

ACCION POPULAR - Generalidades / ACCION POPULAR - Objeto y finalidad

La acción popular, consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas. Así las cosas, esta acción es el mecanismo jurídico que tiene la comunidad afectada, para que de forma rápida y sencilla se proceda a ordenar la protección de sus derechos colectivos.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO - No se configuro / PATRIMONIO CULTURAL CAFETERO - Departamento del Quindio / PROYECTOS DE EXPLORACION Y EXPLOTACION DE HIDROCARBUROS - Se retiraron del área declarada como Paisaje Cultural Cafetero con anterioridad a la instauración de la acción popular

El presente asunto se contrae a establecer, por un lado, si es procedente denegar las súplicas de la demanda en lugar de declarar la carencia actual de objeto por hecho superado, por no haberse configurado violación de los derechos colectivos aducidos por la actora; y, por el otro, determinar si estuvo acertada la condena en costas y agencias en derecho decretada por el a quo, ya sea, por no haberse demostrado la amenaza o violación de los mencionados derechos colectivos invocados en el sub examine y/o por errónea aplicación de la Ley... En virtud de lo anterior y en atención a que el escrito introductorio se presentó el 14 de febrero de 2012, es evidente que las entidades demandadas no obraron de mala fe ni con intención de vulnerar el medio ambiente ni el Patrimonio Cultural Cafetero declarado por la UNESCO. En efecto, el Contrato de Consultoría núm. 2110665, suscrito por el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE- y la Unión Temporal Perforaciones 2010, por medio del cual se pretendía intervenir algunas zonas del Departamento del Quindío con el objeto de verificar la posibilidad de exploración y explotación de hidrocarburos, se celebró el día 18 de mayo de 2011, es decir con anterioridad a la inclusión en la lista de Patrimonio de la Humanidad al mencionado Paisaje Cultural Cafetero, que se efectuó en el mes de junio de 2011 y formalizado en Colombia mediante la Resolución núm. 2079 de 7 de octubre de ese mismo año, expedida por el Ministerio de Cultura... Así las cosas, es evidente que el retiro del proyecto del área en controversia no se debió a la instauración de esta acción popular sino a la declaratoria del área como Paisaje Cultural Cafetero y a las gestiones realizadas, entre otras, por la Corporación Autónoma Regional del Quindío -CRQ- y la Defensoría del Pueblo, de conformidad con la queja radicada por la actora ante ésta, la cual se efectuó en forma previa a la iniciación de este proceso, situación que a su vez, se subsanó con anterioridad. Por consiguiente, es claro que contrario a lo manifestado por el Tribunal Administrativo del Quindío, en el sub examine no se configuró la carencia de objeto del proceso por hecho superado, por cuanto en el presente asunto no se vulneró ni amenazó derecho colectivo alguno, pues, se repite, el proyecto de explotación de hidrocarburos fue retirado del área declarada como Paisaje Cultural Cafetero con anterioridad a la instauración de la acción popular de la referencia, además de que en la zona no se efectuaron trabajos que impactaran el medio ambiente y demás derechos colectivos.

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., seis (6) de marzo de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 63001-23-31-000-2011-00309-01(AP)

Actor: ALICIA BOTERO MEJIA

Demandado: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL QUINDIO Y OTROS

Procede la Sala a decidir los recursos de apelación interpuestos por la Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-, el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE- y la Procuraduría Cincuenta y Siete Judicial II para Asuntos Administrativos de Armenia Quindío, contra la sentencia de 23 de agosto de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío.

I.ANTECEDENTES:

I.1.- La señora **ALICIA BOTERO MEJÍA** interpuso acción popular contra el **Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-, el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE- y la Unión Temporal de Perforaciones 2010**, por considerar vulnerados los derechos colectivos consagrados en el los literales a), c), g) y l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

I.2.- HECHOS

Se resumen, de la siguiente forma:

Expresó que es propietaria de una finca rural ubicada en la Vereda Calle Larga del Corregimiento de Barcelona del Municipio de Calarcá, Quindío, la cual adquirió por

herencia de su abuela.

Afirmó que aparte de ostentar el dominio de dicho bien, se ha dedicado a ejercer liderazgo en la comunidad veredal, ha capacitado a las mujeres y los niños en edad escolar, además ha apoyado distintas actividades en aras de la preservación de la tranquilidad y paz de todo el sector.

Sostuvo que la Vereda Calle Larga es una región cultivada en café y plátano, además de que allí se practica la ganadería; se encuentra bordeada en su franja izquierda por el Río Quindío, cuyos predios han sido adquiridos en gran parte por sus ancestros.

Señaló que dicha Vereda cuenta con un salón de acción comunal, una escuela oficial así como con una carretera de acceso a las varias fincas, con servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía.

Manifestó que en aras de conservar y respetar la tradición rural desarrollada en las fincas, haciendas o parcelas, y ante el resurgimiento de una catástrofe natural, como fue el terremoto de 1999, varios estamentos de la Región del Eje Cafetero tanto públicos como privados, se dieron a la tarea de obtener la declaratoria de dichos paisajes como «*Patrimonio de la Humanidad*», por parte de la UNESCO.

Explicó que lo anterior se dio a través del Comité de Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Tecnología (UNESCO), quien inscribió el «*PAISAJE CULTURAL CAFETERO*» en la lista de patrimonio mundial, por ser ejemplo excepcional de un paisaje cultural sostenible y productivo que se adapta a características geográficas y naturales únicas en el mundo. En sesión número 35 del Comité, celebrada en París, entre el

19 y 29 de junio de 2011, se realizó la mencionada declaratoria, la cual hace referencia a 47 Municipios y 411 Veredas de los Departamentos del Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca.

Agregó que el hecho de que la UNESCO haya efectuado dicha declaración, significa que la Región y el País obtendrían mayor reconocimiento mundial, que sus habitantes adquieren unos compromisos en la conservación y protección del medio ambiente, así como del legado cultural que debe ser conocido por todos en el mundo.

Relató que dicha zona es objeto de «*explotación minera*» a través de títulos y contratos adjudicados por el Gobierno Central, los cuales tienen apariencia de captura de información sísmica, pero que en realidad recogen datos que luego son vendidos a las multinacionales mineras cuya finalidad es un enriquecimiento patrimonial, lo cual desconoce el trabajo interinstitucional y de los campesinos del Eje Cafetero.

Arguyó que el 29 de septiembre de 2011, se presentó a su finca «*Costa de Oro*» un funcionario de la «*firma consultora de Bogotá*», quien decía tener contrato con el **Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE-**, a fin de que le otorgara autorización para ingresar a su predio y ocuparlo en forma transitoria, con el objeto de adecuar una trocha para «*materializar el trazado y adelantar labores de topografía, perforación, registro e información sísmica*».

Indicó que negó el ingreso solicitado, pues consideró que no era sensato «*que antes de cualquier conocimiento de causa*» se le «*dijera: Firme!*».

Expresó que dicho funcionario le dejó papelería a nombre de la empresa «*Perforaciones 2010*» para que fuese diligenciada con sus datos, situación que la

obligó a elevar sendos derechos de petición, a fin de tener un conocimiento claro y preciso de las obras que se pretendían ejecutar en la franja de su propiedad, así como en los predios vecinos.

Adujo que preocupada con los posibles perjuicios sobrevinientes a causa de una explotación minera o de búsqueda de hidrocarburos, acudió a la Defensoría del Pueblo –Regional Quindío-, con el fin de obtener protección de los derechos colectivos y del ambiente.

Precisó que quienes atendieron su Queja, enviaron Oficio núm. 007414 de 3 de octubre de 2011 a la firma **Unión Temporal Perforaciones 2010**, sede Bogotá, por el cual le pidieron información sobre el particular y le solicitaron que exonerara la finca «*Costa de Oro*» del contrato suscrito con el **Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE-** y además, se les puso en conocimiento acerca de que no era su deseo «*ponderar posibles perjuicios*».

Argumentó que, igualmente, la Defensoría del Pueblo –Regional Quindío- envió el Oficio núm. 008002 el día «*24 de octubre*» a la **Corporación Autónoma Regional del Quindío –CRQ-**, por el cual le advirtió acerca de los posibles perjuicios y daños ambientales que se podrían presentar con la ejecución del contrato celebrado entre la **Unión Temporal Perforaciones 2010** y el **Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE-**, y además, le solicitó concepto acerca del riesgo por el daño generado en el sistema ecológico del Departamento con la actuación de dichas entidades.

Agregó que además de lo anterior, envió Oficios núms. 008001, 008117 y 008118, respectivamente, a los Ministerios de Minas y Energía; Ambiente y Desarrollo Sostenible; y de Cultura, por los que se les solicitó excluir al Departamento del

Quindío de esa «*exploración minera*» con fundamento en: la declaratoria del Paisaje Cultural Cafetero como Patrimonio de la Humanidad declarado por la UNESCO en junio de 2011; el Acuerdo Para la Prosperidad suscrito por el Presidente de la República en Quindío; y el reconocimiento de la Ministra de la Cultura de «*nuestro PCC¹ como patrimonio cultural de la Nación*».

