



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO TRANSITORIO ORAL DEL CIRCUITO**

**Duitama, cuatro (04) de marzo de dos mil diecinueve (2019)**

MEDIO DE : PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES  
CONTROL COLECTIVOS  
DEMANDANTES : SANDRA MILENA GARCÍA Y OTRO  
DEMANDADO : MUNICIPIO DEL COCUY  
VINCULADA : UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE  
COLOMBIA  
RADICACIÓN : 152383333003 2018 00272 00

**I. LA ACCIÓN**

En ejercicio de la acción popular concurrieron ante este Despacho los ciudadanos SANDRA MILENA GARCÍA y ABDENAGO BUITRAGO BARRERA, en procura de obtener la defensa y protección de los derechos colectivos, por considerar que el MUNICIPIO DEL COCUY y la UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA lesionan la moralidad administrativa, y el patrimonio público al intentar modificar la condición establecida en el Acuerdo 016 de 2014 proferido por el Concejo Municipal del Cocuy.

**1.- Pretensiones de la demanda**

Pretenden los accionantes que se ordene la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público, ordenando dejar sin valor ni efecto la escritura pública número 44 del 25 de febrero de 2014 cancelándola de manera inmediata y registrando dicha actuación en el folio de matrícula inmobiliaria No. 076 -16621.

Así mismo, se ordene la cancelación de la licencia de construcción número 001 de agosto de 2017 otorgada por la secretaria de planeación del municipio del Cocuy.

**1.2- Fundamentos fácticos**

Los hechos que cita la parte actora como fundamento de sus pretensiones son los que a continuación se resumen:

Que mediante acuerdo No. 016 del 29 de agosto de 2014, el Concejo Municipal del Cocuy autorizó al alcalde municipal para que cediera, a título de donación, un lote de terrero ubicado en el área urbana del municipio del Cocuy, a favor de la Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Que el artículo 3º del mencionado acuerdo estableció que la donación del lote estaría condicionada a que si dentro de los 3 años siguientes no se construía dotaba y daba servicio a las oficinas de la sede administrativa de Parques Naturales de Colombia en esa localidad, el inmueble retornaría a favor del municipio junto con las construcciones que existieran.

Que en desarrollo del acuerdo cita, el día 25 de febrero del 2015 se elevó escritura pública No. 44, a través de la cual se formalizó la donación del derecho de dominio y posesión a favor de la UNIDAD DE PARQUES NATURALES NACIONALES DE COLOMBIA.

Que la donataria no cumplió con la condición establecida en artículo 3º del acuerdo previamente citado, por lo que con fecha 25 de febrero de 2018, los accionantes solicitaron al alcalde del municipio del Cocuy que requiriera a la destinataria para que restituyera al municipio del Cocuy el bien inmueble donado.

Que el alcalde municipal dio respuesta a la anterior solicitud mediante oficio de fecha 21 de marzo de 2018, indicando que a través de la resolución No. 001 de 2017, la secretaria de planeación del municipio otorgó licencia de construcción a la UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA.

## II. ACTUACION PROCESAL

La demanda fue admitida mediante providencia del 28 de junio de 2018 (fl. 43), y se ordenó vincular a la UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA (fls. 43-44).

El 27 de septiembre de 2018, se fijó fecha para llevar a cabo audiencia de pacto de cumplimiento (fl. 135), la que se declaró fallida según acta del 25 de octubre de 2018 (fls. 142)

Mediante providencia del 15 de noviembre de 2018, se decretaron pruebas. (fls. 150).

Posteriormente, mediante auto del 6 de diciembre de 2018 se dio traslado para alegar de conclusión (fl. 207).

### 2.1- Razones de la Defensa

#### 2.1.1 Municipio del Cocuy

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, y mediante apoderado constituido para el efecto, la entidad territorial demandada se opuso a la totalidad de las pretensiones formuladas, argumentado que no se trasgredieron los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público, en la medida en que el trámite contractual y legal necesario ha sido realizado para cumplir con la construcción del inmueble. Tramite que requiere de tiempo para que pueda realizarse de la mejor forma sin dar prevalencia a ningún interés particular.

Adicionalmente, indicó que el artículo 5 del acuerdo 016 del 2014 no fue interpretado de manera sistemática pues al momento de su expedición no se previó que para iniciar cualquier construcción deben aprobarse los respectivos

planos, que son un trámite necesario para evitar problemas a futuro con la construcción y en consecuencia expanden el término condicionado.

Finalmente propuso las excepciones de **“inexistencia de vulneración de los derechos colectivos invocados por el actor, inexistencia del daño al patrimonio público, y no interpretación sistemática del Acuerdo 016 del 29 de agosto de 2014”**. (fls. 87-92).

### **2.1.2 UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA (vinculada).**

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, y por intermedio de apoderado, esta entidad argumentó que dentro del presente caso no se configuran los elementos que de acuerdo con la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 5 de junio de 2018, permitan inferir que existió una vulneración o amenaza al derecho colectivo a la moralidad administrativa. En su sentir, sus actuaciones han privilegiado el interés general y el principio de legalidad. Así mismo, señaló que en ningún momento sus actuaciones se han apartado de los fines de la función pública.

En lo relacionado con el detrimento patrimonial, indicó que no es posible hablar del mismo pues las actuaciones de la autoridad municipal están encaminadas a contribuir con el manejo y la protección de un área protegida por el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, contribuyendo con la protección al derecho colectivo al medio ambiente sano, entre otros.

### **2.2- Pacto especial de cumplimiento**

Se adelantó la audiencia especial de pacto de cumplimiento<sup>1</sup>, de conformidad con el artículo 27 de la ley 472 de 1998, sin éxito, siendo declarada fallida.

### **2.3- Alegatos de conclusión**

**2.3.1-** Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, **los demandantes** reiteraron los argumentos expuestos en la demanda e insistieron en que debe accederse a la pretensiones de la demanda pues la condición resolutoria establecida en el artículo 3º del Acuerdo 016 del 29 de agosto de 2014 se cumplió al no haberse construido, dotado y dar servicio a las oficinas de Parques Nacionales Naturales de Colombia. (fls. 210-218)

**2.3.2. Por su parte el MUNICIPIO DEL COCUY**, reiteró que no existe prueba de que dentro del presente asunto haya menoscabo la moralidad administrativa y el patrimonio público. Así, indica que los accionantes no cumplieron con su carga procesal y que el sustento de sus argumentos desconoce el trámite y la planeación necesaria para realizar ese tipo procesos. (fls. 219-221)

**2.3.3** En tanto, la vinculada UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA y el Ministerio Público guardaron silencio.

