

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, cuatro (4) de mayo de dos mil veintidós (2022).

Magistrado Ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: 17001-23-33-000-2017-00878-01 (66.016)
Demandante: JAVIER ELÍAS ARIAS IDÁRRAGA
Demandado: MUNICIPIO DE MANZANARES (CALDAS) Y OTROS
Medio de control: ACCIÓN POPULAR
Asunto: APELACIÓN DE SENTENCIA

Síntesis del caso: la demanda se circunscribe en establecer si el derecho colectivo a la moralidad administrativa se encuentra vulnerado por la omisión del municipio de Manzanares y de la Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas) en el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 9 de diciembre de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas que declaró probada la excepción denominada “*inexistencia de violación de derechos e intereses colectivos por incumplimiento de la Ley 99 de 1993*” y negó las pretensiones de la demanda (fls. 161 a 168 cdno. ppal.), en los siguientes términos:

“PRIMERO: DECLÁRESE probada la excepción formulada por el municipio de Manzanares denominada “*Inexistencia de Violación de Derechos e Intereses Colectivos por incumplimiento de la Ley 99 de 1993*”.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

TERCERO: NO CONDENAR EN COSTAS a la parte demandante.

CUARTO: NOTIFICAR la presente decisión a las partes y al Ministerio Público.

QUINTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático Justicia Siglo XXI” (fl. 168 *ibidem* – negrillas y mayúsculas fijas del texto original).

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante escrito radicado el 6 de diciembre de 2017 en la Oficina Judicial de la Judicatura de Caldas el señor Javier Elías Arias Idárraga, actuando en su propio nombre, interpuso demanda en ejercicio de la acción popular (fl. 1 cdno. no. 1) con las siguientes súplicas:

“Por lo expuesto anteriormente, se evidencia la relación o nexo causal entre la inacción de la administración municipal y Corpocaldas, con la vulneración de derechos e interés colectivos, por lo cual solicito al magistrado se pronuncie sobre mis pretensiones que plantearé a continuación:

- A. *Se ampare el derecho colectivo a la moralidad administrativa, literal b, art 4 Ley 472 de 1998*
- B. *Se ordene a los accionados a realizar la inversión del 1% de las rentas corrientes de cada periodo fiscal, desde el año 1993 hasta la fecha q (sic) se profiera sentencia.*
- C. *Se ordene pagar a mi bien el 15% del valor q (sic) se recupere para la adquisición de los predios aledaños al recurso hídrico, art 40 ley 472 de 1998, se condene en costas y agencias en derecho a mi bien.*
- D. *Se ordene por parte del juez en el auto admisorio aplicar, los art 86 y 96 CGP, a fin que los demandados aporten en la contestación de la demanda las pruebas que pretendan hacer valer y de consignar situaciones falsas o que dilaten la acción, sean condenados por temeridad y mala fe, además de aplicar art 38 ley 472 de 1998. Igualmente se aplique art 145 CPACA.*
- E. *Se ordene informar a la comunidad sobre esta demanda, por la página web de la rama judicial, link avisos a la comunidad y desde ya solicito se conceda amparo de pobre a fin que las pruebas que se requieran las paguen las partes o el fondo para acciones populares de la defensoría del pueblo y se invierta la carga de la prueba, pues no tengo vínculo laboral actualmente.” (fl. 1 cdno. no. 1).*

2. Hechos

Como fundamento fáctico, la parte demandante expuso en el escrito contentivo de la demanda, en síntesis, lo siguiente:

1) El artículo 11 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007, preceptúa que *“los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje*

no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de conservación de recursos hídricos q (sic) surten de agua acueductos municipales y distritales. La adquisición de estas zonas corresponderá al respectivo municipio o distrito, en forma conjunta con la Corporación autónoma (sic) regional (sic) de caldas (sic) Corpocaldas” (fl. 1 cdno. no. 1).

2) Para alcanzar el porcentaje del 1% en comento la Ley 99 de 1993 creó la obligación de invertir con destinación específica recursos en porcentaje no inferior al 1% de los ingresos corrientes para la adquisición y administración de las zonas destinadas a la conservación de los recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales y distritales.