Expresó que el 8 de noviembre de 2011, la **Corporación Autónoma Regional del Quindío –CRQ-**, allegó respuesta a la Defensoría del Pueblo, a través del Ingeniero ORLANDO MARTÍNEZ ARENAS –Jefe (E) de la Oficina Asesora de Planeación y Direccionamiento Estratégico-, quien señaló que el Comité de Dirección de la CRQ, en reunión con la firma contratista, la Interventoría del **Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE-** y la **Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-**, planteó las inquietudes de tipo legal y del procedimiento a aplicarse en atención a la declaratoria de Paisaje Cultural Cafetero como Patrimonio Cultural de la Humanidad, el Acuerdo de la Prosperidad firmado por actores del Departamento del Quindío con el Presidente de la República Juan Manuel Santos el 14 de agosto de 2011 y, la Resolución núm. 2079 de octubre 7 de 2011 del Ministerio de Cultura. Allegó en dicha respuesta, el Oficio dirigido al Director Nacional de la **Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-**, por el cual le solicitó revisar el marco jurídico y legal vigente con respecto a la ejecución del Programa Sísmico CAUCA –PATIA, el cual en dos líneas (trazos transversales) ingresa a la jurisdicción del Departamento del Quindío.

Sostuvo que, posteriormente, en el Foro Departamental sobre la Minería, realizado el 5 de agosto de 2011 en el Centro de Convenciones Cultural y Metropolitano del Quindío, se concluyó con un **NO** rotundo a la exploración mega minera.

¹ Paisaje Cultural Cafetero.

Afirmó que en virtud de lo anterior, el Director de Minas, doctor Germán Vargas Cuervo, allegó respuesta a la Defensoría del Pueblo, en la que informó que se encontraba a la espera de nueva reunión con el Ministerio de Cultura en busca de que la actividad minera sea compatible con la definición de Patrimonio Cultural. Asimismo, señaló que los títulos mineros vigentes en el Eje Cafetero, eran para materiales de construcción, por lo que se acordó llevar a cabo una mesa de trabajo, lo que no resolvió de fondo lo solicitado por la Defensoría del Pueblo.

Señaló que en virtud de la respuesta de uno de sus derechos de petición, suscribió contrato identificado bajo el núm. 20110665 con la firma contratista **Unión Temporal de Perforaciones 2010**, de la cual hacen parte **KINETEX** sucursal Colombia (49% de participación), **AFIACOL S.A.S** (40% de participación) y **ASEDING LTDA** (11% de participación).

Indicó que dicho contrato tiene como antecedente que el pasado 27 de octubre de 2008, el **Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE-** y la **Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH-** suscribieron un convenio para que la primera a través de un concurso de méritos adjudicara contrato de procesamiento e interpretación sísmica para el Programa Sísmico de la Cuenca CAUCA -PATÍA.

Alegó que el 16 de noviembre de 2011, recibió invitación de las firmas contratantes, contratista e interventora del «*PROGRAMA SÍSMICO EN LA CUENCA CAUCA PATÍA 2D-09*», la que se llevó a cabo en la Escuela Calle Larga y de la que fue partícipe activamente, ya que hizo invitación a la prensa escrita y hablada, a la comunidad del sector (propietarios y alumnos de la Escuela), organizaciones ambientalistas, líderes académicos y la Defensoría del Pueblo. En dicha reunión, junto con sus invitados, puso en conocimiento su oposición al proyecto.

Agregó que en la misma, la firma contratista explicó la parte operativa, pues indicó que a una distancia de cada 20 metros, realizarían perforaciones a los predios a una profundidad de 14 metros y 10 centímetros de ancho, que introducirían material químico y efectuarían una implosión a efectos de producir una onda acústica. Adicionalmente, señalaron que no requerían autorización de la **Corporación Autónoma Regional del Quindío –CRQ-**, pues solo elaborarían un plan ambiental al que se ajustarían en todo su rigor.

Manifestó que en la reunión uno de los propietarios de los predios a explorar les preguntó qué era lo que buscaban, la firma contestó que su objetivo era conocer la geología, la estructura de las rocas en el subsuelo y adquirir información de una cuenca que es desconocida. Insistieron en expresar que no buscaban hidrocarburos, sin embargo, se les dejó en claro que ellos no estaban interesados en colaborar en dicha exploración, pues se sentían amenazados en su seguridad y salubridad pública, ya que aunque se trataba de una implosión, ésta podría generar ondas expansivas.

Enunció que no es un secreto, que una de las políticas del actual Gobierno Nacional es la exploración y explotación de minerales e hidrocarburos. El 62% del Departamento del Quindío está comprometido en contratos y solicitudes de concesión para la explotación minera, lo que va en contravía de la declaratoria de Paisaje Cultural Cafetero y del verdor del Quindío.

Argumentó que en el Acuerdo de Prosperidad núm. 43, realizado en agosto de 2011, en el Parque Nacional de la Cultura Cafetera en Montenegro Quindío, se estableció que el 15 de febrero de 2012 vence el plazo para que el Gobierno Nacional determine las exclusiones, restricciones y control de la actividad minera

en el área de Paisaje Cultural Cafetero.

Adujo que el 18 de noviembre de 2011, la Defensoría del Pueblo, recibió oficio núm. 124, suscrito por el Director de Hidrocarburos, quien les notificó que la Queja relativa al Programa Sísmico, había sido enviada al Director de la **Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-**.

Relató que el 28 de noviembre de 2011, la Defensoría del Pueblo recibió Oficio de la **Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH -**, por el cual afirmó que contrató al **Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE-** para la realización de un estudio geológico y geofísico (sísmico) por el que pretendía conocer las condiciones geológicas generales del subsuelo de la zona, de conformidad con las funciones establecidas en los Decretos 1760 de 2003 y 4137 de 2011, que son las de identificar y evaluar el potencial de hidrocarburos en el País. Además expresó que *«...Atendiendo el sentir generalizado de la población Quindiana, respecto del Paisaje Cultural Cafetero, se determinó cortar esas líneas que entraban en el Quindío y retirar el proyecto de dicha zona, quedando restringido a su área de amortiguamiento en la cual no se realizarán perforaciones y sólo se colocarán geófonos en superficie, que no generan impacto ambiental alguno»*

Agregó que en dicho documento, la **Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH-** consideró que el uso del producto *«Sismigel plus»* elaborado por INDUMIL era muy seguro debido a su baja sensibilidad al roce y al impacto así como que no era más potente que la dinamita, por lo cual no era utilizado en minería sino en labores de prospección sísmica de hidrocarburos.

Aseveró que con la respuesta de *«retirar el proyecto de dicha zona»*, no se soluciona la problemática ambiental que va a ocasionar el desarrollo de dicho

contrato, pues el hecho de colocar geófonos en el territorio no desvía el estudio exploratorio del subsuelo que permite conocer las características de composición químicas, características o información que quedan de propiedad del Estado.

I.3. – PRETENSIONES.

Solicitó que se protejan los derechos colectivos consagrados en los literales a), c), g) y l) de la Ley 472 de 1998 y, en consecuencia:

a) Se ordene a las entidades demandadas cancelar toda actividad o estudio exploratorio del suelo y subsuelo del Departamento del Quindío, como de explotación minera y de hidrocarburos, por encontrarse en contraposición del Paisaje Cultural Cafetero declarado por la UNESCO y reconocido por el Ministerio de Cultura.

b) Se exhorte a la **Corporación Regional del Quindío –CRQ-** para que como máxima autoridad ambiental, prevenga a las autoridades del orden nacional, contratistas y adjudicatarios de títulos de exploración y explotación minera, sobre el régimen jurídico especial en tema ambiental que tiene el Departamento del Quindío.

I.4.- DEFENSA:

I.4.1.- El Ministerio de Minas y Energía, actuando por conducto de apoderada, contestó la demanda y se opuso a sus pretensiones. En esencia, adujo lo siguiente:

Que es evidente que la acción no se presentó para proteger los derechos colectivos, sino para salvaguardar improcedentemente los derechos particulares de la actora.

Argumentó que dicha entidad no se encuentra legitimada en la causa por pasiva para ser parte en este proceso, por cuanto dentro de sus funciones legales y reglamentarias no le corresponde adelantar actividades de prospección, exploración y explotación de minerales e hidrocarburos. Adicionalmente, la actora olvida que el Contrato núm. 2110665 de consultoría fue celebrado entre el **Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE-** y la **Unión Temporal de Perforaciones 2010** en el cual dicho Ministerio no es sujeto contractual.

