**Auto No**: Al075
**Proceso**: Acción Popular
**Accionante:** Bernardo Abel Hoyos Martínez
**Demandado:** Vehicenter S.A.S
**Radicado:** 05001 31 03 014 2019 00097 01
**Asunto:** Confirma auto apelado
**Tema:** Agencias en derecho y liquidación de costas

**TRIBUNAL SUPERIOR**
**DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN**
**-SALA UNITARIA DE DECISIÓN CIVIL-**

Medellín, Dieciocho (18) de julio de dos mil veintidós (2022)

Concita la atención de la Sala desatar el recurso de apelación formulado por la parte accionante frente al auto de fecha primero (1) de junio del año en curso, por medio del cual el Juzgado Catorce Civil del Circuito de Medellín[1] impartió aprobación a la liquidación de las costas causadas al interior del trámite de la acción popular promovida por el señor Bernardo Abel Hoyos Martínez en contra de Vehicenter S.A.S., no sin antes advertir el tribunal que el juez del caso se desgastó en un trámite innecesario por cuanto si no hubo condena en costas ni se fijaron agencias en derecho, luego, entonces, nada había para liquidar, pero aún que por ese trámite formal se pudiera liquidar en ceros, de todas maneras el apelante no tendría ningún interés por cuanto desde la ejecutoria de las sentencias de primero y segundo grado no tenía ningún derecho a que se liquidaran costas y menos a que se fijaran en su favor agencias en derecho, por lo que exigidos por esa cultura tan occidental de los formalismos a ultranza, como la juez a quo generó un auto vacío de contenido, entonces también formalmente pasará el Tribunal a despachar negativamente la presente alzada de una decisión que no contiene nada.

## I. ANTECEDENTES

**1.1.** Mediante sentencia del veintidós (25) de agosto del dos mil veintiuno (2021), proferida por el Juzgado Catorce Civil del Circuito de Medellín, fue resuelta la acción constitucional incoada a instancia del

[1] Acción Constitucional que fue repartida por Secretaría el día 23 de Junio.

señor Bernardo Abel Hoyos Martínez y en contra de Vehicenter S.A.S., en el sentido de declarar probadas las excepciones de mérito por carencia de legitimación en la causa por pasiva, porque el local de comercio objeto de la acción constitucional fue trasladado antes que se surtiera la notificación de la acción constitucional, situación que conllevó a que la persona llamada a garantizar los derechos colectivos no fuera su destinataria y, en consecuencia, decidió la juez a quo denegar la condena en costas.

**1.2.** En vista de lo anterior y, por encontrarse en contravía de sus intereses, en la oportunidad procesal el actor popular interpuso recurso de apelación contra la aludida sentencia frente al citado pronunciamiento, medio de impugnación que fue concedido por la juez *a-quo* y, por contera, fue remitido el expediente contentivo de la acción a esta Corporación, ello, con miras a desatar el segundo grado de conocimiento, para lo cual, en sentencia del veintisiete (27) de abril del año en curso, si bien se confirmó la sentencia de primera instancia aunque por razones diferentes a la del Operador Cognoscente, en cuanto para el Tribunal -*se configuró una falta de legitimación sobreviniente como consecuencia de una modificación de la situación de hecho que motivó la acción popular*-, por lo que de todas maneras en relación con la condena en costas se encontró que no era posible concederlas y por eso fue confirmada la sentencia de primer grado, sin que ahora le pueda asistir interés al apelante para insistir en la condena en costas y por esa razón solamente el Tribunal de manera formal ratificará que al no haber existido condena en costas nada había para liquidar y se aprovechará la oportunidad para contestar por enésima vez al interesado el por qué para esta Sala del tribunal en las acciones populares no hay lugar a fijar agencias en derecho.

Una vez devueltas las diligencias, el Juzgado Catorce Civil del Circuito de Medellín, mediante auto del primero (1) de junio del hogaño, procedió a la liquidación de las costas del proceso, en donde advirtió que como en primera y en segunda instancia se habían liquidado costas en cero, procedió aprobarlas en tal sentido, pero en realidad nunca existió liquidación de costas en cero, sino que realmente se denegó la condena en costas, cosa bien distinta. Por lo que, durante el término de ejecutoria, la

parte actora presentó memorial en el que indicaba que formulaba recurso sin que tuviera ningún interés para hacerlo, sin precisar el mecanismo interpuesto, lo que conllevó a que en providencia del 13 de esa mensualidad la juez concediera el recurso de apelación.

Expuestos de esta forma los antecedentes que dieron lugar a la decisión recurrida y las razones en que se sustenta la alzada, procede la Sala a desatar el recurso formulado, con fundamento en las siguientes,

## II. CONSIDERACIONES

**2.1.** De acuerdo a la normatividad aplicable en cuanto a las costas procesales y, para lo que ahora comporta relevancia, es decir, en tratándose de acciones populares, ineludible se torna, a efectos de claridad, analizar el desarrollo normativo y jurisprudencial en torno al tópico planteado, para detenernos, con toda puntualidad, en lo que a las agencias en derecho se refiere.

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".*

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 obedecimiento 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, 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 pecuaniario 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 prexistentes 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, equivocado sería pensar que quien pretende incoar la defensa de derechos colectivos a beneficio de su comunidad, inquiera una retribución de carácter económico, tal y como el recurrente pretende, cuando advierte su oposición a dicha tasación, 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 por la Sala de Decisión, 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, creemos 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 refulge 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 debe fijársele, 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.

En ese orden de ideas, habrá de confirmarse la decisión, puesto que, en primer lugar, no resulta procedente que en el trámite de la acción popular se fijen agencias en derecho, y de otro lado, no fueron acreditados dentro del plenario los supuestos gastos en que incurrió el actor al momento de presentar la acción, aunado a que sus pretensiones fueron denegadas por situaciones externas a su voluntad, como el acaecimiento de un hecho sobreviniente, por lo tanto, mal haría en imponerse el reconocimiento de unas retribuciones dinerarias que no fueron debidamente comprobadas y otorgadas en las sentencias.

De esta manera y por las razones expuestas, el ***TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN***, en Sala Unitaria de Decisión Civil,

**III. RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha primero (1) de junio del 2022 proferido por el Juzgado Catorce Civil del Circuito de Medellín, ello, por las razones expuestas de manera precedente.

**SEGUNDO: NO CONDENAR** en costas por cuanto las mismas no se causaron.

**NOTIFÍQUESE Y DEVUÉLVASE,**

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