3) Con la entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993, el municipio de Manzanares y Corpocaldas no han adquirido los predios que les exigió el legislador para la conservación de las cuencas de los ríos que surten los acueductos a su cargo.

3. Posición de la parte demandada

3.1 Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas)

Mediante escrito radicado el 9 de marzo de 2018 presentó contestación de la demanda (fls. 41 a 44 cdno. no. 1) con oposición a las pretensiones y formuló excepciones con los siguientes argumentos:

1) El actor popular elevó unas súplicas que no son del resorte de Corpocaldas, pues, según lo expresamente dispuesto por la Ley 99 de 1993 la obligación de inversión del 1% a la que se refiere es de competencia exclusiva de los entes territoriales.

2) Propuso como excepciones las siguientes:

a) *“Errónea fundamentación jurídica de la demanda”*, por cuanto el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007, sobre la cual el actor fundamenta la demanda, fue derogado por el artículo 210 de la Ley 1420 de 2011; sin perjuicio de lo anterior, en la demanda se hace una interpretación errónea ya que lo que disponía la normatividad -hoy derogada- era una administración conjunta por parte de la corporación autónoma

regional correspondiente y el ente territorial.

b) *“Falta de legitimación en la causa por pasiva predicable de la Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas)”*, debido a que el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011 establece que la inversión del 1% para la adquisición y mantenimiento de las zonas destinadas para la conservación de los recursos hídricos le compete única y exclusivamente a los entes territoriales, por lo que Corpocaldas no tiene obligación alguna en el cumplimiento o verificación de cumplimiento de la norma en comento.

c) *“Corpocaldas ha actuado conforme a los postulados legales y constitucionales”*, pues, el derecho de petición al que alude el actor popular si fue contestado de fondo y en término por Corpocaldas.

d) *“Ausencia de transgresión de los derechos reclamados y cumplimiento integral y diligente de las funciones asignadas por la Ley a la Corporación Autónoma Regional de Caldas – Corpocaldas, en atención a su órbita de competencia”*, ya que Corpocaldas no es la entidad llamada a dar cumplimiento de la obligación de inversión impuesta por la Ley 99 de 1993 modificada por la Ley 1450 de 2011, en ese sentido no puede predicarse incumplimiento de una obligación inexistente.

3.2 Municipio de Manzanares (Caldas)

Mediante escrito radicado el 12 de marzo de 2018 presentó contestación de la demanda (fls. 54 a 58 cdno. no. 1) donde solicitó que se denieguen las pretensiones, para lo cual adujo lo siguiente:

1) Las anteriores administraciones municipales han sido juiciosas en el cumplimiento de la normatividad ambiental, en especial con la obligación de adquirir los predios que corresponden a la conservación y mantenimiento ambiental.

2) En razón de la misión ambiental que le compete al municipio de Manzanares, en aras de propender por el buen y normal desarrollo sostenible se han exonerado del pago del impuesto predial los predios que se han comprado para la recuperación, fomento forestal, cercas inertes vivas y protección de reservas hídricas.

3) El municipio cuenta con predios adquiridos con recursos propios, del Departamento de Caldas y como resultado de proceso de cofinanciación entre el Departamento y Corpocaldas.

4) Desde el año 2009 el municipio cuenta con siete (7) predios en cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 108 de la Ley 99 de 1993.

5) Propuso como excepciones las siguientes:

a) *“Inexistencia de violación de derechos e intereses colectivos por incumplimiento de la Ley 99 de 1993”*, pues, el municipio de Manzanares ha cumplido con las obligaciones que le competen en razón de las inversiones de compra y mantenimiento de predios de carácter ambiental.

b) *“Genérica”*, en virtud de la cual el juez puede declarar las excepciones que encuentre probadas.

4. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Caldas en providencia del 9 de diciembre de 2019 (fls. 161 a 168 cdno. ppal.) declaró probada la excepción denominada *“inexistencia de violación de derechos e intereses colectivos por incumplimiento de la Ley 99 de 1993”* y negó las súplicas de la demanda, con base en el siguiente razonamiento:

1) En el proceso se acreditó la compra de predios durante los años 2009 a 2017 con destino a la conservación, protección, recuperación y deforestación ambiental para la conservación de microcuencas.