Resalta que dicho Contrato de Consultoría se fundamenta en el Convenio núm. 200834, suscrito entre el **Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE-** y la **Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH-**, siendo esta última una persona jurídica de derecho público distinta de dicho Ministerio.

Expuso que el mencionado estudio, objeto de controversia, contratado por la **Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH-**, a través del **Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE-**, tiene por finalidad identificar y evaluar el potencial hidrocarburífero del país, por ende, dicho análisis no está referido a la minería, como erradamente lo entienden la actora y la Defensoría del Pueblo.

Alegó que la actividad minera y petrolera se regula por normas jurídicas distintas en Colombia, razón por la cual no tiene presentación alguna que en el sub lite se hable incoherentemente de títulos mineros, cuando en una de las respuestas dadas por la **Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH-**, ésta fue muy clara en manifestar la finalidad de dichos estudios.

Argumentó que la demandante no ha probado ni demostrado la existencia de un daño y/o amenaza real a derechos e intereses colectivos, lo cual va en contravía del artículo 30 de la Ley 472 de 1998, que establece que la carga de la prueba corresponde al actor popular.

Solicitó que en virtud de lo anterior, se declare que la presente acción resulta improcedente, pues como ya se dijo, la actora no busca la protección de derechos colectivos, sino individuales y no se acreditó la existencia de una amenaza o daño de los derechos protegidos por la acción popular.

I.4.2.- El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE-, actuando por conducto de apoderada, contestó la demanda y se opuso a sus pretensiones. En esencia, adujo lo siguiente:

Que suscribió con la **Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH-** el Convenio núm. 200834 el 27 de octubre de 2008, por medio del cual se comprometió a ejecutar la gerencia de los proyectos del Grupo de Gestión del Conocimiento de Proyectos de Adquisición Sísmica y sus interventorías; dos pozos estratigráficos y sus interventorías; 3 proyectos de solución integrada para la adquisición, levantamiento y captura de información de datos geofísicos y sensores remotos.

Explicó que mediante Resolución núm. 139 de 2 de marzo de 2011, el Gerente General (E), en acatamiento a la recomendación del Comité Asesor Evaluador, adjudicó el contrato derivado del concurso de méritos CM-063-2010, a la **Unión Temporal Perforaciones 2010**, conformada por las sociedades KINETEX SUCURSAL COLOMBIA INC, AFIACOL S.A.S. y ASEDING LTDA, cuyo objeto era la consultoría para la adquisición, procesamiento e interpretación sísmica para el Programa Sísmico en la Cuenca CAUCA -PATIA.

Enunció que con ocasión de la adjudicación citada anteriormente, se celebró el contrato núm. 2110665 el día 18 de mayo de 2011, con la firma la **Unión Temporal Perforaciones 2010** y el día 16 de agosto de la misma anualidad, se suscribió el Acta de inicio de la ejecución del Programa Sísmico CAUCA PATIA, el cual contempla el área de influencia en los Departamentos del Valle del Cauca, Quindío y Risaralda, con un trazado de cinco líneas cuyas coordenadas corresponden a 248 Km de adquisición sísmica.

Argumentó que en el marco del desarrollo del proyecto, se iniciaron labores de campo el día 9 de septiembre de 2011, durante las cuales los profesionales de la interventoría a través de conversaciones llevadas a cabo con las comunidades, detectaron que el trazado inicial entraba al área de Paisaje Cultural Cafetero, situación que fue posterior a la celebración del contrato de 18 de mayo de 2011, pues para esta fecha aún no se había hecho inclusión del Paisaje Cultural Cafetero, por cuanto tal declaratoria se llevó a cabo hasta la 35 sesión de la UNESCO, celebrada en Paris, Francia, el 25 de junio de 2011.

Expuso que en consideración a la importancia que tiene la mencionada declaración, se empezó a revisar el tema de las reuniones de seguimiento adelantadas en el marco del contrato, y en consecuencia, en la mesa de trabajo llevada a cabo el 21 de noviembre de 2011, se solicitó a la **Unión Temporal Perforaciones 2010** presentar una solución que permitiera la no intervención en dicha área, solución que fue comunicada mediante Oficio núm. 20124300004912, del cual se adjuntó copia.

Alegó que en virtud de lo anterior, a través de la Comunicación núm. 20122320003151, solicitó a la **Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH-** el

aval técnico del trazado de las líneas sísmicas, el cual se otorgó mediante Comunicación núm. 20124302500001711 recortándose las líneas ANH-VC-N-2010-02 y ANH-VC-1-2010-04 en el extremo sur oriental, incluyendo la zona de amortiguamiento del Paisaje Cultural Cafetero, para lo cual se rediseñó el programa sísmico CAUCA –PATIA.

Concluyó que de lo anterior, se colige que es claro que a la fecha, las coordenadas definitivas, luego de los ajustes al trazado, no intervienen con las coordenadas del Paisaje Cultural Cafetero, aspecto que se le informó a la actora en respuesta de los derechos de petición por ella elevados.

Finalmente, relató que el pasado 1º de marzo de 2012, se adelantó reunión en las instalaciones de la Gobernación del Quindío, con participación de propietarios de predios, entre ellos, la demandante, representantes de la Gobernación del Quindío, Contraloría General de la República, la **Unión Temporal Perforaciones 2010**, AR Geophysical, y la **Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH-**, entre otros, cuyo objeto inicial fue realizar la resocialización del Programa Sísmico en la Cuenca CAUCA –PATIA; se explicó de forma detallada el tema del Paisaje Cultural Cafetero y la injerencia de los Municipios en que éste interviene, precisando además, que a la fecha, no se estaba desarrollando ningún tipo de actividad hasta tanto no se revisara el tema de manera conjunta con la mencionada **Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH-**.

I.4.3.- La Unión Temporal Perforaciones 2010, guardó silencio.

I.4.4.- La Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-, actuando por conducto de apoderado, contestó la demanda, se opuso a sus pretensiones y propuso las siguientes excepciones:

«*CUMPLIMIENTO DE LA LEY E INEXISTENCIA DEL DAÑO A LOS INTERESES COLECTIVOS*». La hizo consistir en el hecho de que según los artículos 88 de la Carta Política y 1º y 2º de la Ley 472 de 1998, las acciones populares son de naturaleza preventiva y correctiva, por ende, disponen de un procedimiento preferencial a fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio de los derechos colectivos, lo cual permite concluir que para que prospere la acción, se debe establecer que existe un agravio real a dichos intereses, lo cual se desvirtúa en el hecho de que dicha entidad ostenta la calidad de administradora del recurso hidrocarburífero de propiedad del Estado, por lo cual se encuentra facultada para evaluar el potencial de dicho recurso.

Enunció que, además de lo anterior, está demostrado que según el acervo probatorio allegado al expediente, ha adoptado todas las medidas pertinentes para salvaguardar la importancia que tienen para Colombia y en particular para los Quindianos, la preservación del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia.

«*FALTA DE CAUSA PARA PEDIR*». La hizo consistir en el hecho de que no existe violación ni amenaza de los derechos colectivos invocados por la demandante, en razón de que el proyecto sísmico no se adelanta dentro del Paisaje Cultural Cafetero y que las actividades de la industria de los hidrocarburos son consideradas de utilidad común, por lo tanto, propugnan por el interés general con base en tres ejes fundamentales; el económico, social y medio ambiental, observando este último como factor principal en el desarrollo de estas actividades, razón por la cual no existe motivo para promover la acción popular.

I.4.5.- La Corporación Regional del Quindío –CRQ-, actuando por conducto de apoderada, en su calidad de vinculada al proceso, se manifestó respecto de la

acción popular de la referencia. En esencia, adujo lo siguiente:

Que no está llamada a responder frente a las pretensiones incoadas por la demandante, puesto que su función se circunscribe a administrar el medio ambiente y recursos naturales renovables, así como propender por su desarrollo sostenible.

Señaló que en relación con los permisos de ingreso a predios, avalados supuestamente mediante la Ley 1274 de 2009, de Servidumbre Petrolera, los recursos minerales, entre ellos los hidrocarburos, son de propiedad del Estado según la Ley 685 de 2001, independientemente de si el yacimiento se ubica dentro de una propiedad particular. Cuando ello ocurre, el Código de Minas consagra la servidumbre como mecanismo para llegar a un acuerdo de manera concertada o no. Para el caso sub examine, es la citada Ley 1274 de 2009, la que establece el procedimiento de avalúo para las servidumbres petroleras y el procedimiento para negocios de manera directa o fallida de la mencionada servidumbre minera.

