

**TEMA: CARENCIA ACTUAL DE OBJETO** - El fenómeno jurídico de la carencia actual de objeto se ha fundamentado, por vía jurisprudencial, en la existencia de un daño consumado o de un hecho superado. / **PROCEDENCIA DE LA CONDENA EN COSTAS EN LA ACCIÓN POPULAR** - Establece el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, que en las acciones populares el funcionario judicial aplicará lo contemplado en el procedimiento civil sobre costas y que solo podrá condenar al demandante por dicho concepto cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. /

**HECHOS:** El supuesto fáctico que le sirve al actor de la causa petendi, se basa en una colocación de letreros y/o avisos publicitarios en la carrera 65 Nro. 21-27 de Medellín, sin que cumplieran con los requisitos y limitaciones ordenadas por la Ley 140 de 1994, con lo que se vulneran los derechos colectivos relacionados con el goce al espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y la defensa del patrimonio público. Solicita el actor popular que se declare que la propietaria de los mencionados avisos y/o letreros visibles desde la vía pública, incurre en la violación de las limitaciones y condiciones de la Ley 140 de 1994 y del Decreto local reglamentario 1683 de 2003. Deprecó además las demás condenas que determina el Código General del Proceso. Dentro de la audiencia especial de pacto de cumplimiento, se concedió el término de quince (15) días a la accionada para proceder al desmonte o adecuación de los elementos publicitarios que tenía ubicados en el lugar denunciado por el actor popular. La Juez A-quo declaró que en el presente asunto se había presentado una carencia actual de objeto por hecho superado y se abstuvo de condenar en costas a la accionada. El demandante interpuso recurso de apelación señalando como una vía de hecho la sentencia de primera instancia; la acusó de adolecer de defecto fáctico y sustantivo. Corresponde entonces a esta Sala, determinar si en efecto se configura la supuesta vía de hecho alegada por no haberse impuesto condena en costas a la parte demandada a favor del demandante, en los términos del artículo 38 de la Ley 472 de 1998.

**TESIS:** Resulta necesario precisar que si bien el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, establece que celebrado el pacto de cumplimiento en la audiencia que el juez señale para tal efecto, el mismo será aprobado mediante audiencia, previa verificación de la ausencia de vicios, el declararse en dicha providencia la carencia de objeto por hecho superado, no genera ningún vicio o irregularidad constitutivo de nulidad, ni atenta contra la finalidad propia de este tipo de acciones, siempre y cuando se determine que efectivamente se superó la acción u omisión señalada como vulneradora de los derechos colectivos. (...) Al respecto ha precisado el Consejo de Estado: “El fenómeno jurídico de la carencia actual de objeto se ha fundamentado, por vía jurisprudencial, en la existencia de un daño consumado o de un hecho superado. En el marco de la acción de tutela, la Corte Constitucional ha señalado que estas figuras se presentan, en el primero de los casos, cuando se afectan de manera definitiva los derechos del tutelante antes de que el juez haya adoptado una decisión sobre la solicitud de amparo (por ejemplo, la muerte del accionante). En cuanto al hecho superado, el alto Tribunal ha afirmado que el mismo tiene lugar cuando, “por la acción u omisión del obligado, se supera la afectación de tal manera que ‘carece’ de objeto el pronunciamiento del juez. En efecto, si lo pretendido con la acción de tutela era una orden de actuar o dejar de hacerlo y, previamente al pronunciamiento del juez de tutela, sucede lo requerido, es claro que se está frente a un hecho superado, porque desaparece la vulneración o amenaza de vulneración de los derechos constitucionales fundamentales o, lo que es lo mismo, porque se satisface lo pedido en la tutela, siempre y cuando, se repite, suceda antes de proferirse el fallo, con lo cual ‘la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío’”. (...) El Consejo de Estado ha adoptado idéntico criterio para evaluar si el fenómeno de carencia actual de objeto se ha presentado o no en el curso de una acción popular. En reciente sentencia, la Sección Primera de esta Corporación reiteró la jurisprudencia sentada desde 2003, según la cual este tiene lugar ante las siguientes dos circunstancias: i) la

primera de ellas, cuando quiera que se ha superado la afectación de los derechos e intereses colectivos y no es procedente ordenar la restitución de las cosas a su estado anterior, por no ser ya necesario; o ii) cuando acaece un daño consumado y no es posible acudir a la restitución. Cuando tales supuestos se presentan, la orden judicial sería inocua, por lo cual deben denegarse las pretensiones.” (...) Las costas procesales tienen como propósito que la parte vencida en un proceso reconozca a la victoriosa, los gastos útiles o necesarios en los que incurrió para iniciar y adelantar un proceso o para resistir el que es formulado en su contra, según sea el caso. Pero, además, debe incluir, conforme lo establecido en el numeral 3° del artículo 366 del Código General del Proceso, las agencias en derecho que se fijen por el operador jurídico, como compensación por los gastos de representación judicial en que incurrió la parte vencedora, aun cuando no hubiese actuado a través de un profesional del derecho. (...) Así las cosas, se evidencia que las costas procesales (gastos y agencias), tienen como finalidad el retribuir a la parte vencedora en un asunto procesal, no sólo las erogaciones que debió hacer dentro del trámite del mismo, sino, además, el tiempo y gestión que debió invertir ya sea para impulsar, resistir las pretensiones invocadas en el mismo, asistir a las audiencias, etc., sin que el actuar para la defensa de los derechos o intereses colectivos en este tipo de acciones, per se, tornen improcedente dicho reconocimiento, máxime cuando la ley que regula su trámite, contempla su inclusión en la forma regulada para el procedimiento civil.