<sup>1</sup> Fls 142-143

### III. CONSIDERACIONES

#### 3.1.- De la competencia

Este Despacho es competente para conocer de la presente acción en virtud de lo normado en los artículos 15, 16 y 17 de la ley 472 de 1998, siendo que el conocimiento corresponde en primera instancia.

#### 3.2.- El problema jurídico por resolver.

Corresponde en esta oportunidad determinar, si resultan vulnerados o amenazados los derechos e intereses colectivos invocados por los accionantes, producto de la omisión que se endilga al MUNICIPIO DEL COCUY y a la UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA al no haber revertido ésta última el bien inmueble objeto de controversia a la primera, de conformidad con la condición resolutoria contenida en el Acuerdo No. 016 del 2014 proferido por el Concejo Municipal del Cocuy.

En caso de verificarse lo anterior, se debe establecer si hay lugar a ordenar, como se solicita, dejar sin efecto la escritura No. 44 del 25 de frente de 2014, así como a la restitución del bien inmueble por parte de la UNIDAD DE PARQUES NACIONALES DE COLOMBIA al MUNICIPIO DEL COCUY.

Previamente a resolver el problema jurídico planteado, el Despacho se detendrá en el estudio de las excepciones propuestas por el apoderado de la entidad demandada MUNICIPIO DEL COCUY.

#### 3.3.- De las excepciones:

3.3.1. El apoderado del **Municipio del Cocuy** propuso las excepciones de inexistencia de vulneración de derechos colectivos invocados por el actor, inexistencia del daño al patrimonio público, no trasgresión a la moralidad administrativa, no interpretación sistemática del Acuerdo 016 del 29 de agosto de 2014. (fls. 87-91)

Respecto a las anteriores excepciones, de acuerdo con lo allí planteado, dirá el Despacho, que las razones que la sustentan realmente tocan el fondo del asunto, por lo que en estricto sentido no son excepciones sino razones de defensa u oposición y de esta manera, no es dable predicar o no su prosperidad, sino detenerse a analizar si se accede o no a las pretensiones, conforme a los hechos que resulte probados en el proceso<sup>2</sup>, por tanto, las mismas serán objeto de análisis en el fondo del asunto conforme a los hechos que se encuentren plenamente probados, para determinar si le asiste o no razón a quien las propone.

#### 3.4.- Características generales de las acciones populares

<sup>2</sup> Providencia de 16 de Junio de 2010. M.P. Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortiz. Rad: 150031330092008-0105-01, manifestó: "La defensa u oposición "en sentido estricto existe cuando el demandado se limita a negar el derecho pretendido por el actor o los hechos en que éste se apoya... la excepción existe cuando el demandado alega hechos impositivos o extintivos o modificativos del mismo, o simplemente dilatorios, que impiden en ese momento y en tal proceso se reconozca la exigibilidad o efectividad del derecho (...). Así las cosas, como ninguno de los argumentos planteados como sustento de las "excepciones" esgrimidas en la demanda, corresponde a tal condición jurídica, no era procedente que el juez declarara su improsperidad, bastaba con acceder o negar las suplicas de la demanda, conforme a lo que encontrara acreditado en el proceso (...)"

Las acciones populares consagradas en el primer inciso del art. 88 de la Constitución Política y reglamentadas por la Ley 472 de 1998 y en el art. 144 del C.P.A.C.A tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos resulten amenazados o vulnerados como consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, siempre y cuando éstos actúen en desarrollo de funciones administrativas.

En los términos de la reglamentación contenida en los artículos 1, 2, 4 y 9 de la Ley 472 de 1998 y el art. 144 del C.P.A.C.A, son rasgos característicos de las acciones populares, los siguientes:

- a).- Su finalidad es la protección de derechos e intereses de naturaleza colectiva.
- b).- Proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares, que comporte violación o amenaza a este tipo de derechos.
- c).- Se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos colectivos, o para restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible.
- d).- Los derechos e intereses colectivos susceptibles de protección mediante esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Nacional, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el art. 4º de la Ley 472 de 1998.
- e).- La titularidad para su ejercicio corresponde a su naturaleza popular, por lo tanto pueden ser presentadas por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, y por las autoridades, organismos y entidades señalados en el art. 12 ídem.

A la parte actora corresponde la carga de la prueba de la vulneración o amenaza de los derechos colectivos que invoca y la ocurrencia de los demás requisitos de procedencia de la acción popular, de tal manera que si en desarrollo de la misma no ejerce la carga probatoria que le impone de manera expresa el art. 30 de la Ley 472 de 1998, la acción no está llamada a prosperar.

### 3.5.- De los derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados

- **De la moralidad administrativa.**

La moralidad administrativa está consagrada como derecho colectivo en el art. 4º de la Ley 472 de 1998, norma que simplemente se limitó a reconocerle tal carácter pero que no estableció ninguna definición al respecto.

Ahora bien, en diversas providencias de tiempo atrás el Consejo de Estado ha tratado de configurar un concepto de moralidad administrativa, así:

*“Así las cosas, el bien jurídico tutelado por la acción popular es la moralidad administrativa o, lo que es lo mismo, la lealtad del funcionario con los fines de la función administrativa mediante el actuar recto y honesto en el desarrollo de sus actuaciones. 2. Constituyen elementos esenciales para la configuración de la moralidad administrativa, desde el punto de vista de derecho colectivo amparable a través de la acción popular: a) Elemento objetivo: Quebrantamiento del*