Indicó que respecto a los permisos dados a la **Unión Temporal Perforaciones 2010**, así como el Plan Ambiental para la ejecución del contrato, para la consultoría, la adquisición, procesamiento e interpretación sísmica, para el «*Programa Sísmico de la Cuenca CAUCA –PATIA 2009*», conforme al contenido del literal a), numeral 1 del artículo 8° y numeral 1 del artículo 9° del Decreto 2820 de 5 de agosto de 2010 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, que reglamenta las licencias ambientales, en el presente asunto no es necesaria una licencia ambiental, dado que esta se requiere para las actividades de exploración sísmica que necesitan la construcción de vías para el tránsito de vehículos y las actividades de exploración sísmica en las áreas marinas del territorio nacional cuando se realicen en profundidades inferiores a 200 metros.

Afirmó que sus funciones respecto a la Resolución núm. 2079 de 2011, expedida por el Ministerio de Cultura, por la cual se reconoció al Paisaje Cultural Cafetero de Colombia como Patrimonio Cultural de la Nación, corresponden a asumir dicho mandato como una figura de ordenamiento especial que debe ser tenida en cuenta en el proceso de revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipales y ser incluida adecuadamente en los Planes de Desarrollo Municipales y Departamentales 2012-2015 que están en proceso de formulación.

Manifestó que el 24 de octubre de 2011, envió un Oficio al doctor Orlando Cabrales, Director Nacional de la **Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-**, por el cual le informó que el día 11 de ese mes y año, la entidad recibió visita de su grupo de contratistas, quienes les dieron a conocer acerca del inicio de la Ejecución del Programa Sísmico CAUCA- PATIA, el cual en dos líneas (trazos transversales) ingresaba a la jurisdicción del Departamento del Quindío.

Sostuvo que en virtud de lo anterior, se les solicitó que debían revisar el marco jurídico legal vigente con respecto a las últimas actuaciones que habían sucedido el último trimestre y se anexaron con las normas pertinentes, las cuales se encontraban vigentes, por lo que debían ser analizadas y tenidas en cuenta.

I.4.6.- El Ministerio de Cultura, actuando por conducto de apoderada, en su calidad de vinculada al proceso, efectuó un recuento normativo de la regulación existente en relación con el patrimonio cultural² y adujo, en esencia, lo siguiente:

² Artículos 8, 70, 63 y 72 de la Constitución Política; 4º, 5º, 8º y 11 de la Ley 397 de 1997; 3º y 8º de la Ley 1185 de 2008; y, 5º y 6º de la Ley 45 de 1983.

Que es claro que el Estado Colombiano cuenta con los correspondientes marcos constitucionales y legales que regulan la declaratoria y manejo del patrimonio cultural material e inmaterial.

Argumentó que los Tratados y los Acuerdos Internacionales son instrumentos a través de los cuales un sujeto de derecho internacional manifiesta su consentimiento para obligarse con otro de las mismas condiciones enmarcadas dentro del ordenamiento constitucional.

Expuso que de conformidad con la Ley 45 de 1983, Colombia tiene obligaciones internacionales sobre la protección y conservación del Patrimonio Cultural de la Nación, inscrito en la lista del Patrimonio Mundial por ser parte de los Estados miembros de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, realizada en París, el 23 de noviembre de 1972.

Afirmó que en consecuencia de lo anterior, el Comité de Patrimonio Mundial, mediante Decisión núm. 35 COM 8B 43, inscribió al Paisaje Cultural Cafetero de Colombia en la lista de Patrimonio Mundial y dentro de la misma, entre otras, recomendó al Estado parte (Colombia) no autorizar ninguna actividad minera dentro de la propiedad y sus alrededores inmediatos.

Expresó que la Corte Constitucional en sentencia de 7 de mayo de 2002, Magistrado Ponente doctor **JAIME ARAUJO REINTERÍA**, estudió la constitucionalidad de los artículos 3º parcial, 4º, 18 literales a) y c) y 36 parcial de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas); precisó, entre otras consideraciones, que desde el plano económico, el sistema productivo ya no puede extraer recursos ni producir desechos ilimitadamente, debiendo sujetarse al interés social, al ambiente y al **Patrimonio Cultural de la Nación**. Igualmente, señaló que además de los

requisitos ambientales en las zonas definidas como de especial interés arqueológico, histórico o cultural, se deben adicionalmente aplicar los requisitos establecidos en las leyes o normas que especialmente protegen el patrimonio de dichas características. Así mismo, argumentó que los bienes que conformen el Patrimonio Cultural pertenecen a la Nación, con carácter inalienable, imprescriptible e inembargable, por lo que la Ley debe proveer los mecanismos necesarios para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares.

Aclaró que si bien es cierto que la Ley no prohíbe la explotación minera de estas zonas, ello no es obstáculo para preservar el delicado equilibrio entre el desarrollo económico, la rehabilitación y divulgación del patrimonio cultural.

Finalmente, propuso la excepción de «*FALTA DE LEGITIMACIÓN EL LA CAUSA POR PASIVA*», la cual hizo consistir en el hecho de que la presunta causa de los daños referidos en el libelo demandatorio no le pueden ser imputados, dado que no tuvo ninguna responsabilidad ni participación en la creación de la situación fáctica y jurídica sustento del presente proceso.

Indicó que dicho Ministerio es parte demandada porque así lo decidió el a quo, sin embargo, ni en los hechos ni pretensiones objeto de litigio se le endilga responsabilidad alguna.

Enunció que, no obstante lo anterior, seguirá atento para prestar todo el apoyo técnico, en lo que esté a su alcance, así como la colaboración que sea necesaria en defensa del Paisaje Cultural Cafetero.

I.4.7.- La Nación –Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial-, actuando por conducto de apoderado, en su calidad de vinculado al proceso, adujo, en esencia lo siguiente:

Que la demanda carece tanto de fundamento fáctico como jurídico además de que los asuntos mencionados en la misma no se encuentran en el centro de sus funciones y/o competencias como tal, pues son de resorte de la **Corporación Regional del Quindío –CRQ-** o de la **Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-** o del **Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE-**.

Aseveró que sus funciones se dirigen a fijar las políticas en materia ambiental, ordenar y regular el ordenamiento ambiental del territorio así como definir las políticas y regulaciones a las que se sujeta la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables de conformidad con la Ley 99 de 1993 y el Decreto Ley 3570 de 2011.

Arguyó que en virtud de lo anterior, no es un ente ejecutor de las políticas de que trata el asunto de la referencia, por lo que no está legitimado para responder frente a una eventual violación de los derechos colectivos invocados por la demandante.

Efectuó un recuento acerca de sus funciones, consagradas en el citado Decreto Ley 3570 de 2011 y concluyó que no es un órgano ejecutor sino de gestión, encargado de fijar, como ya se dijo, las políticas a nivel nacional sobre la protección de los recursos renovables y del medio ambiente, las cuales son aplicadas o ejecutadas por las demás autoridades ambientales.

Expresó que en este caso, sería la **Corporación Regional del Quindío –CRQ–** competente para conocer el asunto de la referencia y para el efecto, realizó un repaso de sus competencias.

Finalmente, propuso la excepción de «*FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA*», la cual hizo consistir en que de conformidad con sus funciones las llamadas a responder serían INGEOMINAS y/o la CRQ.

I.4.8.- El Servicio Geológico Colombiano (antes INGEOMINAS), actuando por conducto de apoderado, en su calidad de vinculado al proceso, efectuó un recuento histórico de la normatividad que la ha regido y propuso la excepción de «*FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA*», la cual hizo consistir en el hecho de que dicha entidad no es la que tiene a su cargo alguna actividad que pudiera evitar la supuesta vulneración que señala la actora, pues tal aspecto le corresponde a la autoridad ambiental.

I.4.8.- La Autoridad de Licencias Ambientales –ANLA–, guardó silencio.

II. FUNDAMENTOS DEL FALLO IMPUGNADO.

EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO, en sentencia de 23 de agosto de 2013, declaró, entre otras, la carencia actual de objeto por hecho superado. En esencia adujo lo siguiente:

Que después de efectuar un estudio de las pruebas allegadas al expediente, la normativa reguladora del tema y la Jurisprudencia del Consejo de Estado, pudo concluir que en el caso bajo estudio acaeció la ocurrencia de un hecho superado o carencia de objeto del proceso, dado que la actora pretendía que mediante esta

acción popular se terminara cualquier actividad de estudio exploratorio de suelo y subsuelo en la totalidad del Departamento del Quindío, situación que finalmente se verificó el 17 de abril de 2012, fecha en la que ya se había presentado la demanda de la referencia y para la cual, ya estaban notificados la mayoría de los integrantes de los demandados, por lo que no era necesario ordenar la adopción de medidas al respecto, habida cuenta de que éstas se implementaron en el desarrollo de la actuación procesal.