2) Se demostró igualmente que mediante la suscripción de un convenio interadministrativo entre el Departamento de Caldas y el municipio de Manzanares se adelantaron planes de cofinanciación para la adquisición de predios con vigencia anterior al año 2017 para la protección de cuencas y microcuencas abastecedoras de los acueductos municipales.

3) En atención al cumplimiento del municipio de Manzanares de las obligaciones requeridas con la demanda se niegan las pretensiones, y se declara probada la excepción de inexistencia de violación de los derechos colectivos por incumplimiento de la Ley 99 de 1993.

5. El recurso de apelación

El actor popular solicitó la nulidad y formuló recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia (fl. 171 cdno. ppal.), petición que fue rechazada por auto de 10 de febrero de 2020 y concedido el recurso de apelación (fls. 175 a 176 vlto. *ibidem*), impugnación que fue sustentada en los siguientes términos:

“JAVIER ARIAS, APEOLO (sic) LA RENUENTE SENTENCIA APELO Y ME AMPARO ART 357 CPC PIDO LA NULIDAD DE LA SENTENCIA, ANTE LA RENUNECIA Y MORA SIN JUSTIFICACIÓN, AL DESCONOCER LO Q (sic) ORDENA EL ART 121 CODIGO GRAL DEL PROCESO, APLICABLE POR REMISIÓN EXPRESA ART 44 LEY 472 DE 1998

PIDO NULIDAD DE LO ACTUADO PUES LOS MAGISTRADOS DIFERENTES AL DR PUBLIO PATIÑO, ME DENUNCIARON PENALMENTE Y ESTÁN IMPEDIDOS PARA FALLAR EN MI RENUENTE A (sic) POPULAR, ACLARANDO Q (sic) ASI LOS HA DECLARADO IMPEDIDOS EL C (sic) DE ESTADO EN INFINIDAD DE ACCIONE (sic) SPOPULARES (sic) Y SIENDO ASI PIDO SE APLIQUE UNA SOLA VES (sic) EL ART 29 CN (sic) Y SE DECRETE NULIDAD AMPARADO ART 121 CGP PIDO SE AMPARE LA RENUNETE ACCIÓN, NO SIN ANTES APLICAR ART 84 LEY 472 DE 1998, POR QUIEN CORRESPONDA

SOLICITO INVERTIR LA CARGA D (sic) LA PRUEBA, PUES LO CONSIGNADO EN LA ACCIÓN ES UNA NEGACIÓN INDEFINIDA Y SIENDO ASÍ LA CARGA D (sic) E (sic) PRUEBA LE CORRESPONDE A LOS ACCIONADAS (sic), SITUACIÓN ESTA Q (sic) BRILLO POR SU AUSENCIA

PIDOS (sic) E (sic) APLIQUE ART 37 LEY 472 DE 1998 Y SE FALLE EN 20 DIAS O TUTELARE PARA GARANTIZAR ART 29 CN (sic) APELO” (fl. 171 cdno. ppal. – mayúsculas sostenidas del original).

6. Actuación surtida en segunda instancia

1) Por auto de 23 de septiembre de 2020 (fl. 191 cdno. ppal.) se admitió el recurso de apelación y, posteriormente, el 30 de julio de 2021 (índice SAMAI no. 22) se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión por el término de 10

días y, vencido este, por el mismo lapso correr traslado al Ministerio Público para emitir el respectivo concepto.

2) En dicho término las partes guardaron silencio (índice SAMAI no. 27) y el Ministerio Público presentó concepto (índice SAMAI no. 25) en los siguientes términos:

En cuanto a la solicitud de nulidad de la sentencia de primera instancia por la renuencia y mora sin justificación, en desconocimiento de lo previsto en el artículo 121 del Código General del Proceso, se estima que no procede, pues, si bien el término en efecto se cumplió lo cierto es que el actor no solicitó la nulidad antes de proferirse la sentencia, causal que se sana conforme lo previsto en el artículo 136 del Código General del Proceso, por lo que se debe denegar la petición.