M.P. BENJAMÍN DE J. YEPES PUERTA

FECHA: 18/04/2024

PROVIDENCIA: SENTENCIA

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO: JULIÁN VALENCIA CASTAÑO



*Al servicio de la paz y la justicia*

## **SALA CUARTA DE DECISIÓN CIVIL**

Medellín, dieciocho (18) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

**Benjamín de J. Yepes Puerta**

Magistrado Ponente

**Proceso:** Acción Popular

**Demandante:** Bernardo Abel Hoyos Martínez

**Demandado:** Comercializadora RAGGED Y CIA. S.A.S.

**Radicado:** 05001-31-03-002-2018-00212-01

**Asunto:** Es posible declarar hecho superado cuando: i) se ha superado la afectación de los derechos e intereses colectivos y no es procedente ordenar la restitución de las cosas a su estado anterior, por no ser ya necesario; o ii) acaece un daño consumado y no es posible acudir a la restitución. Cuando tales supuestos se presentan, la orden judicial sería inocua, por lo cual deben denegarse las pretensiones. El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos.

**Decisión:** Modifica

**Instancia:** Segunda.

**Providencia:** **Sentencia Nro. 016 de 2024.**

Dado que nos encontramos frente a una acción de naturaleza constitucional, regida por los principios de celeridad y prevalencia, que incluso de cara a los derechos que busca proteger, corresponde al Juez disponer su impulso oficio (Arts. 5, 6 y 7 de la Ley 472 de 1988), y por la causística particular que acá nos convoca, la sala procederá a emitir sentencia de plano mediante la cual resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la decisión proferida el 11 de enero de 2024 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Medellín, dentro de la presente Acción Popular,

promovida por BERNARDO ABEL HOYOS MARTÍNEZ en contra de la COMERCIALIZADORA RAGGED Y CÍA. S.A.S.

## **I. SÍNTESIS DEL CASO<sup>1</sup>.**

### **1. Fundamentos fácticos.**

El supuesto fáctico que le sirve al actor de la causa petendi, sen síntesis, se basa en una colocación de letreros y/o avisos publicitarios en la carrera 65 Nro. 21-27 de Medellín, sin que cumplieran con los requisitos y limitaciones ordenadas por la Ley 140 de 1994, con lo que se vulneran los derechos colectivos relacionados con el goce al espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y la defensa del patrimonio público, contemplados en los literales d y e del artículos 4º de la Ley 472 de 1998.

### **2. Síntesis de las pretensiones.**

Solicita el actor popular que se declare que la propietaria de los mencionados avisos y/o letreros visibles desde la vía pública, incurre en la violación de las limitaciones y condiciones de la Ley 140 de 1994 y del Decreto local reglamentario 1683 de 2003. Deprecó además las demás condenas que determina el Código General del Proceso.

### **3. Contestación de la demanda<sup>2</sup>.**

Si bien la sociedad accionada COMERCIALIZADORA RAGGED Y CIA S.A.S. a través de apoderada judicial, allegó contestación a la acción popular, la misma fue extemporánea y por tanto se tuvo por no presentada mediante proveído del siete de febrero de febrero de 2022<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Pág. 2-3/ [01.2018.00212ActaRepartoAccionPopularFolios1a63.pdf](#) / [01PrimerInstancia](#)

<sup>2</sup> [12.2018.00212ContestacionPoderAnexosFolio116a140.pdf](#) / [01PrimerInstancia](#)

<sup>3</sup> [13.2018.00212TieneNoContestadaAccionPopularFolios141a142.pdf](#) / [01PrimerInstancia](#)

#### **4. Audiencia de pacto de cumplimiento<sup>4</sup>.**

La audiencia especial de Pacto de cumplimiento se realizó el 11 de agosto de 2022, en la cual se acordó brindar el plazo solicitado por la entidad accionada, para efectos de cumplir con la cesación de la vulneración de los derechos colectivos; además, que se acudiría al informe técnico de la Subsecretaría de Espacio Público, para determinar si había o continuaba o no con el incumplimiento de la norma.

En ese sentido, se concedió el término de quince (15) días a la accionada para proceder al desmonte o adecuación de los elementos publicitarios que tenía ubicados en el lugar denunciado por el actor popular. Que una vez vencido este, se solicitaría la visita del ente territorial, a través de la Subsecretaría de Espacio Público, para la verificación de las medidas y el cumplimiento de la norma.