Enunció que, *«no obstante la declaratoria anterior, en gracia de discusión, considera la Sala que de la totalidad del material probatorio recaudado y con sujeción a los argumentos constituidos en la providencia que decidió negar la concesión de la medida cautelar en el proceso, que tampoco se acreditó la vulneración real de los intereses y derechos colectivos invocados como tales en la demanda, sino una mera amenaza de su transgresión.»*

Precisó que si bien es cierto que el Proyecto Sísmico Cuenca CAUCA -PATIA, fue diseñado inicialmente ingresando al Patrimonio Cultural Cafetero y luego de su recorte, continuaba en su zona de amortiguación hasta su retiro definitivo del Departamento del Quindío, también lo es que según documentos visibles a folios 11 a 14 del cuaderno de pruebas del expediente³, el aludido proyecto nunca se ejecutó ni dentro del referido Patrimonio Cultural Cafetero ni en su zona de amortiguación y que las únicas actividades que se alcanzaron a desarrollar en el citado ente territorial, correspondieron a trabajos de topografía realizados entre el 12 de septiembre de 2011 hasta el 25 de febrero de 2012, en una extensión de 10.04 kilómetros.

³ «El cual fue puesto en conocimiento de las partes sin que ninguna se manifestara al respecto».

Argumentó que no habría lugar a ordenar el pago del incentivo económico que preveía el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, por cuanto dicha norma fue derogada por la Ley 1425 de 2010, preceptiva que rige desde su promulgación, 29 de diciembre de 2010.

Señaló que sobre las agencias en derecho y gastos procesales –costas-, la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de 11 de septiembre de 2003, con ponencia de la Consejera **OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO**, sentó la tesis según la cual no obstante que la condena en costas debe imponerse en forma objetiva, su reconocimiento requiere debida comprobación.

Manifestó que, en el caso sub judice, se pudo comprobar el pago de gastos por parte de la demandante en la ejecución del trámite judicial, pues allegó la constancia de la publicación que de la acción popular hizo en el Periódico La Crónica del Quindío, en consecuencia se hace necesario reconocer el valor que canceló por dicho concepto.

Indicó que considera necesario reconocer la condena en costas a favor de la actora, por cuanto del análisis en conjunto de las pruebas recaudadas, se pudo colegir que la protección de los derechos colectivos invocados por la demandante como amenazados y transgredidos por los demandados, se produjo con ocasión de la presentación de la acción popular de la referencia.

Relató que en las costas a que tiene derecho la demandante, se incluirán las agencias en derecho aunque no haya actuado a través de apoderado judicial, pues de conformidad con el pronunciamiento del Consejo de Estado, en providencia de 9 de junio de 2011, Consejero Ponente doctor **MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**, las mismas se pueden fijar sin que hubiere mediado

forzosamente la intervención de un profesional del derecho y en tal sentido, al haberse verificado su actuación en todo el curso del presente asunto, serán fijadas a su favor con sujeción a los lineamientos previstos por el Consejo Superior de la Judicatura.

Arguyó que respecto de quién asume el pago de las costas, se procederá conforme a los parámetros del Código de Procedimiento Civil, en cumplimiento de la remisión que al respecto consagra el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, el cual pone de presente que las disposiciones del Código de Procedimiento Civil relativas a la condena en costas son aplicables a las acciones populares y que ésta es procedente cuando en el transcurso del proceso aparezca demostrado que la parte actora ha incurrido en gastos, como es el caso.

Transcribió apartes del artículo 392 del Código de Procedimiento Civil y de la providencia de 22 de enero de 2004, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado con ponencia del doctor **CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE** y concluyó que, comoquiera que en el sub examine se demostró que la actora llevó a cabo la publicación aludida aunque no se acreditó el valor de la misma y el gasto de las copias que acompañó como anexos de la demanda, aunque tampoco probó el costo de éstas, accedería al reconocimiento de dichas erogaciones por parte de los integrantes de la parte demandada: el **Ministerio de Minas y Energía**, la **Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-**, el **Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE-** y la **Unión Temporal de Perforaciones 2010**, por partes iguales mediante incidente de liquidación.

Resaltó, finalmente, que la circunstancia de que no se hubiese comprobado la mala fe de las demandadas no enerva la condena en costas.

III.- FUNDAMENTOS DE LAS IMPUGNACIONES.

III. 1.- La **Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-** impugnó la sentencia de 23 de agosto de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío. En esencia adujo lo siguiente:

Que la providencia apelada carece de congruencia, dado que dentro del proceso nunca se demostró de manera real, clara o eficiente que hubiese existido una amenaza de los derechos colectivos y mucho menos la acción u omisión de la autoridad o particular, por el contrario, se puede observar la conducta diligente y apropiada de la entidad.

Expresó que dicha autoridad demostró, mediante las excepciones, el cumplimiento de la Ley e inexistencia del daño a los intereses colectivos así como falta de causa para pedir.

Explicó que al no pronunciarse o valorar en forma adecuada tales medios exceptivos, afectó la diafanidad de la sentencia al no fijar las delimitaciones de responsabilidades o la imposición de medidas vulnerando sin duda el debido proceso a la entidad.

Enunció que si bien es cierto que en la parte resolutive de la sentencia se declara la carencia actual de objeto por hecho superado, también es cierto que dicha decisión se sustenta de manera equivocada, ya que sin perjuicio de que el hecho superado se tome como aquella situación que sucede en el curso de un trámite, es claro como primera medida que existió carencia del objeto de la demanda incluso con anterioridad de la admisión de la misma, hecho que ocurrió el 14 de febrero de 2012.

Señaló que el Tribunal no tuvo en cuenta la excepción por ella propuesta, que sin duda, de haber sido valorada y apreciada con las pruebas recaudadas, claramente el sentido del fallo hubiese sido distinto, coherente y ajustado a derecho.

Manifestó que «*NUNCA*» se demostró la existencia o amenaza de los derechos colectivos, por lo que fue apresurado declarar la existencia o amenaza de estos, sin tener en cuenta las consideraciones reales, verificables evaluadas y razonadas, partiendo de conceptos científicos y técnicos, en los que a pesar de no llegar a unos términos de certeza, pueden utilizarse para determinar la declaración de su existencia.

Indicó que acorde con la naturaleza de la acción popular, esta se hace procedente cuando exista peligro de daño, que éste sea grave e irreversible o que exista el principio de certeza científica que así lo demuestre.

Argumentó que con las pruebas aportadas y practicadas, no se demuestra siquiera alguna causal que indique la existencia de estos presupuestos, además, resaltó el hecho de que solicitó un dictamen pericial, lo cual no fue tenido en cuenta, pues con su realización se hubiese podido ilustrar de manera suficiente los efectos de las actividades exploratorias y la inexistencia de amenaza de los derechos invocados por la demandante.

Expuso que la acción popular no resulta viable, porque para que ésta sea procedente se requiere que exista realmente una violación o amenaza del derecho colectivo, lo cual no ocurre en el presente caso, pues la actividad por ella desplegada relativa a evaluar el potencial hidrocarburífero del país es legítima a la luz del derecho.

Alegó que no podría decirse entonces que la acción popular es procedente para proteger el derecho señalado por la actora, ya que como bien lo ha señalado la Corte Constitucional, la amenaza es una violación potencial de un derecho.

Resaltó que la parte del proyecto que fue desarrollada en el Departamento del Quindío «*NUNCA*» se ejecutó ni dentro del Paisaje Cultural Cafetero ni en su zona de amortiguación.

Destacó que no todo el territorio de la citada entidad territorial se encuentra cubierto por la declaratoria de Paisaje Cultural Cafetero por parte de la UNESCO y más importante resulta anotar que dicha organización hace una serie de recomendaciones para la conservación del sitio, pero este concepto en un sentido más amplio significa «*preservar, recuperar o usar sosteniblemente*» y no implica en estricto sentido no tocar.

Argumentó que era importante enfatizar la diligencia y cuidado con que se realizan estos trabajos, ya que la actividad carburífera así como el sector minero energético, se consideran como los medios de crecimiento económico más importantes de este País.

III. 2.- El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE- impugnó la sentencia de 23 de agosto de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío. En esencia adujo lo siguiente:

Que el a quo consideró erradamente que existió amenaza y vulneración de los derechos colectivos invocados por la actora y que solamente con la notificación de la demanda, las entidades demandadas hicieron las tareas necesarias para cesar

la alegada vulneración o amenaza.

Explicó que tal afirmación es errada, habida cuenta de que en virtud de la declaratoria del Paisaje Cultural Cafetero, se empezó a revisar el tema en las reuniones de seguimiento adelantadas en el marco del contrato, por lo que en la mesa de trabajo llevada a cabo el 21 de noviembre de 2011, se le solicitó a la **Unión Temporal de Perforaciones 2010** presentar una solución que permitiera la no intervención en dicha área, lo cual se dio a través del Oficio núm. 20124300004912.