Además, según el actor, en este caso debe invertirse la carga de la prueba en cabeza de las entidades accionadas, lo cual en efecto ocurrió ya que con autos de 7 de septiembre de 2018 y 15 de agosto de 2019 el tribunal de primera instancia decretó de oficio sendas pruebas documentales a cargo de las entidades demandadas, todas las cuales fueron allegadas al expediente y con base en ellas se determinó precisamente que estas habían cumplido con el deber legal que les asistía, y se declaró probada la excepción de inexistencia de violación al derecho colectivo de moralidad administrativa por violación de la Ley 99 de 1993.

Por último, en cuanto a la aplicación del artículo 37 de la Ley 472 de 1998 y que se falle en 20 días en garantía del artículo 29 de la Constitución, se estima que debe negarse tal petición ya que se trata de una solicitud que no se centra en una objeción concreta sobre la sentencia.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el asunto sometido a

consideración¹ con el siguiente derrotero: 1) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, 2) análisis de la impugnación, 3) conclusiones y, 4) condena en costas.

1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión

El objeto de la controversia planteada radica en establecer si el derecho colectivo a la moralidad administrativa se encuentra vulnerado por la omisión del municipio de Manzanares y de la Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpocaldas) en el cumplimiento de lo previsto en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007.

El Tribunal Administrativo de Caldas declaró probada la excepción de inexistencia de violación de derechos e intereses colectivos por incumplimiento de la Ley 99 de 1993 y negó las súplicas de la demanda.

El actor interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, solicitó que la carga de la prueba se invierta dado que, a su juicio, la demanda formuló una negación indefinida y en ese escenario a quien le correspondía acreditar el cumplimiento del deber legal que se reclama era a la parte demandada.

La Sala encuentra que la decisión de primera instancia de declarar la inexistencia de violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa es conforme a derecho, por lo que la sentencia objeto de la presente apelación será confirmada.

¹ Esta Corporación es competente para conocer de las acciones populares originadas en actos u omisiones de las entidades públicas o privadas que desempeñen funciones administrativas de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de la Ley 472 de 1998, como en el presente caso que la acción está formulada contra el municipio de Manzanares y la Corporación Autónoma de Caldas (CORPOCALDAS) por la presunta vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 13.13 del Acuerdo 80 de 2019 la Sección Tercera de esta Corporación es competente para conocer en segunda instancia de la apelación de las sentencias proferidas por los tribunales administrativos frente a las controversias referidas a los derechos colectivos a la moralidad administrativa y defensa del patrimonio público.

2. Análisis de la impugnación

Analizadas las pruebas que obran en el proceso se tiene acreditado lo siguiente:

1) El 20 de marzo de 2017 mediante el Acuerdo no. 006 el municipio de Manzanares (Caldas) eximió *“del pago del impuesto predial al predio denominado RINCÓN SANTO, (...) ubicado en la vereda SAN JUAN y cuya microcuenca se denomina EL PERRILLO, registrada a nombra del departamento de Caldas (...)”* y *“(...) a todos aquellos bienes inmuebles adquiridos por La Corporación Autónoma Regional de Caldas en el municipio, El Departamento de Caldas y demás entidades cofinanciadoras, en los predios destinados para reserva forestal, ambiental, protección de cuencas y microcuencas de acueductos rurales o urbanos, o similares, reforestación, establecimiento y mantenimientos de cercas inertes vivas, que hayan sido a la fecha y sean adquiridos posteriormente mediante Convenio Interadministrativo por dichas entidades, con o sin aportes de recurso del municipio de Manzanares, con base en las Leyes 1450 de 2011, Ley 99 de 1993 artículo 111, referente a la adquisición de predios de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos abastecedores de acueductos, cualquiera e independiente de la figura o institución jurídica de adquisición”* (fls. 66 y 67 *ibidem*).

2) El 7 de marzo de 2018 (fls. 64 y 65 cdno. no. 1), la asesora contable del municipio de Manzanares certificó que los predios adquiridos con destino a la conservación ambiental desde el año 2009 son los siguientes:

“(...)