#### **5. Sentencia de primera instancia<sup>5</sup>.**

La Juez A-quo declaró que en el presente asunto se había presentado una carencia actual de objeto por hecho superado, por cuanto la accionada había adelantado las adecuaciones necesarias de la publicidad que tenía en el local comercial, desde la audiencia de pacto de cumplimiento.

Del mismo modo, se abstuvo de condenar en costas a la accionada, debido al carácter altruista que reviste la acción popular, al propender por la protección de los derechos colectivos.

#### **6. Impugnación<sup>6</sup>.**

El demandante interpuso recurso de apelación señalando como una *vía de hecho* la sentencia de primera instancia; la acusó de adolecer de defecto fáctico y sustantivo, citando como fundamento de su reparo, una Sentencia de Unificación emitida por el Consejo de Estado el 6 de agosto de 2019<sup>7</sup>, en la que precisó el alcance de la interpretación del artículo 38 de la Ley 472 de

---

<sup>4</sup> [04AudienciaPacto.mp4](#) / [02SegundaInstancia](#)

<sup>5</sup> [38.2018.00212SentenciaHechoSuperado.pdf](#) / [01PrimerInstancia](#)

<sup>6</sup> [39.2018.00212Solicitud.pdf](#) / [01PrimerInstancia](#)

<sup>7</sup> Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE. Rdo. 15001-33-33-007-2017-00036-01 (AP) REV-SU

1998 y su armonización con las disposiciones que regulan el reconocimiento, la condena y la liquidación de las costas.

## **II. PROBLEMAS JURÍDICOS.**

Corresponde entonces a esta Sala, determinar si en efecto se configura la supuesta vía de hecho alegada por no haberse impuesto condena en costas a la parte demandada a favor del demandante, en los términos del artículo 38 de la Ley 472 de 1998.

## **III. PLANTEAMIENTOS SUSTENTATORIOS DE LA DECISIÓN**

**3.1.** Realizado el control de legalidad establecido en el artículo 132 del Código General del Proceso, no se advierte vicio ni irregularidad alguna que configuren nulidad; igualmente, se consideran reunidos los presupuestos procesales requeridos para proferir una decisión de fondo, no habiendo discusión frente a este punto.

Resulta necesario precisar que si bien el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, establece que celebrado el pacto de cumplimiento en la audiencia que el juez señale para tal efecto, el mismo será aprobado mediante audiencia, previa verificación de la ausencia de vicios, el declararse en dicha providencia la carencia de objeto por hecho superado, no genera ningún vicio o irregularidad constitutivo de nulidad, ni atenta contra la finalidad propia de este tipo de acciones, siempre y cuando se determine que efectivamente se superó la acción u omisión señalada como vulneradora de los derechos colectivos.

Al respecto ha precisado el Consejo de Estado<sup>8</sup>:

*“El fenómeno jurídico de la carencia actual de objeto se ha fundamentado, por vía jurisprudencial, en la existencia de un daño consumado o de un hecho superado. En el marco de la acción de tutela, la Corte Constitucional ha señalado que estas figuras se presentan, en el primero de los casos, cuando se afectan de*

---

<sup>8</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Septiembre 4 de 2018. Consejera ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO. Radicado 05001-33-31-004-2007-00191-01 (AP)SU.

*manera definitiva los derechos del tutelante antes de que el juez haya adoptado una decisión sobre la solicitud de amparo (por ejemplo, la muerte del accionante)<sup>9</sup>. En cuanto al hecho superado, el alto Tribunal ha afirmado que el mismo tiene lugar cuando, "por la acción u omisión [...] del obligado, se supera la afectación de tal manera que 'carece' de objeto el pronunciamiento del juez. [...] En efecto, si lo pretendido con la acción de tutela era una orden de actuar o dejar de hacerlo y, previamente al pronunciamiento del juez de tutela, sucede lo requerido, es claro que se está frente a un hecho superado, porque desaparece la vulneración o amenaza de vulneración de los derechos constitucionales fundamentales o, lo que es lo mismo, porque se satisface lo pedido en la tutela, siempre y cuando, se repite, suceda antes de proferirse el fallo, con lo cual 'la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío'<sup>10</sup><sup>11</sup>*

*El Consejo de Estado ha adoptado idéntico criterio para evaluar si el fenómeno de carencia actual de objeto se ha presentado o no en el curso de una acción popular. En reciente sentencia<sup>12</sup>, la Sección Primera de esta Corporación reiteró la jurisprudencia sentada desde 2003<sup>13</sup>, según la cual este tiene lugar ante las siguientes dos circunstancias: i) la primera de ellas, cuandoquiera que se ha superado la afectación de los derechos e intereses colectivos y no es procedente ordenar la restitución de las cosas a su estado anterior, por no ser ya necesario; o ii) cuando acaece un daño consumado y no es posible acudir a la restitución. Cuando tales supuestos se presentan, la orden judicial sería inocua, por lo cual deben denegarse las pretensiones."*