Señaló que teniendo en cuenta la alternativa brindada por la Unión mencionada, mediante Comunicación núm. 20122320003151 le solicitó a la **Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-** el aval técnico del trazado de las líneas sísmicas, el cual fue otorgado por dicha Agencia a través de la Comunicación núm. 20124302500001711, por la que se informó la determinación de recortar las líneas ANH-VC-N-2010-02 y ANH-VC-N-2010-04 en el extremo suroriental, incluyendo la zona de amortiguamiento del Paisaje Cultural Cafetero, para lo cual se rediseñó el Programa Sísmico CAUCA PATIA 2D/09, decisión que fue informada a la **Unión Temporal de Perforaciones 2010**, mediante Comunicación núm. 20122320006231 de 12 de enero de 2012.

Resaltó que en virtud de lo anterior, se debe tener en cuenta que la demanda se presentó el 14 de febrero de 2012, es decir, que desde antes ya se habían tomado las medidas necesarias para no afectar las coordenadas donde se ubica el Paisaje Cultural Cafetero, por ende, se concluye que no existió amenaza ni vulneración de derecho colectivo alguno.

Adujo que con respecto al reconocimiento de las costas, de conformidad con el

artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, «a excepción de las acciones públicas» la condena en costas podrá ser reconocida a cargo de la parte vencida, teniendo en cuenta su conducta.

Expresó que la acción popular es una acción pública, por lo que debe ser tenido en cuenta el mencionado artículo 171 del C.C.A. Además, precisó que tal condena no aplica a las acciones contenciosas cuando se ha obrado con buena fe y ausencia de temeridad.

Enunció que el Consejo de Estado, en sentencia de 4 de julio de 2013⁴, manifestó que solo cuando el Juez al valorar la conducta de las partes compruebe que hubo uso abusivo de los medios procesales, se encuentra facultado para proceder a condenar en costas, pues no es la ausencia de razón en la oposición lo que lo hace sujeto de sanción sino la conducta abusiva que implica un desgaste innecesario para la Administración y la parte vencedora.

III. 3.- La Procuraduría Cincuenta y Siete Judicial II para Asuntos Administrativos de Armenia, impugnó la sentencia de 23 de agosto de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío. En esencia adujo lo siguiente:

Que efectivamente hubo un trazado inicial del Proyecto Sísmico Cuenca CAUCA –PATIA, que ingresaba en la zona declarada por la UNESCO como Paisaje Cultural Cafetero y que para la fecha en que éste se efectuó, no se había realizado tal declaración.

Manifestó que posteriormente, concretamente el 16 de noviembre de 2011, se

⁴ Expediente núm. 2007-01000-02 (1440-12) Consejero Ponente doctor GERARDO ARENAS MONSALVE.

verificó un primer recorte del trazado inicial no obstante continuaban algunas líneas sísmicas del trazado ingresando a la zona de amortiguación de éste; más adelante, se realizó un segundo recorte del trazado inicial de las líneas sísmicas, concretamente el 12 de enero de 2012, en la cual se retiraron la totalidad de tales líneas de la zona de amortiguación del Paisaje Cultural Cafetero.

Indicó que finalmente hubo un tercer recorte del trazado inicial de las líneas sísmicas, el 17 de abril de 2012, en el que fue retirado el Proyecto Cuenca CAUCA –PATIA del Departamento del Quindío. Con este material probatorio y de conformidad con lo esbozado por las demandadas, es evidente que en el sub examine se ha configurado la carencia actual de objeto, por hecho superado.

Expresó que en lo atinente a las costas, se debe hacer claridad que en vigencia de la Ley 1437 de 2011, se maneja el criterio subjetivo, es decir, que para acceder a su reconocimiento es menester tener en cuenta la malicia o temeridad con que actuare la parte dentro del proceso. Así pues, en el caso sub judice, no obra prueba o conducta alguna que permita inferir este tipo de comportamiento por parte de alguno de los sujetos procesales, para ordenar una condena en costas.

Relató que la norma hace una excepción al indicar que tal condena no se aplica a las acciones públicas, por ende, no serían aplicables a la acción popular por tener esta connotación. Sin embargo, en sentencia de 18 de febrero de 1999, proferida por el Consejo de Estado, Consejero Ponente doctor **RICARDO HOYOS DUQUE**, se hizo precisión acerca de la nueva regulación de las costas del proceso administrativo, artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, señalándose que la condena en costas es aplicable a la parte vencida cuya actuación no se acomodó a un adecuado ejercicio del derecho, situación que no se vislumbró en el caso sub lite.

Advierte que el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, que regula las acciones populares y de grupo, preceptúa en forma taxativa, lo siguiente:

«Costas. El juez aplicará las normas del procedimiento civil relativas a las costas. Solo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción sea temeraria o de mala fe...»

Argumentó que en el presente asunto no se probó la temeridad ni la mala fe para que se procediera al reconocimiento de costas, además de que no hubo parte vencida.

IV.- ALEGATOS DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, presentó alegatos de conclusión ante esta Corporación. En esencia, adujo:

Que de conformidad con el acervo allegado a la actuación, con ocasión de la declaratoria de Patrimonio Cultural Cafetero y con anterioridad a la presentación de la demanda de la referencia, el **Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE-** mediante Oficio de 16 de noviembre de 2011, le comunicó a la **Unión Temporal de Perforaciones 2010**, la aprobación del nuevo trazado de la línea sísmica CAUCA-PATIA, lo cual obedeció a factores geográficos, sociales y ambientales (restricciones en el Paisaje Cultural Cafetero) trazado que, según manifestación hecha, no impacta al Paisaje Cultural Cafetero.

Enunció que lo anterior significa que, antes de que se presentare la demanda para la protección de los derechos colectivos aquí invocados, ya se había realizado la

primera modificación o adición al convenio, objeto de controversia, en aras de no afectar el mencionado Paisaje Cultural Cafetero.

Argumentó que frente a lo indicado por el a quo, en el sentido de señalar que el proyecto antes referido, se ejecutó en el Quindío hasta el 17 de abril de 2012, debe tenerse en cuenta que ninguna entidad puede *«afectar, vulnerar o amenazar un derecho colectivo sin la existencia de ese derecho.»*

Explicó que lo anterior hace referencia a que para la época de la suscripción de la consultoría, objeto de la Litis, no estaban establecidas las limitaciones de Paisaje Cultural Cafetero, pues éstas se reconocieron con posterioridad, el 7 de octubre de 2011, razón por la cual no era posible imponerles a los interesados tales restricciones, por las cuales una vez fueron determinadas, las demandadas procedieron, sin necesidad de demanda, a cumplir con la adición o variación del Proyecto Exploratorio.

Expuso que en virtud de lo anterior, no existe acción u omisión de las entidades demandadas como hechos generadores de la vulneración invocada por la actora, pues al contrario, una vez conocieron la nueva condición de una zona del Departamento del Quindío como Paisaje Cultural Cafetero, procedieron de manera autónoma a realizar las modificaciones contractuales correspondientes para que con el desarrollo del objeto contractual suscrito no se afectara dicho patrimonio.

Alegó que no existe prueba que lleve a demostrar de manera, así sea sumaria, que con la suscripción de la consultoría para el desarrollo del Programa Sísmico de la Cuenca CAUCA –PATIA, existió un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos e intereses colectivos como los invocados por la actora, esto es daño al ambiente; la existencia de un equilibrio ecológico y el

manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la seguridad y salubridad públicas; y/o la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

Argumentó que según el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, a la parte actora es a quien le corresponde la carga de la prueba, por lo que la señora **ALICIA BOTERO MEJÍA** debió demostrar fehacientemente que la amenaza o vulneración indicada en la demanda era real, directa, inminente y concreta.

Adujo que en cuanto a la declaración de la carencia actual de objeto, no debió ser materia de análisis toda vez que, como ya se indicó, en el sub lite no se probó ni constató la vulneración o amenaza de derecho colectivo alguno. No obstante, en caso de que ello se hubiere constatado, sí hubiese sido pertinente declarar la carencia de objeto por hecho superado.

A su juicio debe revocarse el numeral segundo del fallo impugnado y en su lugar, se deben denegar las pretensiones de la demanda, denegatoria que per se, trae como consecuencia la revocatoria del numeral cuatro de la aludida sentencia y por ende, no procede la condena en costas.

Manifestó que, sin embargo, a manera de ilustración, en el caso de que se constate que existió amenaza de los derechos colectivos invocados por la demandante y que por ende, deba analizarse el argumento de que no es procedente la condena en costas, se debe tener en cuenta lo siguiente:

«1) Las costas en tratándose de acciones populares se regulan por lo preceptuado en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, que remite directamente al Código de Procedimiento Civil y no al Código Contencioso Administrativo como lo entienden los apelantes.

2) Según los artículos 392 y 393 del Código de Procedimiento Civil, se condenará en costas a la parte vencida en el proceso o a quien resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, sin consideración de que se trate una acción pública.

