacto de cumplimiento, el Tribunal también quiso indagar a las partes sobre la inquietud formulada por el señor Agente del Ministerio Público respecto a la verificación previa de las condiciones del predio en donde se hará la construcción del ERON, para evitar adquirir un inmueble que a la postre, eventualmente, no sirva para el propósito perseguido.

Aspecto este que se abordó con la participación de las partes, especialmente con la intervención que hizo el Ingeniero Andrés Obando, Asesor de Infraestructura de la USPEC, por petición de la Apoderada de aquella entidad, quien manifestó que las condiciones del predio el cual iba a ser destinado para la finalidad del convenio fueron objeto de verificación de manera previa, incluso en varias visitas interinstitucionales al lugar, anteriores a la suscripción del Convenio, concluyendo que en efecto sí cumple con los requisitos para el propósito que se persigue, dando viabilidad para su adquisición.

Aspectos estos que se tienen en cuenta en el Convenio varias veces aludido, especialmente lo anotado en el numeral 72 de su parte considerativa, según el cual “Que tras una serie de visitas técnicas por parte de profesionales de la Dirección de Infraestructura -DINFRA, adscrita a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC, realizadas los días 26 de septiembre de 2019 y 15 de octubre de 2019, para determinar y

evaluar las características físicas y técnicas del predio denominado "El Naranjito" localizado a 4km de distancia al sur del casco urbano de la capital (Mocoa), además, tener en cuenta aspectos del componente hidrológico, el suministro de agua potable y examinar si existen posibles amenazas naturales en el predio, se estableció con un concepto favorable que el predio si cumplía con dichas especificaciones para la construcción de un ERON." (Transcripción literal, subrayas y negrillas del Tribunal).

Igualmente, al proceso se aportó por parte de la USPEC, por requerimiento del Tribunal las actas de visita al predio, el informe de visita, la certificación de disponibilidad de servicios públicos, el avalúo comercial rural del predio "El Naranjito" solicitado por el Municipio de Mocoa a través del contrato interadministrativo N° 293-2020 con el IGAC, entre otros documentos que en el expediente reposan a en archivo 0016.1 del expediente digitalizado, que permite constatar lo informado por el interviniente.

4.6.12.3. Otro aspecto que el Tribunal abordó de manera específica en la audiencia de pacto y al que ahora es necesario hacer especial referencia, es en cuanto a la manifestación que hizo el Comité de Conciliación y Defensa Jurídica del Municipio de Mocoa respecto a la formulación de pacto de cumplimiento (archivo digitalizado N°086), en tanto que pese a que aquél se formuló en razón y con base en el Convenio Interadministrativo ya referido, se refirió a un término de 2 meses para su debido perfeccionamiento y ejecución.

Tal como lo había considerado en la audiencia de pacto de cumplimiento, reitera ahora el Tribunal que no podría intervenir en lo

pactado dentro del Convenio, por lo que lo manifestado por el Municipio no podría entenderse como parte del pacto.

Claramente en el Convenio se fijó un plazo de ejecución al que se sometieron todas las partes, mismo que inició a computarse con la suscripción del acta de inicio del contrato. De manera que es a partir de esa fecha que todas las entidades del Convenio han de ejecutar sus obligaciones a efectos de que al finalizar los 8 meses se tenga por cumplido el objeto de lo convenido.

4.6.12.4. De otro lado, en la audiencia de pacto de cumplimiento la USPEC precisó que, en razón del Estado de Calamidad Pública declarado en Mocoa según los Decretos 0056 y 172 de 2017, de llegar a proceder con la figura de la expropiación como forma para la adquisición del predio en donde se construiría el ERON, la norma que el Municipio de Mocoa debe dar aplicación es la prevista en los arts. 73²⁹ y siguientes de la Ley 1523 de 2012. Previsión que está en concordancia con el alcance de la autorización que el Municipio gestionaría ante el Concejo Municipal en que se advirtió debía considerar también tal posibilidad de tipo administrativo, esto es, la expropiación.