### **3.2. De la procedencia de la condena en costas en las acciones populares.**

Establece el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, que en las acciones populares el funcionario judicial aplicará lo contemplado en el procedimiento civil sobre costas y que solo podrá condenar al demandante por dicho concepto cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-540 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis

<sup>10</sup> T-519 de 1992, M.P., José Gregorio Hernández Galindo

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-540 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis

<sup>12</sup> Sección Primera, sentencia de 8 de febrero de 2018, expediente 25000-23-41-000-2013-00817- 01 (AP), M.P. María Elizabeth García González.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, sentencia de 27 de marzo de 2003, M.P. Darío Quiñones Pinilla.

En el *sub judice*, la juez de primer grado estimó que en este caso no era procedente la referida condena *“teniendo en cuenta que en el presente asunto se declarará la carencia actual de objeto por hecho superado, y que fue la misma accionada la que desde la audiencia de pacto de cumplimiento, cumplió y adelantó las adecuaciones necesarias para la publicidad que tenía en el local comercial, se considera por parte de la judicatura, no hay lugar a condena en costas. Ello también, debido al carácter altruista que reviste la acción popular al propender por la protección de los derechos colectivos y a que el mismo actor popular en la audiencia de pacto estuvo conforme con los compromisos adquiridos por la sociedad accionada de lograr el cumplimiento de la norma.”*

Al respecto tenemos que el incentivo que contemplaban los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, como recompensa o estímulo, consistente en el pago de una suma de dinero, fueron derogados por la Ley 1425 de 2010<sup>14</sup>, siendo uno de los motivos del proyecto el sentido altruista al que se refiere la decisión de primera instancia para abstenerse de condenar en costas, por cuanto los actores habían perdido el interés real para promover este tipo de acciones, que era la defensa de los derechos o intereses colectivos, transutandolo en un fin meramente económico, aunado a menoscabando el presupuesto de la administración pública, debido a la proliferación de las acciones, muchas de ellas recurrentes y reiterativas.

Sin embargo, las costas procesales tienen como propósito que la parte vencida en un proceso reconozca a la victoriosa, los gastos útiles o necesarios en los que incurrió para iniciar y adelantar un proceso o para resistir el que es formulado en su contra, según sea el caso.

Pero, además, debe incluir, conforme lo establecido en el numeral 3° del artículo 366 del Código General del Proceso, las agencias en derecho que se fijan por el operador jurídico, como compensación por los gastos de representación judicial en que incurrió la parte vencedora, aun cuando no hubiese actuado a través de un profesional del derecho.

Ahora, para la fijación del monto por este último concepto, señala el numeral 4° de la citada preceptiva que deben considerarse, dentro de los

---

<sup>14</sup> Declarada exequible mediante sentencia C-630 de 2011



rangos que establezca el Consejo Superior de la Judicatura, *“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...”*, parámetros que se replican en el artículo 2º del Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, expedido por la citada Corporación y mediante el cual se regulan las tarifas de las agencias en derecho.

Así las cosas, se evidencia que las costas procesales (gastos y agencias), tienen como finalidad el retribuir a la parte vencedora en un asunto procesal, no sólo las erogaciones que debió hacer dentro del trámite del mismo, sino, además, el tiempo y gestión que debió invertir ya sea para impulsar, resistir las pretensiones invocadas en el mismo, asistir a las audiencias, etc., sin que el actuar para la defensa de los derechos o intereses colectivos en este tipo de acciones, *per se*, tornen improcedente dicho reconocimiento, máxime cuando la ley que regula su trámite, contempla su inclusión en la forma regulada para el procedimiento civil.

Ahora, en este caso, conforme se expuso en la sentencia de primera instancia, *“el actor popular logró demostrar al momento de su queja, que mediante la instalación de los letreros y/o avisos publicitarios ubicados en el establecimiento de comercio de COMERCIALIZADORA RAGGED Y CIA S.A.S., se afectaba algún derecho o interés colectivo como lo afirmó en el escrito de la demanda”*; sin embargo, en razón de que dicha sociedad había desmontado los letreros y/o avisos publicitarios en mención, acatando el pacto de cumplimiento establecido en la audiencia señalada para tal efecto, había optado por declarar la carencia de objeto por hecho superado.

Es decir, que fue precisamente en razón de la gestión realizada por el actor popular que se logró el desmonte de la publicidad que violaba los requisitos legales y consecuentemente, vulneraba los derechos colectivos cuyo amparo se pretendían en este asunto, siendo esta una de las circunstancias estimadas por el Consejo de Estado, en la Sentencia de Unificación citada por el mismo recurrente, para la procedencia de la condena en costas, al admitir dicho reconocimiento a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, *“siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos”*, lo que en efecto ocurrió

en este caso, pues como se indicó, se superó la vulneración que inicialmente estaba ejerciendo esta.