ordenamiento jurídico. Este elemento puede darse en dos manifestaciones: (i) Conexidad con el principio de legalidad y (ii) violación de los principios generales del derecho. (...) b) **Elemento subjetivo.** No se puede considerar vulnerado el derecho colectivo a la moralidad pública sin hacer el juicio de moralidad de la actuación del funcionario para establecer si incurrió en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública. Aquí es donde se concreta el segundo elemento. Consiste en que esa acción u omisión del funcionario en el desempeño de las funciones administrativas debe acusarse de ser inmoral; **debe evidenciarse que el propósito particular del servidor se apartó del cumplimiento del interés general, en aras de su propio favorecimiento o del de un tercero. Este presupuesto está representado en factores de carácter subjetivo opuestos a los fines y principios de la administración, traducidos en comportamientos deshonestos, corruptos, o cualquier denominación que se les dé; en todo caso, conductas alejadas del interés general y de los principios de una recta administración de la cosa pública, en provecho particular.** c) **Imputación y carga probatoria. Ya se vio cómo para disponer la protección del derecho colectivo pretendido por el juez popular deben tener presencia tanto el elemento objetivo como el elemento subjetivo y su debida correlación.** Para ello se requiere de una carga argumentativa por el actor popular en la que se efectúe una imputación directa, seria y real de la violación del ordenamiento jurídico y de la realización de las conductas atentatorias de la moralidad administrativa. En este sentido corresponde al actor popular hacer esa imputación y cumplir con la carga probatoria que le corresponde, no sólo por así disponerlo el artículo 18 de la Ley 472 de 1998, sobre contenido de la demanda, o el artículo 167 del Código General del Proceso, sino porque tratándose del derecho colectivo en estudio, donde debe ineludiblemente darse la concurrencia de los dos elementos anteriormente señalados, su imputación y prueba, junto con el impulso oficioso del juez, limita eficazmente que la acción popular sea utilizada inadecuadamente como medio judicial para resolver un juicio de simple legalidad y otorga todos los elementos necesarios para que el juez ponga en la balanza los supuestos jurídicos, fácticos y probatorios que lo lleven al convencimiento de que la actuación cuestionada estuvo bien justificada y no fue transgresora del derecho colectivo o que, por el contrario, se quebrantó el ordenamiento jurídico y de contera se vulneró la moralidad administrativa. La imputación que se haga en la demanda y la actividad probatoria del actor popular cobra especial importancia, porque le proporciona al juez un marco concreto para fijar el litigio y desarrollar el proceso con el fin último de hacer efectivo el principio constitucional con el que debe cumplirse la función pública. En efecto, el cumplimiento de este presupuesto permite que el juez popular tenga la seguridad de que está castigando realmente las conductas desviadas o deshonestas de los servidores en el ejercicio de sus funciones, al tiempo que está protegiendo o restableciendo el derecho que tienen los administrados a que la función pública se desarrolle conforme lo ha querido el constituyente. (negritas y subraya fuera de texto).<sup>3</sup>

Dicha postura fue reiterada recientemente en sentencia de unificación del Consejo de Estado, dentro de la cual reformó lo dicho en la sentencia de unificación del 1 de diciembre de 2015, mencionada anteriormente, acogiendo la postura contenida allí, de la siguiente manera:

“Así las cosas, en el entendido de esta Sala para que exista una vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa no sólo se requiere que se quebrante el ordenamiento jurídico sino que además se debe evaluar el comportamiento del funcionario para determinar si el mismo se apartó o no de los fines de la función pública.

Adicionalmente se requiere que el demandante cumpla con una carga argumentativa y probatoria mínima que permita al juez determinar los elementos básicos para identificar la afectación o vulneración del derecho colectivo en mención.

En tales condiciones, al haberse ya fijado los parámetros para establecer el alcance del derecho colectivo a la moralidad administrativa y **los lineamientos para diferenciarlo de la simple violación del principio de legalidad al establecer que aquella constituye**

<sup>3</sup> sentencia de 1º de diciembre de 2015, exp. No. 2007-0033, C.P. Dr. LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO.

*uno de los elementos de la configuración del mismo, sin que sea éste el único, por cuanto se hace necesario además analizar la conducta del agente del Estado en el caso concreto, considera la Sala innecesario emitir un pronunciamiento adicional al respecto.*

*Por lo tanto, frente a este punto se acogen íntegramente las directrices sentadas por la sentencia de unificación en cita.<sup>4</sup>* (Negrillas y subrayado fuera de texto)

Por lo tanto, no basta que al funcionario se le endilgue la comisión de conductas que podrían tacharse de ilegales, pues es necesario la concurrencia de los presupuestos referidos por la jurisprudencia para garantizar que al momento de determinar la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, el juez cuente con todos los elementos fácticos, debidamente probados, sobre los cuales calificará si la conducta del servidor es reprochable moralmente o no, según las alegaciones de las partes.

- **De la defensa del patrimonio público.**

Respecto del derecho colectivo relacionado con la defensa del patrimonio público es necesario dejar por sentado que la Constitución Política y en la legislación civil, se pueden distinguir dos tipos de bienes sujetos a regímenes jurídicos diferentes, como son los colectivos o públicos y los individuales o particulares.

Los bienes de dominio privado son aquellos que caen bajo el exclusivo dominio de sus propietarios, entendiéndose por dominio el derecho real sobre una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, sin ir en contra de la ley ni de un derecho ajeno. (Art. 669 Código Civil). Por su parte, los bienes de dominio público, de los cuales toda la comunidad debe servirse según sus necesidades, constituyen el conjunto de aquellos destinados al desarrollo o cumplimiento de las funciones públicas del Estado y están afectados al uso común, tal como se dispone en los artículos 63, 82 y 102 de la Constitución Política.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 674 del Código Civil, los bienes de dominio público se subclasifican en bienes fiscales y de uso público. Los bienes fiscales o estatales son aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público y, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones públicas, es decir, que son utilizados dentro del giro normal de sus actividades. Los bienes de uso público, propiamente dichos, se someten a un régimen jurídico especial y son aquellos bienes destinados al uso, goce y disfrute de la colectividad, a cuyo servicio se encuentran en forma permanente, con las limitaciones que establece el ordenamiento jurídico y la autoridad competente que regula su utilización, tales como calles, plazas, parques, puentes, caminos, etc.

Así las cosas se tiene que **el patrimonio público**, se encuentra integrado por la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario y que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva.

En relación el derecho colectivo en mención el Consejo de Estado en reiterados pronunciamientos entre los cuales podemos citar el efectuado el 31 de mayo de 2002, exp. 1999-9001, M.P. Dra. LIGIA LOPEZ DIAZ, ha dicho:

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Seis Especial de Decisión. Sentencia del 5 de junio de 2018. MP. Carlos Enrique Moreno Rubio. Exp. 2004-01647.

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

Posteriormente el Consejo de Estado, en providencia del 29 de agosto de 2014, señaló:

*“En lo que toca con la defensa del patrimonio público, ha reiterado la jurisprudencia que el patrimonio público comprende todos los bienes, derechos y obligaciones que le pertenecen al Estado y su protección, a través de la acción popular, se orienta a garantizar una administración eficiente y responsable que debe acompañarse con la buena fe y la transparencia que exige la moralidad administrativa.”<sup>5</sup>*

Postura reiterada con posterioridad en sentencia del 25 de mayo de 2016, expediente 2011-00297, así:

*“En tal sentido, con el fin de identificar una posible infracción del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público resulta indispensable analizar la conducta imputada a la parte accionada, para, de esta manera, verificar si su proceder resulta constitutivo de un manejo irresponsable, negligente o que encarna una destinación diferente de la legalmente establecida respecto de los bienes y derechos de titularidad pública, concepto que incluye el de propiedad pública, pero no se agota en él.”*