Tal aplicación normativa, precisa ahora el Tribunal, siempre que se encuentre vigente la declaratoria de calamidad pública según los Decretos antes referenciados y/o los que los modifiquen, adicionen o

²⁹ **"ARTÍCULO 73. ADQUISICIÓN DE PREDIOS.** Declarada una situación de desastre o calamidad pública y hasta tanto se declare el retorno a la normalidad, el Gobierno Nacional a través de cualquiera de sus Ministerios o Departamentos Administrativos, Entidades del Orden Nacional, las Entidades Territoriales o las Entidades Descentralizadas de cualquier nivel administrativo, podrán adquirir total o parcialmente los bienes inmuebles o derechos reales que sean indispensables para adelantar el plan de acción específico, por negociación directa con los propietarios o mediante expropiación por vía administrativa, previa indemnización".

prorroguen, habida cuenta que, para dar aplicación a la normativa en comento así se requiere.

4.7. En igual sentido, comparte el Tribunal la consideración que hacen las partes del Convenio en el sentido de que *“el ERON de Mocoa contribuía a superar el problema de hacinamiento el cual se ha constituido en el principal problema del sistema penitenciario y carcelario (...) altos niveles de hacinamiento que debilitan y entorpecen en proceso de resocialización, incrementan la reincidencia delictiva y generan condiciones de insalubridad que afectan la integridad y la dignidad personal”*.

Igualmente, sobre el marcado desequilibrio existente entre la oferta y la demanda de cupos carcelarios y penitenciarios que ha llevado a que las condiciones de vida de los reclusos y la situación de orden público dentro de los penales se haya agravado.

Aspectos estos que han sido de tal magnitud e importancia que ha llevado a la Corte Constitucional a declarar el estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario colombiano, considerando similares causas, desde el año de 1998 mediante la sentencia T-153, nuevamente en las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y T-288 de 2020.

El derecho penal tiene como fundamento, según sus normas rectoras, entre otros, el respeto a la **dignidad humana** según lo previsto por el art. 1º de la Ley 599 de 2000, así como también **prevención especial** y la **reinserción social** como funciones de la pena; fundamentos estos que se ven comprometidos de manera negativa con situaciones como las

advertidas por la Corte Constitucional cuando ha declarado el estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario.

Uno de esos factores claramente es el hacinamiento carcelario que se ha mantenido hasta la fecha en los diferentes establecimientos penitenciarios del país, situación que claramente estaría llamada a ser mitigada, en cierta medida³⁰, con la construcción o reconstrucción del nuevo ERON en el Municipio de Mocoa, que dejó de funcionar como consecuencia de la catástrofe que, por fuerzas de la naturaleza, padeció el Municipio de Mocoa, incluso con mejores condiciones para los reclusos.

4.8. Con lo hasta aquí expuesto y ya estudiados los términos del Convenio Interadministrativo y lo precisado por el Tribunal a fin de lograr la suscripción del pacto, no se advierte que la falta de formulación de pacto por parte de las entidades que se anotaron en el numeral 4.2. de esta providencia impida la aprobación del pacto de cumplimiento por parte del Tribunal, considerando que con ello se tiene por comprendido en su totalidad el objeto de la demanda popular y sus pretensiones. Incluso el Minhacienda fue convocado al proceso de manera oficiosa por parte del Tribunal con el auto que admitió la demanda.

4.9. En conclusión, conforme a lo hasta aquí expuesto el Tribunal **impartirá aprobación** al proyecto de pacto de cumplimiento formulado por las partes 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-

³⁰ No pretende el Tribunal decir que la solución a la situación penitenciaria y carcelaria del país por hacinamiento se supere con la construcción de nuevos establecimientos de reclusión, cuando en ello concurren varios factores de política estatal, tal como se desprende de la sentencia de la Corte Constitucional en las que se ha declarado el estado de cosas inconstitucional, donde el hacinamiento sólo comprende unos de los tantos factores para declarar tal situación.

PPAL001- 1292-2021, suscrito entre la UNGRD, el Municipio de Mocoa, el INPEC y la USPEC, el 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 Mocoa en el Departamento del Putumayo, contados a partir del **19 de junio de 2022** bajo las precisiones anteriormente señaladas en esta providencia.

5. CONFORMACIÓN DEL COMITÉ DE VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LA FÓRMULA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO.