Al respecto, existen también precedentes de otros Tribunales<sup>15</sup>, incluso sobre su procedencia aun en los casos que se emita sentencia aprobando el pacto de cumplimiento, y por esta misma Sala<sup>16</sup>, para cuando se defina declarar la falta de objeto por hecho superado como en este caso.

### **3.7. Conclusión.**

Corolario de lo anterior, se modificará la sentencia de primera instancia, en cuanto a la abstención de condenar en costas, para en su lugar, imponerlas a favor del accionante y en contra de la sociedad demandada, en ambas instancias.

Como agencias en derecho en esta instancia, se fijará la suma de UN MILLÓN TRESCIENTOS MIL PESOS (\$1.300.000).

### **DECISIÓN.**

Con fundamento en lo expuesto, **la Sala Cuarta de Decisión Civil del Tribunal Superior de Medellín**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad Constitucional y legal,

### **FALLA:**

**PRIMERO: MODIFICAR el numeral SEGUNDO** de la parte resolutive de la sentencia proferida el día 11 de enero de 2024, por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Medellín, dentro de la presente Acción Popular, promovida por el señor BERNARDO ABEL HOYOS MARTINEZ en contra de COMERCIALIZADORA RAGGED Y CIA S.A.S, para en su lugar, condenar a la demandada al pago

---

<sup>15</sup> Sección Primera de Decisión. Tribunal Administrativo de Boyacá. Sentencia del 9 de noviembre de 2022. M.P. FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA. Rdo. 150013333003 2020 00186 01.

<sup>16</sup> Sentencia del 30 de enero de 2023. M.P. JUAN CARLOS SOSA LONDOÑO. Rdo. 05001 31 03 007 2017 00675 01.

de las costas procesales causadas en ambas instancias, en favor del accionante.

**SEGUNDO: FIJAR** como agencias en derecho en esta instancia la suma de UN MILLÓN TRESCIENTOS MIL PESOS (\$1.300.000).

**TERCERO:** En lo demás, se mantiene incólume la decisión de primera instancia.

**CUARTO: NOTIFÍQUESE** esta providencia a los sujetos procesales y **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen.

*Proyecto discutido y aprobado en sala de la fecha*

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados, (Firmados electrónicamente)

**BENJAMÍN DE J. YEPES PUERTA**

**(Con salvamento parcial de voto)**

**JULIÁN VALENCIA CASTAÑO**

**PIEDAD CECILIA VÉLEZ GAVIRIA**

Firmado Por:

Benjamin De Jesus Yepes Puerta  
Magistrado  
Sala Civil

**Tribunal Superior De Medellin - Antioquia**

**Julian Valencia Castaño**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Sala 010 Civil**  
**Tribunal Superior De Medellin - Antioquia**  
**Firma Con Salvamento Parcial De Voto**

**Piedad Cecilia Velez Gaviria**  
**Magistrada**  
**Sala 002 Civil**  
**Tribunal Superior De Medellin - Antioquia**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **3f4d0758cad3e75221d329ce850540c35ff5c04e6cb94e087b1771be1ce0322a**

Documento generado en 18/04/2024 04:12:16 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

Proceso: Acción popular  
Demandante: Bernardo Abel Hoyos Martínez  
Demandado: Comercializadora Ragged y Cia S.A.S  
Radicado: 05001 31 03 002 2018 00212 01

## **SALVAMENTO PARCIAL**

Aunque comparto la decisión de confirmar la sentencia que por vía de apelación se revisa, me permito salvar mi voto parcialmente con fundamento en los siguientes puntos.

En primer lugar, y como único reparo a la sentencia, hago precisión necesaria -en virtud de la naturaleza de la acción- que, aunque en el presente asunto se abrió paso la condena en costas, habida cuenta de la eficacia de la acción constitucional objeto de estudio -asunto que en puridad era el que correspondía a la Sala de Decisión-, discrepo en torno a la concesión de agencias en derecho, pues, aunque tengo claro que el monto de aquellas corresponde únicamente al magistrado sustanciador, no puedo dejar pasar por alto, ante su nula precisión, que aquellas fueron concedidas exclusivamente por el magistrado ponente, y no por la Sala de Decisión, ya que, itero en aras de claridad, y con fundamento en los argumentos que he dejado plasmados en múltiples pronunciamientos<sup>1</sup>, en mi sentir, dicho rubro no debe concederse en las acciones populares, y veamos el por qué.

En primer lugar, debemos anotar que, en el punto objeto de controversia, la disciplina legal aplicable encuentra recibo en el artículo 38 de la ley 472 de 1998, norma jurídica que señala: **“El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar”.**

---

<sup>1</sup> 05001 31 03 005 2018 00031 01; 05001 22 03 009 2015 00449 01; 05001 31 03 004 2015 00328 03 entre otras.