3) El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 solamente impone la obligación de demostrar la temeridad o la mala fe para condenar en costas al demandante, no a los accionados.

4) El Consejo de Estado ha señalado en reiterada jurisprudencia que en materia de acciones populares, procede la condena en costas, siempre que en el proceso aparezca demostrado que el actor incurrió en gastos, sin importar si actuó en nombre propio o por intermedio de apoderado.»

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

La acción popular, consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas.

Así las cosas, esta acción es el mecanismo jurídico que tiene la comunidad afectada, para que de forma rápida y sencilla se proceda a ordenar la protección de sus derechos colectivos.

El presente asunto se contrae a establecer, por un lado, si es procedente denegar las súplicas de la demanda en lugar de declarar la carencia actual de objeto por hecho superado, por no haberse configurado violación de los derechos colectivos aducidos por la actora; y, por el otro, determinar si estuvo acertada la condena en costas y agencias en derecho decretada por el a quo, ya sea, por no haberse demostrado la amenaza o violación de los mencionados derechos colectivos

invocados en el sub examine y/o por errónea aplicación de la Ley.

Para resolver el primer problema jurídico, precisa la Sala analizar el material probatorio allegado a la actuación. Se observa el siguiente:

□ Copia del Contrato núm. 2110665 de 18 de mayo de 2011, suscrito por el **Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE-** y la **Unión Temporal de Perforaciones 2010**, conformada por las Sociedades KINETEX Sucursal Colombia, AFIACOL S.A.S. y ASEDING LTDA., por medio del cual, esta última, en calidad de contratista, se comprometió a hacer la consultoría para la adquisición, procesamiento e interpretación sísmica para el Programa Sísmico en la Cuenca CAUCA -PATIA. (Folios 13 a 28 del expediente).

□ Escrito de 27 de septiembre de 2011, suscrito por el Coordinador de Tierras de la **Unión Temporal de Perforaciones 2010** y dirigido a la actora, por medio del cual se realiza una presentación de prospección sísmica en la Cuenca CAUCA –PATIA. A través de este documento, se le informa y explica el objetivo del proyecto; las etapa de topografía, de perforación, de registro, de restauración; y la retribución (pago de paso de líneas sísmicas o afectación). (Folios 29 a 33 del expediente).

□ Copia de la Resolución núm. 2079 de 7 de octubre de 2011, expedida por el Ministerio de Cultura, a través de la cual, entre otras, se reconoció el Paisaje Cultural Cafetero como Patrimonio Cultural de la Nación, inscrito en la lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO que consiste en un territorio compuesto por zonas de especial interés arqueológico, histórico y cultural. (Folios 34 a 38 del expediente).

□ Copia del Oficio (cuyo número no es legible) de 3 de octubre de 2011, suscrito por la Defensora del Pueblo Regional Quindío, mediante el cual requiere a la **Unión Temporal de Perforaciones 2010**, para que *«precise el tiempo de duración de dicho contrato⁵ y se estudie la posibilidad de que el predio de nuestra usuaria⁶ sea exonerado de dicho objeto»*. (Folio 13 del expediente).

□ Copia del Oficio núm. 008001 de 24 de octubre de 2011, suscrito por la Defensora del Pueblo Regional Quindío, mediante el cual, entre otras, se le informa al Ministro de Minas y Energía acerca de la situación objeto de litigio y en consecuencia, se le solicita que le comunique sobre las concesiones y título de exploración otorgados al Departamento del Quindío. (Folios 44 a 45 del expediente).

□ Copia del Oficio núm. 008002 de 24 de octubre de 2011, suscrito por la Defensora del Pueblo Regional Quindío, por el cual le solicitó a la **Corporación Autónoma Regional del Quindío –CRQ-** concepto en su calidad de autoridad ambiental acerca del riesgo o daño generado al sistema ecológico del Departamento del Quindío con la ejecución del citado contrato de consultoría, así como el deterioro del Patrimonio Cultural Cafetero como Patrimonio de la Humanidad. (Folio 46 del expediente).

□ Copia del Oficio núm. 008118 de 27 de octubre de 2011, suscrito por la Defensora del Pueblo Regional Quindío, a través del cual, entre otros, le solicitó al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible apoyo en el tema de defensa del derecho colectivo del medio ambiente. (Folios 47 a 48 del expediente).

⁵ De consultoría.

⁶ La actora.

□ Copia del Oficio núm. 008117 de 27 de octubre de 2011, suscrito por la Defensora del Pueblo Regional Quindío, mediante el cual, entre otros, le solicitó a la Ministra de la Cultura apoyo en el tema de la defensa del Patrimonio Cultural Cafetero. (Folios 49 a 50 del expediente).

□ Copia de la respuesta elevada por la **Corporación Autónoma Regional del Quindío –CRQ-**, por escrito de 3 de noviembre de 2011, a través del cual, entre otras, informó que «... *los representantes de los contratistas y de la interventoría FONADE y de la ANH, no están autorizados para iniciar labores en cumplimiento del mencionado contrato, hasta tanto no se resuelvan las inquietudes de tipo legal y del procedimiento a aplicarse...*». (Folio 51 del expediente).

□ Copia del escrito de 24 de octubre de 2011, suscrito por la **Corporación Autónoma Regional del Quindío –CRQ-**, por medio del cual le informa al Director Nacional de la **Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-**, revisar el marco jurídico y legal vigente en el territorio, con respecto a las últimas actuaciones que han sucedido, tales como:

*«. La Declaratoria del “Paisaje Cultural Cafetero” como Patrimonio Cultural de la Humanidad...
. El Acuerdo de Prosperidad firmado por los actores del Departamento del Quindío...
. La Resolución 2079 de 07 de octubre de 2011 del Ministerio de Cultura...»* (Folio 52 del expediente).

□ Copia de la respuesta dirigida a la Defensoría del Pueblo Regional Quindío, suscrita por el **Ministerio de Minas y Energía** por escrito de 6 de octubre de 2011, radicado con el núm. 2011054861, mediante el cual, entre otras, informó que se le solicitó al Ministerio de Cultura a través de **INGEOMINAS** (hoy **Servicio**

Geológico Colombiano –SGC-), la información digital de los polígonos del área de interés para evaluar el impacto de la recomendación puesta en su conocimiento, la cual se allegó el 2 de agosto de 2011, efectuándose la respectiva evaluación, cuyos resultados se remitieron de manera preliminar a la Ministra de Cultura, información que a su vez fue presentada en el Acuerdo por la Prosperidad celebrado el 12 y 13 del citado mes y año.

□ Copia de la respuesta dirigida a la Defensoría del Pueblo Regional Quindío, suscrita por el Supervisor Técnico del Contrato de la **Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-** por escrito de 22 de noviembre de 2011, mediante el cual, efectuó un resumen de la actividad, objeto de debate, resaltando que estaba prohibida la realización de huecos a ciertas distancias mínimas de algunos elementos con características sociales y ambientales, además de que el manejo del producto denominado «*Sismigel Plus*» es seguro debido a su baja sensibilidad al roce y al impacto y que no es utilizado en minería. (Folio 56 del expediente).

□ Copia del escrito de 7 de febrero de 2012, suscrito por la **Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-** con destino a la actora, mediante el cual le informa que al momento de celebrarse el contrato de Consultoría núm. 2110665 de 18 de mayo de 2010, aún no se había hecho la inclusión del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia en la lista de Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –UNESCO-. Por consiguiente y en atención a la expedición de la Resolución núm. 2079 de 2011, emanada del Ministerio de Cultura, decidió «*recortar las líneas sísmicas que entraban en el Paisaje Cultural Cafetero y retirar el proyecto de dicha zona, incluyendo su zona de amortiguación*» (negrillas originales). (Folios 132 a 133 del expediente).

□ Copia del Oficio de 6 de enero de 2012, radicado con el núm.

20122320003151, suscrito por el Gerente de la Unidad de área de Ejecución y Liquidación del **Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE-** y dirigido a la Subdirectora Técnica de la **Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-**, por el cual, solicita lo siguiente:

«(...)

Los aspectos ambientales y sociales justifican la variación de los trazados originales de las líneas, así como la creación de una nueva y redefinición de algunas de ellas. FONADE en virtud de los temas socio – ambientales que ocasiona la variación de los trazados, y de acuerdo al análisis técnico realizado por la UTP 2010 y la interventoría, considera conveniente y viable la modificación de los trazados originales de las líneas del programa sísmico.

(...)

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, agradecemos el aval de la Agencia Nacional de Hidrocarburos para la modificación del trazado de las líneas del Programa Sísmico CAUCA –PATIA 2D/09, a fin de emitir aprobación a la Unión Temporal Perforaciones 2010.» (Folio 300 del expediente).