En cumplimiento de lo previsto por el inciso final del art. 27 de la Ley 472 de 1998, habida cuenta que el pacto de cumplimiento que se aprueba se estructura en razón del Convenio Interadministrativo N°9677-PPAL001-1292-2021, suscrito entre las partes ya señaladas, respecto del cual, para su ejecución se designó por cada entidad un supervisor, el Tribunal conformará el comité de verificación de cumplimiento de la fórmula de pacto de cumplimiento que se aprueba como sigue: **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.

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.

6. COSTAS PROCESALES.

6.1. Conforme a lo dispuesto en el artículo 38³¹ 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

³¹ Artículo 38- Costas. 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 (...)"

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, trátese 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 citadas 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 si 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, trátese 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 beneficie 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 2020³² (...). **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.**

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, GP: Roberto Augusto Serrato Valdés, sentencia de 14 de septiembre de 2020, expediente núm.

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. Cuándo 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 5° 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 3° parágrafo 5°).

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. 4° 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 impugnabile.

7. CONCLUSIONES.

7.1. Pese a que los términos en los que se propuso el proyecto de pacto de cumplimiento tienen la naturaleza de un convenio interadministrativo que al proceso judicial ya se trae suscrito por las partes, ello no impide que el mismo pueda traerse a la acción popular como fórmula de pacto de cumplimiento, para ser estudiado en su integralidad a efecto de determinar si con él se garantiza la protección de los derechos e intereses colectivos que se invocan.

7.2. En tanto que se trata de un convenio interadministrativo suscrito por las partes bajo los lineamientos que el ordenamiento jurídico impone para aquel tipo de actos, no podrá entenderse que, por el mero hecho de traerse como tal como fórmula de pacto de cumplimiento dentro del proceso judicial, deba ser aprobado por el Juez. Así como tampoco podría ser modificado en razón de la fórmula de pacto de cumplimiento, pues se entendería que el Juez de la acción popular estaría interviniendo en la suscripción del convenio. Sí corresponde al Juez verificar si con lo convenido por las partes se satisfacen las pretensiones de la demanda popular, para aprobarlo o no, pero como fórmula de pacto de cumplimiento.

7.3. Para el caso, el Tribunal consideró desde la audiencia de pacto de cumplimiento que el Convenio Interadministrativo tenía vocación de ser aprobado como fórmula de pacto de cumplimiento respecto de la

primera pretensión de la demanda y no respecto de la otra en tanto la obligación allí convenida por una de las entidades resultaba indeterminada en el tiempo. Razón por la cual, solicitó a aquella parte la manifestación en el sentido si había o no fórmula de pacto en tal sentido, con la debida autorización del Comité de Conciliación.

7.4. De manera entonces que el proyecto de pacto de cumplimiento que se aprueba, comprende tanto el Convenio Interadministrativo suscrito por las partes en el año 2021, y la manifestación de formulación de pacto de cumplimiento que propuso la USPEC en la respectiva audiencia, que así en conjunto, en criterio del Tribunal, satisfacen las dos pretensiones de la acción popular y los requisitos para ser aprobado.

7.5. En criterio del Tribunal la falta de formulación de pacto por parte de las entidades que se anotaron en el numeral 4.2. de esta providencia no impide la aprobación del pacto de cumplimiento que se estudió, considerando que se tiene por comprendido en su totalidad el objeto de la demanda popular y sus pretensiones.

7.6. En razón de lo anterior el Tribunal procede a aprobar la fórmula de pacto de cumplimiento.

7.7. Dando aplicación a la jurisprudencia del Consejo de Estado, en tema de costas procesales en la acción popular, habrá lugar a ordenar el pago de costas en favor de la parte demandante.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

RESUELVE:

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 en el Departamento del Putumayo, contado 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.

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 expédaseles copia auténtica de esta providencia, si lo solicitaren.

SÉPTIMO: Háganse las notas respectivas en el programa informático “Justicia Siglo XXI” ³³ y/o en la herramienta informática con la que cuente el Tribunal.

La presente providencia se discutió y aprobó en Sala de Decisión Virtual de la fecha.


Notifíquese y Cúmplase.



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado



SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY
Magistrada



ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada
(Con salvamento de voto)

³³ Se precisa que hasta el momento el Tribunal no cuenta con acceso total al sistema electrónico Siglo XXI, atendiendo que se realiza el denominado trabajo en casa, de forma virtual, según lo dispuesto en los Acuerdos del CSJ.