### **3.7- Autorresponsabilidad de las partes**

Una de las exigencias que se hace a los accionantes es demostrar o lo que es igual, probar los supuestos que sustentan su acción, es decir que deben acreditar con los medios de prueba idóneos si están siendo vulnerados sus derechos colectivos y en qué forma. Lo que se ha denominado principio de autorresponsabilidad de las partes, sobre el que se ha pronunciado el Consejo de Estado de la siguiente forma:

*“(…) En esta oportunidad reitera la Sala la importancia de cumplir por parte de los actores con la carga de demostrar válidamente los supuestos de hecho que motivan sus demandas. En efecto, a la luz del artículo 30 de la Ley 472 de 1998, le corresponde al demandante acreditar y probar los hechos, acciones y omisiones que en su criterio, constituyen la amenaza o la trasgresión de los derechos e intereses colectivos invocados. En ese sentido, se entiende que el actor popular no debe limitarse a señalar la presunta vulneración de derechos e intereses colectivos con la enunciación de determinados hechos, pues está a su cargo demostrar los supuestos fácticos indicados en la demanda.”<sup>6</sup>*

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION B. Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO. Veintinueve (29) de agosto de dos mil catorce (2014). Radicación número: 25000-23-24-000-2011-00032-01(AP).

<sup>6</sup> Ibidem.

*No obstante, resulta forzoso resaltar que el decreto oficioso de pruebas lo que pretende es complementar el acervo probatorio mas no producirlo en su integridad, pues como ya se señaló, es el actor quien deben soportar la carga de demostrar de los hechos u omisiones que a su juicio representan la amenaza o vulneración de los derechos colectivos cuya protección se busca.<sup>7</sup>(...)” (Subraya fuera de texto).*

En razón a lo anterior y para que la acción popular resulte ser el medio constitucionalmente efectivo para la protección de los derechos colectivos, no debe ejercerse de forma inconsciente, ni desmedida y mucho menos caprichosa, ya que justamente la acción popular es la expresión máxima de solidaridad en acciones legales y constitucionales, pues la misma no debe propender principalmente por el interés de un individuo sino por el de toda una comunidad, que en realidad se ve amenazada por la vulneración o transgresión de sus derechos al vivir en una colectividad, es así, que el órgano de cierre en lo Contencioso Administrativo se ha referido a ello conjugándolo con el deber probatorio que asiste a quienes acuden a la defensa de sus derechos, manifestando que:

*“(...) la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, como se indicó al inicio de estas consideraciones, la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba.”<sup>8</sup>(...)”*

Debe reiterarse que para el Despacho resulta claro que corresponde a los actores populares la demostración de la real vulneración o amenaza de los derechos colectivos que invocan y la ocurrencia de los demás requisitos de procedencia de la acción popular, de tal manera que si, en ejercicio de la misma, no cumplen con la carga probatoria que les impone de manera expresa el Art. 30 de la Ley 472 de 1998, la acción no está llamada a prosperar.

### **3.7.- De las pruebas allegadas al proceso.**

-Escritura pública No. 44 del 25 de febrero de 2015 contentiva del contrato de donación del lote de terreno identificado con número de matrícula 076-16621, celebrado entre el alcalde del municipio del Cocuy y la directora de PARQUES NACIONALES NATRALES DE COLOMBIA. (fls. 8-24).

-Copia de la petición de fecha 28 de febrero de 2018, a través de la cual los accionantes solicitaron al municipio del Cocuy se requiriera a la directora de PARQUES NACIONALES NATRALES DE COLOMBIA para que devolviera la titularidad del lote de terreno objeto de controversia al municipio del Cocuy. (Fl. 25-36)

- Copia del Oficio 0707-0185 del 21 de marzo de 2018 dentro del cual se dio respuesta a la petición elevada por los actores. (fls. 27-28).

---

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Exp. A.P-1499 de 2005.

- Copia de la Resolución No. 001 del 4 de agosto de 2017 por medio de la cual se concede licencia de construcción a la UNIDAD DE PARQUES NACIONALES Y NATURALES DE COLOMBIA. (fl. 29-39)
- Copia del folio de matrícula 076-16621 del lote de terreno ubicado en la calle 10 con carrera 3 del municipio del Cocuy (fl 35).
- Copia del Acuerdo No. 016 del 29 de agosto de 2014, a través del cual el Concejo Municipal del Cocuy autorizó al alcalde municipal para que transfiriera, a título de donación, un inmueble ubicado en el casco urbano del municipio a la UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA. (fls. 104<sup>9</sup>).
- Copia del oficio 20185680003221 del 14 de agosto de 2018, proferido por el Jefe de Área Protegida del Parque Nacional el Cocuy dentro del cual se informa el estado en que se encontraba la construcción para la fecha. (Fl. 104<sup>10</sup>)
- Acta de aclaración y aceptación de la firma de la minuta del contrato de obras de infraestructura No. 001 de 2018. (fl. 119<sup>11</sup>).
- Adenda No. 3 modificación cronograma proceso de adjudicación y suscripción de contrato de la base de la licitación No. 001 -2018 (fl. 119<sup>12</sup>).
- Copia del contrato de Consultoría No. KFW-CCON-003 del 2016 celebrado entre el Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Consorcio AMW y Perico (fls. 119<sup>13</sup>).
- Copia del otro sí No. 6 del contrato de consultoría No. KWQ-CCON-003 del 2016 (fls. 119<sup>14</sup>).
- Copia de la Resolución No. 0183 del 21 de mayo de 2018 a través de cual de adjudica el contrato de obra en el marco de la licitación No. 001-2018. (fls. 119<sup>15</sup>).
- Copia del acta de evaluación licitación No. 056 28 de septiembre de 2018 (fl. 169-172)
- Copia del acto administrativo a través del cual se adjudica la licitación No. 056 cuyo objeto era la contratación de servicios de consultoría para interventoría de obras. (Fls. 173-176).
- Acta de negociación de la licitación No. 056 (fl. 177178 (fls.1-336, anexo 1).
- Borrador del contrato de interventora No KFW-INTER-001 del 2018 (fls. 181-205).

---

<sup>9</sup> CD Archivo ACUERDO 16 DONACION INMUEBLE CASCO URBANO CONSTRUCCION SEDE PNN

<sup>10</sup>CD Archivo: INFORMACIÓN ESTADO ACTUAL CONSTRUCCIÓN SEDE ADMINISTRATIVA PNN- RADICADO 2616 DEL 10-08-2018

<sup>11</sup> CD Archivo SOPORTE RESPUESTA 1 ACTA\_ACLARATORIA\_ACEPTACION\_FIRMA\_CONTRATO\_MARALTDA

<sup>12</sup> CD Archivo SOPORTE RESPUESTA 2 ADENDA\_MODIFICATORIA\_No.3\_Lic\_001 2018 PNN EL COCUY

<sup>13</sup> CD Archivo SOPORTE RESPUESTA 4 Contrato Consultoria KFW-CCON-003-2016\_CONSORCIO\_AMV\_&\_PERICO

<sup>14</sup> CD Archivo SOPORTE RESPUESTA 6 Otrosí No.6 al Contrato KFW-CCON 003 de 2016.