□ Copia de la respuesta de la solicitud anterior, de 11 de enero de 2012, radicada con el núm. 20122500001711, suscrita por el Supervisor Técnico de la **Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-**, mediante la cual indica que «**se otorga la viabilidad técnica y concepto favorable para el cambio de trazado de la línea mencionada, toda vez que se mejoran las condiciones topográficas, geológicas, medio ambientales y sociales, con respecto al trazado planteado como preliminar en los pliegos de condiciones**». (Folio 301 del expediente).

□ Copia del escrito de 12 de enero de 2012, radicado con el núm. 20122320006231, suscrito por el **Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE-**, mediante el cual eleva a la **Unión Temporal Perforaciones 2010**, el mismo requerimiento efectuado a la **Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-**, en Oficio de 6 de enero de 2012, radicado con el núm. 20122320003151,

transcrito parcialmente en párrafos anteriores. (Folios 302 a 303 del expediente).

□ Copia del Programa Sísmico en la Cuenca CAUCA –PATIA 2D/09 de 27 de febrero de 2012, a través del cual se indican los Municipios del Departamento del Quindío, que fueron excluidos de dicho Programa, entre los cuales menciona a los que pertenecen al Paisaje Cultural Cafetero y su zona de amortiguación. (Folios 315 a 325 del expediente).

En virtud de lo anterior y en atención a que el escrito introductorio se presentó el **14 de febrero de 2012**, es evidente que las entidades demandadas no obraron de mala fe ni con intención de vulnerar el medio ambiente ni el Patrimonio Cultural Cafetero declarado por la UNESCO.

En efecto, el Contrato de Consultoría núm. 2110665, suscrito por el **Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE-** y la **Unión Temporal Perforaciones 2010**, por medio del cual se pretendía intervenir algunas zonas del Departamento del Quindío con el objeto de verificar la posibilidad de exploración y explotación de hidrocarburos, se celebró el día **18 de mayo de 2011**, es decir con **anterioridad a la inclusión en la lista de Patrimonio de la Humanidad al mencionado Paisaje Cultural Cafetero**, que se efectuó en el mes de **junio de 2011**⁷ y formalizado en Colombia mediante la **Resolución núm. 2079 de 7 de octubre de ese mismo año**, expedida por el Ministerio de Cultura.

Por consiguiente, una vez se les puso en conocimiento a las demandadas acerca de la mentada declaratoria y sus efectos, éstas decidieron retirar el proyecto de dicha zona, tal como se evidencia en el Oficio de **6 de enero de 2012**, mediante el

⁷ Durante la 35ª sesión del Comité de Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Tecnología -[UNESCO](#)-, celebrada en París.

cual el Gerente de la Unidad de área de Ejecución y Liquidación del **Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE-** le solicitó a la Subdirectora Técnica de la **Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-**, variar los trazados originales de las líneas del Programa Sísmico CAUCA –PATIA 2D/09.

Esta misma solicitud la reiteró el **Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE-**, a la **Unión Temporal Perforaciones 2010**, a través del escrito de **12 de enero de 2012**.

Se evidenció que, así mismo, a través del escrito de **7 de febrero de 2012**, la **Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-** le informó a la actora, entre otras, que en atención a la expedición de la Resolución núm. 2079 de 2011, emanada del Ministerio de Cultura, se había decidido «*recortar las líneas sísmicas que entraban en el Paisaje Cultural Cafetero y retirar el proyecto de dicha zona, incluyendo su zona de amortiguación*» (negritas originales).

Así las cosas, es evidente que el retiro del proyecto del área en controversia no se debió a la instauración de esta acción popular sino a la declaratoria del área como Paisaje Cultural Cafetero y a las gestiones realizadas, entre otras, por la **Corporación Autónoma Regional del Quindío -CRQ-** y la Defensoría del Pueblo, de conformidad con la queja radicada por la actora ante ésta, la cual se efectuó en forma **previa** a la iniciación de este proceso, situación que a su vez, se subsanó con anterioridad.

Por consiguiente, es claro que contrario a lo manifestado por el Tribunal Administrativo del Quindío, en el sub examine no se configuró la carencia de objeto del proceso por hecho superado, por cuanto en el presente asunto no se vulneró ni amenazó derecho colectivo alguno, pues, se repite, el proyecto de

explotación de hidrocarburos fue retirado del área declarada como Paisaje Cultural Cafetero con anterioridad a la instauración de la acción popular de la referencia, además de que en la zona no se efectuaron trabajos que impactaran el medio ambiente y demás derechos colectivos.

Ahora bien, en cuanto al segundo problema jurídico, relativo a las costas y agencias en derecho, se precisa entrar a analizar la normativa aplicable al caso sub lite. En efecto, la Ley 472 de 1998 «*Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las Acciones Populares y de Grupo y se dictan otras disposiciones.*», en su artículo 38, regula el tema para este tipo de procesos, así:

«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. 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.»*

Al respecto, esta Corporación en sentencia de 11 de agosto de 2011 (Expediente núm. 2010-00131-01(AP), actor: SEBASTIAN CAMILO MESA HERNANDEZ, Consejera ponente doctora **MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**), mencionó lo siguiente:

«Ahora, en cuanto a las costas procesales y las agencias en derecho solicitadas por el actor, la Sala precisa que su procedencia la establece el artículo 38 de la Ley 472 que a la letra dice:

“(…).”

Los artículos 392 y 393 del Código de Procedimiento Civil, modificados por los artículos 42 y 43 de la Ley 794 de 2003 preceptúan:

“Artículo 392.- En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia, la

condenación en costas se sujetará a las siguientes reglas:

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

2. La condena se hará en sentencia; cuando se trate de auto que sin poner fin al proceso resuelva el incidente o los trámites especiales que lo sustituyen, señalados en el numeral 4º del artículo 351, el recurso y la oposición, **la condena se impondrá cuando sea manifiesta la carencia de fundamento legal o cuando a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad.**

En la sentencia de segundo grado que confirme en todas sus partes la del inferior, se condenará al recurrente en las costas de la segunda instancia.

3. Cuando la sentencia de segundo grado revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

4. Cuando se trate del recurso de apelación de un auto que no ponga fin al proceso, no habrá costas en segunda instancia.

5. 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.

6. Cuando fueren dos o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubieren sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción”

En sentencia de 10 de mayo de 2007, con ponencia del Magistrado doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, proferida dentro del

expediente radicado bajo el núm. 2003-01653, la Sala Consideró lo siguiente:

*“Ahora bien, como el actor se adhiere a la apelación del Municipio de Bucaramanga para que se revoque la negación de la condena en **costas** que hizo el a-quo, y en su lugar se conceda, cabe recordar que éstas constituyen la erogación económica que debe efectuar la **parte vencida** en un proceso judicial, y están conformadas tanto por las expensas como por las agencias en derecho. Las primeras corresponden a los gastos surgidos con ocasión del proceso y necesarios para su desarrollo, pero distintas al pago de apoderado y que, según el artículo 393, numeral 2°, del Código de Procedimiento Civil, son los impuestos de timbre, los honorarios de los auxiliares de la justicia, y hace referencia general a todos los gastos surgidos en el curso de aquel. Por su parte, las agencias en derecho no son otra cosa que la compensación por los gastos de apoderamiento en que incurrió la **parte vencedora** que pueden fijarse sin que necesariamente hubiere mediado la intervención directa de un profesional del derecho.”*

En las acciones populares, conforme a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, es menester precisar que el juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas, y que en tratándose del demandante solo podrá condenarse a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe.”»

En virtud de lo anterior, es claro para la Sala que las costas y agencias en derecho en las acciones populares se encuentran reguladas por el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y demás normas complementarias del Código de Procedimiento Civil, por consiguiente, sí es procedente su decreto.

No obstante, para que se derive dicho reconocimiento, se deben cumplir ciertos presupuestos, verbigracia, que sólo es procedente a cargo de la parte vencida en el proceso y cuando se demuestre que ésta actuó en forma temeraria y de mala fe, aspectos que no se configuraron en el presente caso, dado que en el sub examine, como ya se dijo, no se evidenció amenaza ni vulneración de algún derecho colectivo, ni mucho menos temeridad ni de mala fe, de conformidad con

las razones ya expresadas en párrafos precedentes.

En virtud de lo anterior, la Sala revocará el fallo de primera instancia y en su lugar, denegará las pretensiones de la demanda, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia-

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

FALLA:

PRIMERO: REVÓCASE la sentencia de 23 de agosto de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. Y, en su lugar, se dispone: **DENIEGÁNSE** las súplicas de la demanda.

SEGUNDO: REMÍTASE copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

Comuníquese esta decisión a las partes y Ejecutoriada esta providencia envíese el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en sesión del 6 de marzo de 2014.

GUILLERMO VARGAS AYALA

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidente

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Ausente con excusa