Tomando en consideración la remisión efectuada por la legislación preanotada a la norma procesal civil, debemos, para el caso, otear lo que sobre el particular tiene dicho el estatuto adjetivo vigente, esto es, el Código General del Proceso, por tanto, debemos estar a lo dispuesto en el artículo 361 del referido compendio normativo, el cual es del siguiente tenor:

***“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, de conformidad con lo señalado en los artículos siguientes”.***

Al tiempo que, el artículo 366 del C.G.P., ya no refiriéndose a las costas como género, sino a las agencias en derecho, como especie de aquellas, señala que:

*“Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:*

***4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.”***

Si ello es así, es notable la disparidad que aviene entre las normas citadas, ello, en razón a que, mientras la primera dispone que únicamente se condenará en costas por el pago de honorarios, gastos y, en general, por los costos que se hayan ocasionado durante el trámite de la acción popular, la segunda, en sentido complementario, indica con especial atención que las costas procesales deben considerar, además de lo dicho, las agencias en derecho, distinción que, como se verá enseguida, no obedece a un capricho o descuido legislativo, sino que, por el contrario, atiende a la teleología de la acción constitucional paladina de los intereses colectivos.

A efectos de desatar la alzada, emerge con capital importancia lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-215 de 1999 y que reiteró en la T-080 del 2015, quien, al examinar la finalidad de la acción popular, señaló,

*"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 a un derecho o interés común, sin más requisitos que los que establezca el procedimiento regulado por la ley.*

(...)

*La carencia de contenido subjetivo de las acciones populares implica que en principio, no se puede perseguir un resarcimiento de tipo pecuario en favor de quien promueve el reclamo judicial de un interés colectivo. Solamente, en algunos casos, el legislador ha previsto el reconocimiento de los gastos en que incurra la persona que actúa en defensa del interés público o de una recompensa', que de todas maneras no puede convertirse en el único incentivo que debe tener en mira quien debe obrar más por motivaciones de carácter altruista y solidario, en beneficio de la comunidad de la que forma parte.*

*Finalmente, hay que observar que estas acciones tienen una estructura especial que la diferencia de los demás procesos litigiosos, en cuanto no son en estricto sentido una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que se trata de un mecanismo de protección de los derechos colectivos preexistentes radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero que igualmente están en cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial".*

Ahondando en lo anteriormente citado, es de evidente comprensión el por qué no se suscitaron las agencias en derecho dentro de la liquidación de las costas en materia de acciones populares, dado que su naturaleza concibe inmerso el ejercicio de un derecho de acción en pro de la colectividad, por tanto ejercitado de manera altruista por los ciudadanos; por consiguiente, equivocado sería pensar que quien pretende incoar la defensa de derechos colectivos a beneficio de su comunidad, inquiera una retribución de carácter económico, pues, nótese que se está rebatiendo el monto concedido, no por

obedecer a una suma dineraria erogada de manera concreta y real, es decir, un gasto del proceso, sino como una retribución monetaria por la acción promovida, genealogía foránea a este tipo de procedimientos constitucionales.

Como un argumento anejo al discurrir argumentativo planteado, se vislumbra la discrepancia sobreviniente en cuanto a la normatividad que se debe acopiar al momento de liquidar las agencias en derecho, para lo que ahora importa, en las acciones populares, pues, si tal como se dejó dicho, el numeral 4 del artículo 366 del C.G.P. defiere al Consejo Superior de la Judicatura la facultad reglamentaria en lo concerniente a las agencias en derecho, dicha disposición reglamentaria fue ejercida, en otrora, a través de la expedición del Acuerdo No. 1887 del veintiséis (26) de junio del 2003, el cual instituía los baremos al momento de liquidar las agencias en derecho, dentro de los que se encontraban las acciones populares, aduciendo que en la primera instancia se concederían hasta cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes y, en lo atinente a la segunda instancia, hasta un (1) salario mínimo mensual legal vigente.

Por otra parte, con la entrada en vigencia de la nueva normatividad que regula las agencias en derecho, esto es, el Acuerdo No. PSAA16-10554 del cinco (5) de agosto de 2016 y, dada la pertinencia al caso objeto de estudio, se advierte que dicha reglamentación excluyó, en sentir del suscrito magistrado, con total intencionalidad, las agencias en derecho en tratándose de acciones populares, postura que se adopta, no solo por lo hasta aquí expuesto, sino porque, además, debe estarse a lo sentado jurisprudencialmente en relación a la supresión del incentivo en otrora contemplado para este tipo de acciones constitucionales, mismo que, justamente, representaba la retribución para quien promoviera este tipo de acciones.