<sup>15</sup> CD Archivo SOPORTE RESPUESTA 7 RESOLUCIÓN\_ADJUDICACIÓN\_LIC\_001\_2018 PNN EL COCUY

- Copia del contrato de obras de infraestructura de la No. 001-2018 celebrado entre PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA y Mara Limitada Financiado por el Kfw. (Fl. 165 A<sup>16</sup>)

#### **4.- Caso Concreto**

Mediante el ejercicio de esta acción, se pretende la protección de los derechos colectivos relacionados con la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público, por cuanto en sentir de los accionantes, si bien el acuerdo No. 016 del 29 de agosto de 2014 proferido por el Concejo Municipal del Cocuy autorizó al alcalde municipal a ceder a título de donación a la UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NACIONALES DE COLOMBIA el lote de terreno identificado con el número de matrícula inmobiliaria No, 076-0016621 ubicado en el mismo municipio, lo cierto es que el mismo acuerdo en su artículo tercero, estableció como condición resolutoria la de que si la entidad donataria no construía, dotaba y daba servicio a las oficinas de su sede administrativa en el término de tres (3) años, el inmueble sería devuelto al municipio. Por tanto, encuentran que para el momento de presentación de la demandada el término de tres años ya se encuentra vencido sin que la mencionada condición se haya cumplido por parte del donatario y en tal medida sostienen que el bien inmueble debe ser restituido al MUNICIPIO DEL COCUY.

En este punto, debe reiterarse que conforme a lo dispuesto en el art. 9º de la Ley 472 de 1998, la procedencia de la acción popular está determinada por la acción u omisión de las autoridades o de los particulares que hayan violado, o amenacen violar, derechos e intereses colectivos. De tal manera que en el proceso debe estar plenamente acreditada esa acción u omisión. En caso de que ello no sea así, las pretensiones no están llamadas a prosperar.

De manera que para declarar el amparo de los derechos o intereses colectivos que es el objeto de toda acción popular, se requiere la demostración de su violación o amenaza real y actual de éstos, pues cuando se trata de proteger algún derecho colectivo se deben adoptar todas las medidas que sean necesarias para que cesen los efectos de la vulneración con mayor razón cuando uno de los fines principales del Estado es el de garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Carta Política.

##### **4.1 Del contrato de donación**

De conformidad con lo establecido en el artículo 1443 del Código Civil, la donación es un acto jurídico mediante el cual una persona trasfiere gratuita e irrevocablemente una parte de sus bienes a otra que la acepta. Así, debe entenderse como un contrato unilateral, gratuito, irrevocable, de naturaleza receptiva, en que el donante participa como único obligado deprendiéndose de su patrimonio para entregarlo a otro llamado donatario, quien en términos generales no asume ninguna obligación.

En lo relacionado con lo donación de bienes inmuebles, debe traerse a colación el artículo 1457 del Código Civil, dentro del cual se establece que la donación de bienes inmuebles debe otorgarse por escritura pública e inscribirse ante la oficina de registro de instrumentos públicos.

---

<sup>16</sup> CD Archivo CONT\_No.001\_OBRAS\_MARA\_LTDA (1)

De igual forma, en el artículo 1460 de la misma norma indicó que esta puede estar sujeta a plazo o condición y que sus efectos se producen solamente si la misma consta por escritura privada o pública dentro del cual se exprese el mencionado plazo.

Es del caso mencionar que si el donatario estuviere en mora de cumplir con la condición o plazo que se le impuso, el donante, de acuerdo con el artículo 1483 del Código Civil, está en su derecho de obligar al donatario a cumplir con la obligación o a que se rescinda la obligación.

Precisamente, sobre este aspecto, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>17</sup> y la doctrina<sup>18</sup>, la rescisión de la obligación debe reclamarse a través de la acción de resolución prevista en el artículo 1546 del Código Civil.

#### 4.2 De la afectación a la moralidad administrativa

Como se expresó con anterioridad, para que la moral administrativa se vea trasgredida deben concurrir de manera inescindible el elemento objetivo, correspondiente al quebrantamiento del ordenamiento jurídico y el elemento subjetivo, relacionado con las conductas corruptas o arbitrarias realizadas por los funcionarios que están totalmente alejadas de los fines de la función pública.

Así, en lo que tiene que ver con el elemento objetivo, se tiene que dentro del expediente se encuentra probado que mediante el Acuerdo No. 016 del 29 de agosto de 2014, el Concejo Municipal del Cocuy autorizó al alcalde municipal a ceder el lote de terreno identificado con el número de matrícula inmobiliaria No. 076-0016621 ubicado en el mismo municipio a la UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA. Bien inmueble que por estar destinado al cumplimiento de funciones públicas, de acuerdo con el artículo 674 del Código Civil debe ser considerado como "bien fiscal".

Dentro del mismo acuerdo, en su artículo tercero se condicionó a la entidad donataria a realizar dentro de 3 años siguientes la construcción y la puesta en funcionamiento de su sede administrativa para así poder continuar con la titularidad del bien.

En virtud del contrato de donación del bien inmueble identificado con el número de matrícula No. 076-16621 celebrado entre el Alcalde del municipio del Cocuy y la Directora de la UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA, y elevado a escritura pública No. 44 del 25 de febrero de 2015, el derecho de dominio del bien inmueble le fue transferido a esta última entidad con la condición mencionada en párrafo anterior.

De igual modo, que en la actualidad, y teniendo en cuenta que la mencionada escritura data del 25 de febrero de 2015, el plazo de tres años se encuentra

<sup>17</sup> Ver Consejo de Estado. Sala de lo contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 25 de mayo de 2016. CP. Hernán Andrade Rincón. Expediente 2011-00297-01.

<sup>18</sup> Ver GAITÁN MARTÍNEZ, José Alberto y MANTILLA ESPINOSA, Fabricio. La terminación del contrato. Editorial Universidad del Rosario. 2007.