CONCEPTO	VALOR	FECHA
CANCELACIÓN COMPRA DE PREDIO EN EL ÁREA RURAL DEL MUNICIPIO, LLAMADO ALEGRÍAS PARA CONSERVACIÓN DE MICROCUENCAS	29.100.000	23/05/2009
CANCELACIÓN COMPRA DE LOTE DE UNA DIMENSIÓN DE 4 HECTÁREAS CON DESTINO A LA PROTECCIÓN, RECUPERACIÓN Y REFORESTACIÓN DE MICROCUENCA HIDROGRÁFICA DE LA VEREDA MONSERRATE (PREDIO LA ESTRELLA)	16.900.000	29/12/2012
CANCELACIÓN COMPRA DE LOTE DE TERRENO UBICADAS (sic) EN EL MUNICIPIO DE MANZANARES	24.800.000	21/12/2013

VEREDA SANTA BARABARA DENOMINADA LA DIBVISA CON UN ÁREA DE SEIS HECTÁREAS PARA SER DESTINADA ÚNICA Y EXCLUSIVAMENTE PARA LA PROTECCIÓN, RECUPERACIÓN Y REFORESTACIÓN DE MICROCUENCA SANTA BÁRBARA		
CANCELACIÓN COMPRA DE LOTE DE TERRENO UBICADA EN EL MUNICIPIO DE MANZANARES VEREDA SANTA BÁRBARA DEL CORREGIMIENTO DE PLANES DENOMINADO LA PLAYA PARA SER DESTINADO ÚNICA Y EXCLUSIVAMENTE PARA LA PROTECCIÓN, RECUPERACIÓN Y REFORESTACIÓN	33.255.763	20/12/2014
CANCELACIÓN COMPRA DE TERRENOS CON EL FIN DE CUMPLIR CON EL ART 21 DE LA LEY 1450/2011 DENOMINADO EL ALTO BOMBONA CON ÁREA DE 12 HECTÁREAS	45.653.566	29/08/2015
CANCELACIÓN COMPRA DE DE (SIC) TERRENO ART 21 LEY 1450/2011	19.800.000	27/12/2016
CANCELACIÓN COMPRA DE DE (SIC) TERRENO ART 21 LEY 1450/2011	20.080.000	12/08/2017

(...) (mayúsculas fijas del original).”

3) El 20 de septiembre de 2018 el municipio de Manzanares presentó un informe sobre las actividades ambientales que ha adelantado en microcuencas abastecedoras de acueductos veredales y zonas de importancia ambiental (fls. 1 a 8 cdno. anexo).

4) El 19 de octubre de 2018 Corpocaldas aportó al expediente copia del “oficio Nro. 2016IE-00031495 con fecha del 22 de noviembre de 2016 de área de Biodiversidad y Ecosistemas, en el cual mediante el informe técnico -110-1041 Corpocaldas presta asesoramiento para la adquisición del predio Los Alpes y la Judea – ubicados en la vereda La Esmeralda, del municipio de Manzanares” (fls. 13 a 21 cdno. anexo).

2.1 La obligación de inversión del 1% prevista en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificada por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011

El actor popular en el escrito contentivo de la demanda señaló como fundamento de la obligación a cargo de las entidades accionadas el artículo 11 de la Ley 99 de 1993; sin embargo, la norma legal correspondiente a la obligación de inversión del 1% del valor de la obra correspondiente a la adquisición de predios para la conservación de los recursos hídricos es el artículo 111.

El tenor literal de la normatividad en comento es como sigue:

“ARTÍCULO 111. ADQUISICIÓN DE ÁREAS DE INTERÉS PARA ACUEDUCTOS MUNICIPALES. <Artículo modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> **Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.**

Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales.

Las autoridades ambientales definirán las áreas prioritarias a ser adquiridas con estos recursos o dónde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expida para el efecto. Su administración corresponderá al respectivo distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de los recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin.