Así mismo, en sentencia C-630 del 2011 M.P. María Victoria Calle Correa, efectuando el estudio de constitucionalidad de la norma jurídica deletérea del incentivo ya anotado, se llegó a la conclusión de que:



*“...estimular es un asunto diferente a **compensar**, que las consideraciones en materia de compensación de los costos asumidos por los defensores de los derechos colectivos en un proceso de acción colectiva, debe ponderar variables diversas que atiendan a la situación concreta de la cual se trate. En especial, al considerar los costos del proceso, se ha de advertir (i) que se está en el ejercicio del derecho político a interponer acciones populares, que (ii) no puede ser obstaculizado o desestimulado. Por cuanto, al derogar el legislador el incentivo que se había contemplado para promover el derecho a interponer acciones populares, no se generó la consecuencia de imponerles costos a las personas. Puede ser razonable dejar de premiar a alguien dándole recursos públicos, pero no dejar de compensar aquellos recursos que, de no hacerlo, implicaría imponer un costo al ejercicio de un derecho político. Imponer un costo, en muchos casos excesivo y notorio, que obstaculizaría, ahí sí, el ejercicio del derecho y el acceso a la justicia*

(...)

*Por tanto, ello lleva a la Sala a reiterar la distinción antes mencionada: una cosa es el monto que se recibe a título de compensación de los costos en los cuales se incurrió con ocasión de la defensa de los derechos o los intereses colectivos, y otra cosa es el monto que se recibe a título de promoción y recompensa por haber llevado adelante la defensa de tales intereses. En ambos casos se trata de montos de dineros, pero que representan cosas muy distintas.*

*En el primer caso se trata de los costos que debió asumir una persona por defender los intereses o derechos colectivos. En tal medida, no reconocerlos, implicaría imponer a las personas un costo a su patrimonio, como requisito para la defensa de los intereses públicos. Esto desincentivaría el uso de la acción popular, al imponer en las personas no la gratuidad sino la imposición de una carga.*

*10.6. Para la Sala la supresión del incentivo de las acciones populares sólo podría considerarse contrario a la Constitución Política, teniendo en cuenta los cargos analizados, si se demuestra que conlleva la supresión de la posibilidad de compensar a las personas que ejerzan la acción popular en los costos en los que haya incurrido, situación que no concuerda con la realidad. Si bien es cierto que al momento de decretar el incentivo en el esquema regulatorio anterior, el juez podía incorporar los costos en los que hubiese incurrido la persona*

*accionante, junto con el monto que se daría a título de incentivo, **no es cierto que en el actual orden legal vigente, la supresión del incentivo haya implicado que el monto de los costos de la defensa de los derechos no puedan ser calculados, reconocidos y ordenados judicialmente.***

*Aunque las reglas específicas que se habían diseñado para las acciones populares no están vigentes, las reglas procedimentales generales mediante las cuales se pueden y deben establecer las costas de un proceso si lo están. Tales reglas son parámetro obligatorio -en tanto aplicables directamente-, o vinculante -en tanto aplicables análogamente-, para resolver la cuestión acerca de los costos en los que se incurrió por defender el interés público. No compete al juez constitucional establecer la interpretación de las normas aplicables en tales casos, ni la manera en que ello se ha de hacer dentro del orden constitucional vigente, para garantizar así el goce efectivo de los derechos que estén en juego, **pero si verificar, ex ante, que existen medios legales alternativos que permiten judicialmente compensar los costos que haya asumido la persona que haya defendido los intereses y los derechos colectivos.***

10.7. Es claro que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el ordenamiento puede prever incentivos de diversa índole, que promuevan el cumplimiento de deberes constitucionales o legales o que recompensen la ejecución de un acto de solidaridad o en interés público, en tanto el beneficio no sea irrazonable o desproporcionado. Es constitucionalmente admisible, que el legislador compense el esfuerzo y los recursos personales de diverso tipo, que desarrolla el actor popular, si así lo considera adecuado para estimular un fin constitucional legítimo, tal como lo ha indicado la jurisprudencia citada. No obstante, la posibilidad de establecer tal política en modo alguno implica, prima facie, la obligación constitucional de mantenerla.

10.8. No es cierto que al no existir el incentivo individual en el contexto de las acciones populares, no se presente un atractivo para su uso y, necesariamente, la persona que esté desconociendo intereses o derechos colectivos deje de temer por el eventual control judicial que se le imponga a causa de la afectación que está generando. Tampoco es necesariamente cierto lo contrario, que al existir el incentivo, necesariamente se esté promoviendo la defensa del interés público y, por tanto, se esté controlando a quien quebrante los intereses públicos protegidos. Precisamente, **una de las razones que llevó al Congreso de la República a tomar la decisión de política legislativa de suprimir el incentivo individual, fue que estaba siendo utilizado, incluso estratégicamente, con lo que se terminaba afectando el mismo bien**

**que se había pretendido promover; la defensa de los intereses y derechos colectivos.**

10.9. La normatividad derogada por la legislación objeto de examen, establecía que el incentivo económico cumplía un papel de redistribución de los recursos financieros destinados al acceso a la administración de justicia. Una de las fuentes de ingreso del Fondo, administrado por la Defensoría del Pueblo para la promoción de este tipo de acciones, son los incentivos reconocidos en las acciones populares promovidas por entidades estatales, así como aquellos estímulos a los que renuncia el particular que ejerce dicha acción. Del mismo modo, se explicó en el mismo aparte cómo el Fondo (FDIC) tiene entre sus funciones la de financiación de las acciones populares que resulte conveniente respaldar con sus recursos, a partir de criterios como la magnitud y las características del daño, el interés social, la relevancia del bien jurídico amenazado o vulnerado y, un aspecto que la Sala considera necesario enfatizar, la situación económica de los miembros de la comunidad.