*"Existen varios apartes en nuestra legislación civil que hacen discutir la aplicación de la resolución en los contratos unilaterales. Podemos mencionar tres casos en los que, se puede resolver un contrato unilateral: (...). El segundo caso es el contrato de donación en que el donatario no cumple lo que en la donación se le ha impuesto. **En este caso, según lo dispuesto el artículo 1483 del Código Civil, el contrato debe ser rescindido. La verdad es que en este evento la donación no es un contrato unilateral sino bilateral y por eso cabe la resolución del mismo, en los términos del artículo 1546 del Código Civil (y no la rescisión, como impropia indica la ley)**"* Tomado de la sentencia ibidem.

vencido sin que se haya construido ni puesto en funcionamiento la sede anteriormente mencionada y en tal medida es evidente que se configuró un incumplimiento del contrato de donación celebrado entre las atrás señaladas.

No obstante, considera este Despacho que dicha circunstancia no puede considerarse como un quebrantamiento al ordenamiento jurídico. Ello, porque la no construcción de la edificación, no obedeció al deseo de favorecer intereses personales o a acarrear irregularidades o actuaciones de mala fe. Empero, en el expediente se encuentra probado que las demoras en la construcción de la edificación obedecen a los trámites legales a los que está obligada a cumplir la entidad para materializar proyectos como lo son las obras públicas. Trámites de los que se destaca lo siguiente:

En primer lugar, se observa que entre el Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Consorcio AMV & Perico se celebró el contrato de consultoría No. KFW-CCON-003 del 4 de octubre de 2016, que tenía por objeto *“realizar los estudios y diseños, licencia y demás trámites y permisos para la construcción de infraestructura para los PNN el Cocuy (sede en Cocuy, tame y pazo azul [...])”*, el cual fue celebrado por un término de 6 meses. (fls. 119<sup>19</sup>).

En segundo lugar, que una vez cumplido lo anterior, la Secretaría de Planeación e Infraestructura del MUNICIPIO DEL COCUY mediante resolución No. 001 del 4 de agosto de 2017 concedió licencia de construcción en la modalidad de obra nueva en el predio ubicado en la calle decima con carrera tercera del MUNICIPIO DEL COCUY, identificado con el número de matrícula inmobiliaria No. 076-16621 propiedad de Parques Nacionales Naturales de Colombia. (fls. 29-39)

En tercer lugar, que se celebró otro sí No. 6 del Contrato de Consultoría No. KFW-CCON-003, signado el 29 de septiembre de 2017, dentro de cual entre otras modificaciones, en su cláusula segunda se prorrogó el plazo de ejecución del contrato principal por el término de un mes, esto es, hasta el 30 de octubre de 2017. (fls. 119<sup>20</sup>).

De igual manera, se tiene que el día 14 de febrero de 2018 se dio inicio al proceso de licitación de obra No. 001 -2018 con el siguiente objeto *“Construcción de obras civiles de infraestructura nueva y de adecuaciones de infraestructura existentes del Parque Nacional Natural del Cocuy y de las áreas priorizadas [...].”* Este contrato fue adjudicado a MARA LTDA mediante resolución 0183 del 21 de mayo de 2018 por la directora general de Parques Nacionales Naturales de Colombia. (fls. 119<sup>21</sup>).

Se advierte también, que el contrato derivado de la anterior licitación fue celebrado entre Parques Nacionales de Colombia y MARA LTDA, financiado por Kfw, el día 1 de octubre de 2018. (Fl. 165 A<sup>22</sup>)

Finalmente, que mediante acto administrativo del 16 de octubre de 2018 se adjudicó el proceso para *“contratar servicios de no-consultoría para realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental a obras de*

<sup>19</sup> CD Archivo SOPORTE RESPUESTA 4 Contrato Consultoria KFW-CCON-003-2016\_CONSORCIO\_AMV\_&\_PERICO

<sup>20</sup> CD Archivo SOPORTE RESPUESTA 6 Otrosí No.6 al Contrato KFW-CCON 003 de 2016.

<sup>21</sup> CD Archivo SOPORTE RESPUESTA 7 RESOLUCIÓN\_ADJUDICACIÓN\_LIC\_001\_2018 PNN EL COCUY

<sup>22</sup> CD Archivo CONT\_No.001\_OBRAS\_MARA\_LTDA (1)

infraestructuras de las edificaciones en proceso de contratación, para las áreas protegidas priorizadas del Programa de Áreas Protegidas y Diversidad Biológica [...]” a INTERDI LTDA. Aunado a lo anterior, se encuentra el borrador del contrato de interventoría mencionado. (Fls. 173-176 y 181-205).

Con todo esto, puede indicarse que estas actuaciones obedecen al cumplimiento del principio de planeación que de acuerdo con el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y la jurisprudencia del Consejo de Estado establece:

“Al respecto, debe recordarse que el principio de planeación en materia contractual en la administración pública, regulado en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, dispone que es obligación del contratante, previo a la firma de un contrato de realización de una obra, contar con los estudios y diseños que determinen la viabilidad del proyecto y su impacto, social, económico y ambiental.<sup>23</sup>

Conforme a lo ha manifestado por esta Corporación, en virtud del principio de planeación de la contratación “[...] resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos que permitan y a la vez aseguren con una alta probabilidad que el objeto contratado se podrá ejecutar en el término previsto y acordado y según las condiciones óptimas requeridas<sup>24</sup>

Por si fuera poco, y en lo relacionado con la condición resolutoria de un contrato de donación, en un caso similar el Consejo de Estado señaló:

“Al descender al caso que ahora corresponde resolver, esta Sala observa que dentro de la presente litis se acreditó que el contrato de donación celebrado entre el municipio de Samaniego y la Nación – Ministerio de Comunicaciones se encontraba sujeta a una condición, consistente en que el inmueble se aplicara a la construcción de un edificio nacional en el cual funcionarían las oficinas de correos, telégrafos, despachos judiciales, etc.

Sin embargo, como se desprende de lo probado en el expediente, el donatario incumplió tal condición, puesto que, dando cumplimiento al Decreto-ley 3267 de 1963 donó, a su vez, el bien inmueble referenciado, a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones -TELECOM- y a ADPOSTAL, circunstancia que, a todas luces, ubica tal acción frente al escenario del incumplimiento del contrato de donación celebrado entre las atrás señaladas entidades públicas.

Pese a tal circunstancia, la Sala NO encuentra que el referido incumplimiento por parte del Ministerio de Comunicaciones hubiese vulnerado el derecho colectivo a la moralidad administrativa, puesto que la no construcción de un edificio nacional y, la posterior transferencia del inmueble a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones -TELECOM-, en modo alguno, obedeció al deseo de favorecer intereses privados, ni mucho menos comportó irregularidad o actuación de mala fe por parte de dicho ministerio.