PARÁGRAFO 1o. **Los proyectos de construcción y operación de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 1% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua. Para los distritos de riego que requieren licencia ambiental, aplicará lo contenido en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.**

PARÁGRAFO 2o. *El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Institutos de Investigación Científica adscritos y vinculados, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos y los establecimientos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, podrán en el marco de sus competencias, efectuar los aportes técnicos, financieros y operativos requeridos para la consolidación del instrumento de pago por servicios ambientales y el desarrollo de proyectos derivados de este instrumento” (mayúsculas sostenidas y negrillas del original – resalta la Sala).*

De la lectura de la normatividad antes trascrita es claro que la obligación de adquisición de los predios requeridos para la conservación de los recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales compete exclusivamente a las entidades territoriales.

A su turno, el artículo 108 del mismo cuerpo normativo, en cuanto a la obligación que se les asiste a las autoridades ambientales dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 108. ADQUISICIÓN POR LA NACIÓN DE ÁREAS O ECOSISTEMAS DE INTERÉS ESTRATÉGICO PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES O IMPLEMENTACIÓN DE ESQUEMAS DE PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES U OTROS INCENTIVOS ECONÓMICOS. <Artículo modificado por el artículo 174 de la Ley 1753 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> **Las autoridades ambientales en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales adelantarán los planes de cofinanciación necesarios para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales o implementarán en ellas esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos económicos para la conservación, con base en la reglamentación expedida por el Gobierno nacional.**

La definición de estas áreas y los procesos de adquisición, conservación y administración deberán hacerse con la activa participación de la sociedad civil.

PARÁGRAFO 1o. *Los esquemas de pago por servicios ambientales de que trata el presente artículo, además podrán ser financiados con recursos provenientes de los artículos 43 y 45 de la Ley 99 de 1993, de conformidad con el plan de ordenación y manejo de la cuenca respectiva. Así mismo, podrá aplicarse la inversión forzosa de que trata el parágrafo 1o del artículo 43, las compensaciones por pérdida de biodiversidad en el marco de la licencia ambiental y el Certificado de Incentivo Forestal con fines de conservación a que se refiere el parágrafo del artículo 253 del Estatuto Tributario.*

Dentro del término de un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentará al Congreso de la República un proyecto de ley que establezca los términos, condiciones, procedimientos y fuentes de financiación para la implementación de Pagos por Servicios Ambientales (PSA), y otros incentivos a la conservación.

PARÁGRAFO 2o. *El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible creará el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales, con excepción de las áreas protegidas registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Runap) como parte de los sistemas de información del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en un término de un año a partir de la expedición de la presente ley. Harán parte del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales áreas tales como los ecosistemas estratégicos, páramos, humedales y las demás categorías*

de protección ambiental que no se encuentren registradas en el Runap. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará el funcionamiento del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales, los ecosistemas y áreas que pertenecen al mismo, su administración, actualización anual para efectos de las políticas ambientales de implementación de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) y otros incentivos a la conservación para los municipios como reconocimiento a los beneficios generados por las áreas de conservación registradas en su jurisdicción.”

2.2 El derecho colectivo a la moralidad administrativa

1) El derecho colectivo cuya protección judicial reclama el actor popular en el presente asunto está consagrado en el literal b) del artículo 4 de la ley 472 de 1998, el texto es el siguiente: “[a]rtículo 4. *Derechos e intereses colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros los relacionados con: (...) b) [!]a moralidad administrativa”.*

2) En ese contexto, en relación con el contenido y alcance del concepto de *moralidad administrativa* como interés colectivo susceptible de protección judicial a través de la denominada acción popular, la Sección Tercera del Consejo de Estado² ha sostenido que la razón de ser de este interés colectivo radica en la función administrativa, la cual está sujeta a una serie de principios dirigidos a garantizar el cumplimiento de los fines del Estado, especialmente los que se refieren al patrimonio público.

Adicionalmente, para que pueda hablarse de lesión a este derecho e interés colectivo debe existir, necesariamente, una trasgresión al ordenamiento jurídico, al tiempo que debe acreditarse la mala fe de la administración.

La actuación de la administración debe ser de tal magnitud que desnaturalice la función pública ejecutada y la corrupción debe desembocar en la satisfacción de intereses particulares.