La principal finalidad del incentivo individual era la de promover las acciones populares, mediante el otorgamiento de una suma a quienes las adelantaran con éxito. En tal medida, la posibilidad de que tales incentivos no se den a una persona sino a un Fondo determinado (en caso de que la acción fuera promovida por una entidad pública) no eran aspectos centrales o esenciales de la institución. En la medida que la herramienta busca promover el actuar individual, con el correspondiente estímulo en cabeza propia, la regla a favor del Fondo es tan sólo una medida de cierre que pretende resolver un caso excepcional: ¿qué pasa si el beneficio no le corresponde a un individuo sino a una entidad o institución pública? Por tanto, la Corte Constitucional considera que una medida adicional de promoción de una norma, que surge como solución para establecer qué hacer con los recursos que se generen de incentivos que no se produzcan de acuerdo con los casos promovidos por la política (la actuación individual), no puede ser concebida como el centro de la institución legal evaluada en sede de constitucionalidad. No puede considerarse indispensable para la promoción del derecho a interponer acciones colectivas la existencia de una fuente de ingreso eventual para un Fondo que apoya y financia que se adelanten este tipo de procesos. Es una política que puede ser conveniente para tal fin, pero en modo alguno, necesaria constitucionalmente.

10.10. Finalmente, **la Sala debe insistir en que por el especial diseño de la acción popular, que a favor del accionante es un derecho político fundamental, no puede ser comparada la situación de la persona que demanda con la persona demandada.**

*Se trata de supuestos jurídicos diversos que dan lugar a protecciones diferentes. Ahora bien, el argumento de considerar que derogar el incentivo individual a favor del actor popular lo pone en desventaja y rompe el equilibrio procesal, porque deja a quien interpone la acción sin posibilidad de contar con recursos y medios para defender los derechos e intereses colectivos violados, no es aceptable. Lo único que suprimió el Congreso es el incentivo, es decir, el premio por haber defendido los derechos. En modo alguno se derogaron las costas o la posibilidad de reclamar los daños a los que legítimamente se tenga lugar.”*

Tomando en consideración los postulados normativos y jurisprudenciales que pasan de efectuarse, de golpe, queda relegado cualquier interés económico en cabeza del actor popular, pues, justamente, tal razonamiento fue el pilar argumentativo sobre el que recayó el estudio de la Corte Constitucional en pro de avalar la constitucionalidad de la reforma legislativa que suprimió el incentivo dentro de este tipo de acciones constitucionales, así las cosas, creo que, en armonía con ello, lo único que corresponde al juez constitucional, de cara a los planteamientos desarrollados a lo largo de esta providencia, es acceder al reembolso de los gastos en que haya incurrido el actor popular en desarrollo de su cometido, es decir, en aras a lograr la protección del derecho colectivo, lo anterior refule con mayor claror, si se quiere, ante las consideraciones efectuadas por la Corte Constitucional cuando estimó que, en tratándose de acciones populares, su ejercicio no entraña un derecho subjetivo o personal, como ocurre en la generalidad de los asuntos llevados a instancias jurisdiccionales, luego, sea esta una razón adicional en procura de soportar la tesis del Tribunal, consistente en que, para el caso, al no haberse acreditado el pago de honorarios con miras a que un profesional del derecho asistiere al actor popular a la defensa de los intereses colectivos, desde luego, en su área de conocimiento específico, esto es, el derecho, ningún concepto compensatorio debió fijarsele, pues, se itera, sostener lo contrario, sería dar vía libre a un concepto retributivo y no compensatorio, lo cual, como ya se anotó, es a todas luces contrario a la finalidad de la institución jurídica a estudio.

Luego, lo anterior no significa que sea el actor popular el llamado a asumir los gastos en que incurre como consecuencia del trámite procesal, a modo de una mengua en su patrimonio, pero, se insiste, dicho reembolso se efectuaría a modo de costas procesales, llámense gastos u honorarios, pero de modo alguno podría sostenerse que allí mismo puedan estimarse como ínsitas las agencias en derecho, pues tal proceder entrañaría un estímulo de carácter económico en relación al ejercicio de la acción constitucional, cuando como se vio, por esencia, dicho proceder debe verse acompasado por un espíritu altruista, sin ánimo de pérdida, como es lógico, pero mucho menos con ánimo lucrativo, como se ha observado en pluralidad de ocasiones.

Atentamente,



**JULIÁN VALENCIA CASTAÑO**  
**MAGISTRADO**