Por el contrario, según lo probado en el presente proceso, el Ministerio de Comunicaciones, para dar cumplimiento a lo dispuesto por el Decreto-ley 3267 de 1963, transfirió -se insiste- a TELECOM y ADPOSTAL el predio ubicado en la calle 5ª entre carreras 6ª y 7ª del municipio de Samaniego.”

De esta manera, es claro que no se puede hablar de un quebrantamiento al orden jurídico o de una violación de los principios generales del derecho. Por el contrario, está probado que la dilación de las entidades se ha circunscrito a los procedimientos legales que para este tipo de asuntos se requiere.

<sup>23</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 26 de julio de 2018. CP William Hernández Gómez. Ex. 2018-02205.

<sup>24</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 8 de junio de 2018. CP Jaime Enrique Rodríguez Navas. Ex. 1999-01988.

Ahora bien, en lo relacionado con el elemento subjetivo de la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, este Despacho tampoco encuentra que el mismo haya sido probado.

Así, debe señalarse que del análisis de las actuaciones de las entidades accionadas no es posible extraer la ocurrencia de una conducta arbitraria o corrupta. No existe prueba que permita acusar su actuar o el de sus funcionarios de inmoral por intentar privilegiar su propio favorecimiento o el de un tercero sobre el interés general. Todo lo contrario, tanto el MUNICIPIO DEL COCUY como la UNIDAD DE PARQUES NATURALES DE COLOMBIA realizaron sus actuaciones en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo 016 de 2014, y de las normas a que estaba obligada la UNIDAD DE PARQUES NATURALES DE COLOMBIA sobre contratación pública como lo es la Ley 80 de 1993, entre otras.

Sobre este aspecto, debe mencionarse que tampoco puede hablarse de un quebrantamiento al elemento subjetivo del derecho colectivo a la moralidad administrativa, pues dentro del presente caso no se encuentra que las conductas ejecutadas por los funcionarios pertenecientes a las instituciones demandadas se aparten de los fines de la función pública establecidos en los artículos 122 a 131 de la Constitución Nacional.

De esta forma, debe indicarse que el análisis de fondo dentro asunto *sub examine* no podía quedarse en un simple juicio de legalidad como plantean los demandantes. Si bien es cierto, la construcción de la edificación en el predio donado se ha visto retardada y el plazo de la condición resolutoria se encuentra vencido, esa tardanza no ha sido consecuencia del quebrantamiento de la legalidad o de un acto corrupto o manipulador adelantado por los servidores que las representan las entidades demandadas que vulneren el derecho colectivo a la moralidad administrativa. Como quedó demostrado con anterioridad, su proceder se ató a los parámetros legales y jurisprudenciales aplicables.

#### **4.3 De la afectación al patrimonio público**

Según las pretensiones de los accionantes, el patrimonio público se está viendo lesionado por las entidades demandadas en la medida en que no se le ha exigido la UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA, que regrese al municipio la titularidad del bien que le fuera donado en cumplimiento del Acuerdo 016 de 2014. Así mismo, que ese derecho se ve afectado no sólo por la ineficiencia y ausencia de transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos sino también a la no utilización de los mismos de acuerdo con su objeto, en especial con la finalidad de Estado.

Cabe recordar que, en efecto, de acuerdo con lo señalado por el Consejo de Estado “[...] si se afecta el patrimonio público en razón de que la administración o el particular que administra recursos públicos los maneja indebidamente, ya sea porque lo haga en forma negligente o ineficiente o porque los destine a gastos diferentes a los expresamente señalados en las normas, es posible buscar su protección por vía de la acción popular<sup>25</sup>”

Así mismo, dicha Corporación ha advertido:

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del AP – 478 de 2010. Proferida el 5 de julio de 2018

**“La Corporación ha reconocido también que la moralidad administrativa y el patrimonio público se encuentran íntimamente relacionados<sup>26</sup>, en tanto que el correcto y adecuado manejo de los bienes y dineros públicos, que comporta la eficiencia y transparencia en su manejo y administración, constituye una expresión de la moral administrativa y, a la vez, una de las finalidades que se buscan asegurar a través del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público.**

*En ese sentido, el Consejo de Estado ha expresado que la afectación del patrimonio público puede implicar la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, ya que, generalmente, supone la falta de honestidad y pulcritud en el manejo de los recursos públicos; sin embargo, ha advertido también que no siempre la vulneración del derecho a la defensa del patrimonio público comporta la vulneración de la moralidad administrativa”<sup>27</sup> (negrillas fuera de texto)*

En el *sub lite* no se demostró que dentro del actuar de las entidades haya habido un manejo irresponsable que afectara la transparencia y la eficiencia en el manejo de los recursos públicos. Como se mencionó en el acápite anterior, sus actuaciones estuvieron sujetas al cumplimiento de la ley y las demoras que pudieron haberse generado, fueron consecuencia del curso normal que surten los procesos contractuales en aras de dar cumplimiento, entre otros, al principio de planeación, que justamente busca evitar el manejo improvisado e ineficiente de los recursos públicos.

Adicionalmente, es de gran relevancia mencionar que tampoco se observa que las actuaciones de las entidades encarnen una destinación diferente a la establecida legalmente para los bienes y derechos de la titularidad pública.

Pues bien, el MUNICIPIO DEL COCUY no vulneró el derecho colectivo del patrimonio público. Ello, puesto que la transferencia del dominio la hizo con base en el acuerdo 016 del 2014, el cual indicó en su artículo segundo que el lote de terreno en donación tendría como único fin la construcción de la sede administrativa de la UNIDAD DE PARQUE NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA.

Cabe recordar que esta autorización se hizo con base en lo establecido en el artículo 8º de la Constitución Política, el numeral 10º del artículo 3 de la Ley 136 de 1994, y el numeral 74.9 de la Ley 715 de 2001 los cuales consagran como obligación del Estado y de las entidades territoriales velar por la protección de los recursos naturales, por el desarrollo, ejecución de programas, y políticas de mantenimiento del medio ambiente. Así como el artículo 167 del Decreto Ley 1333 de 1986 que indica que la administración y disposición de los bienes inmuebles municipales están sujetas a las normas que dictan los Concejos municipales.

Es preciso mencionar que de acuerdo con los artículos 1 y 2 del Decreto 3572 de 2011 la UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA es una unidad administrativa especial encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y está adscrita al sector ambiente y desarrollo sostenible, y en ese sentido considera ésta instancia que tampoco vulneró el patrimonio público pues destinó el bien para cumplir con el objeto para el cual le fue donado. De ello da cuenta el objeto del contrato 001-2018 del cual puede leerse: *Construcción de obras civiles de infraestructura nueva y de adecuaciones de infraestructura existente del Parque Nacional Natural el Cocuy y*

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 20 de abril de 2001, exp. 2000-0121 (AP).  
<sup>27</sup> *ibidem*

de las áreas priorizadas en el Programa "Áreas protegidas y Diversidad Biológica Fase 1". Así mismo, para cumplir con tal objeto esta entidad se cobijó bajo la Ley 80 de 1993 actual estatuto de la contratación pública, al que está sometido por imperio de la ley.

Así las cosas es claro que en el presente caso las actuaciones del MUNICIPIO DEL COCUY y de la UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA no vulneraron el derecho colectivo al patrimonio público. No se comprobó que se hubiera actuado de manera ineficiente o irresponsable y tampoco que el predio se le haya dado una destinación diferente a legal y contractualmente establecida.

Así pues, este Despacho, sustentado en las anteriores consideraciones, y como quiera que los demandantes no cumplieron con su deber de "autorresponsabilidad de las partes", negará las pretensiones de la demanda toda vez que no se acreditó la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público, pues por el contrario, se demostró que el actuar de las accionadas siempre estuvo ceñido a las reglas constitucionales y legales que conforman la materia.

Ahora, teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, y si bien es cierto hasta el momento, las actuaciones de las entidades accionadas no resultan contrarias a los derechos e intereses de la colectividad, no puede obviar este Despacho que posteriores retrasos y dilaciones injustificadas podrían amenazar o vulnerar los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público, entre otros. Por ello, en virtud de los amplios poderes judiciales con que cuenta éste Despacho para defender y proteger los derechos colectivos y en aras de evitar una amenaza o vulneración de los mismos<sup>28</sup>, se ordenará a la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia y al Municipio del Cocuy presentar un informe trimestral a este Despacho una vez ejecutoriada la presente decisión indicando los avances a tenga lugar en la ejecución del contrato de obras de infraestructura No. 001-2018 celebrado entre PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA y MARA LTDA cuyo objeto es la "Construcción de obras civiles de infraestructura nueva y de adecuaciones de infraestructura existentes del Parque Nacional Natural del Cocuy y de las áreas priorizadas".

#### 5.-. De la condena en costas.

En este sentido el Consejo de Estado<sup>29</sup>, en providencia del 5 de mayo de 2016 indicó:

*"Como bien señaló el actor, en las acciones populares es procedente la condena en costas; en efecto, la Sala recuerda que el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 dispone que:*

<sup>28</sup> Al respecto ver sentencia tutela T-254 de 2014 en que se indicó "En efecto, se debe tener en cuenta que las acciones populares poseen una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos, en cuanto son un mecanismo de protección de los derechos colectivos, radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero de los que al mismo tiempo son titulares cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial. En consecuencia, como director del proceso, el juez puede conminar, exhortar, recomendar o prevenir, a fin de evitar una eventual vulneración o poner fin a una afectación actual de los derechos colectivos que se pretenden proteger, sin que tal decisión constituya un capricho del juez constitucional. Es así como, un elemento esencial de las acciones populares es el carácter oficioso con que debe actuar el juez, sus amplios poderes y con miras a la defensa de los derechos colectivos" (Negritillas y subrayado fuera de texto)

<sup>29</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDES. Cinco (05) de mayo de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 68001-23-31-000-2011-01081-01(AP).

**ARTICULO 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.*

*El artículo 365 del Código General del Proceso, por su parte, dispone que:*

**ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS.** *En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

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

*Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.*

*(...)*

*Así las cosas, se tiene que en el expediente no prosperaron las pretensiones ni obran pruebas que indiquen que alguno de los sujetos procesales haya actuado con temeridad o mala fe, motivo por el cual no es posible acceder a la condena en costas solicitada por el apelante”*

En consecuencia el Despacho no condenará en costas de conformidad con la conducta asumida por las partes. Adicionalmente deberá decirse que conforme a lo dispuesto por el art. 188 del C.P.A.C.A., aplicable a este asunto por expresa remisión del art. 44 de la Ley 472 de 1998, en los procesos en que se ventile un interés público, como ocurre en las acciones populares, no hay lugar a ello.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **FALLA:**

**PRIMERO:** Negar las suplicas de la demanda

**SEGUNDO:** Ordenar a la UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA y al MUNICIPIO DEL COCUY presentar un informe trimestral a este Despacho, una vez ejecutoriada la presente decisión, indicando los avances a tenga lugar en la ejecución del contrato de obras de infraestructura No. 001-2018 celebrado entre PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA y MARA LTDA cuyo objeto es la “*Construcción de obras civiles de infraestructura nueva y de adecuaciones de infraestructura existentes del Parque Nacional Natural del Cocuy y de las áreas priorizadas*”.Allegando el correspondiente registro fotográfico y demás pruebas documentales que así lo demuestren.

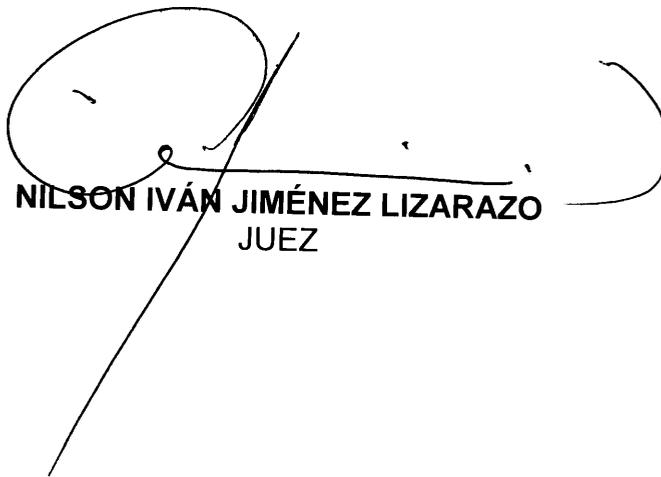
**TERCERO:** Remítase copia de esta providencia al señor Defensor del Pueblo para los fines del art. 80 de la Ley 472 de 1998.

**CUARTO:** Sin condena en costas

**QUINTO:** Ejecutoriada esta providencia, y una vez verificado el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2º de la misma, archívense las diligencias, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor.

**SEXTO:** Notifíquese la presente providencia de conformidad con el artículo 203 del CPACA dentro de los 3 días siguientes mediante envío de su texto a través de mensaje al buzón electrónico para notificaciones judiciales. A quienes no se les deba o pueda notificar por vía electrónica, se les notificará por medio de estado en la forma prevista en el artículo 295 del Código General del Proceso.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**NILSON IVÁN JIMÉNEZ LIZARAZO**  
JUEZ