² Al respecto pueden consultarse las sentencias de 16 de marzo de 2006 expediente 2004-00118-02 (AP), con ponencia de la Dra. María Elena Giraldo Gómez; de 21 de mayo de 2008, expediente AP-01415, con ponencia del Dr. Ramiro Saavedra Becerra y, de 23 de enero de 2009, expediente AP-2003-0013, con ponencia de la Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

Por lo tanto, no toda irregularidad administrativa, como tampoco no cualquier incumplimiento o quebranto de la normatividad que rija o regule determinado procedimiento administrativo constituye, *per se*, violación de la moralidad administrativa, pues, para ello se requiere la existencia o presencia de un elemento que denote un propósito o finalidad contrario a los cometidos para los cuales están instituidos los procedimientos y atribuidas las competencias administrativas, como por ejemplo, el ánimo o interés de satisfacer o alcanzar un interés personal, de grupo o de terceros, que, resulta opuesto o diferente al preestablecido, en cada caso, por el constituyente y el legislador.

En ese sentido se ha pronunciado la Sala Plena del Consejo de Estado, además de los elementos objetivos que deben analizarse para establecer la vulneración de ese derecho colectivo es necesario que concurra el elemento subjetivo que, implica un juicio sobre la conducta del funcionario para establecer el ánimo o interés de satisfacer o alcanzar un interés personal indebido o ilegítimo para sí con terceras personas, al respecto ha puesto de presente lo siguiente:

“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”¹⁰ (negritas adicionales).

En esa directriz, más recientemente la Corte Constitucional en sentencia C-643 de 23 de agosto de 2012 con ocasión de juzgar y decidir la inexecutable del artículo 16 de la Ley 1416 de 2010³ “[p]or medio de la cual se fortalece al ejercicio del control

³ El texto de la norma acusada es como sigue: “ARTÍCULO 3. En desarrollo del fortalecimiento, garantía y salvaguarda del control fiscal territorial, las entidades territoriales correspondientes, asumirán de manera directa y con cargo a su presupuesto el pago de las conciliaciones, condenas,

fiscal”, puntualmente, en cuanto al entendimiento que debe darse del derecho a la moralidad administrativa y del principio de eficacia de la función administrativa, precisó lo siguiente:

“Al referirse al principio de la moralidad en la actividad administrativa, esta Corporación ha sostenido que la misma no corresponde al fuero interno de los servidores, sino a su relación con el ordenamiento jurídico a partir del cual se esperan por la sociedad una serie de comportamientos. En la sentencia C-046 de 1994, así lo explicó:

` (...) el principio de la moralidad que, en su acepción constitucional, no se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos, sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad. (...) `

En este orden de ideas, los supuestos sustanciales para que proceda la protección de los derechos e intereses colectivos (antes denominada acción popular) por vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa son, según jurisprudencia del Consejo de Estado, los siguientes: 1. La Acción u omisión debe corresponder al ejercicio de una función pública⁴. 2. La acción u omisión debe lesionar el principio de legalidad⁵. 3. La desviación en el cumplimiento de la función ha de producir un perjuicio del interés general favoreciendo con ello al servidor público o a un tercero ó 4. La desviación del interés general debe ser de tal magnitud, que transgreda principios o valores instituidos previamente como deberes superiores en el derecho positivo⁶.

(...) 4.2 A su turno, el artículo 209 superior indica que la función administrativa debe orientarse, entre otros, por los principios de economía y eficacia. El primero, en armonía con el artículo 334, supone que la Administración debe tomar medidas para ahorrar la mayor cantidad de costos en el cumplimiento de sus fines. El segundo exige a la Administración el cumplimiento cabal de sus fines. En conjuntos, estos principios imponen a la Administración el deber de cumplir sus objetivos con una adecuada relación costo-beneficios, en otras palabras, actuar de forma eficiente⁷. Al respecto, vale la pena resaltar lo señalado en la sentencia C-035 de 1999:

(...) Para la Corte Constitucional, el principio de eficacia exige que las actuaciones públicas produzcan resultados concretos y oportunos. Al respecto, ha explicado:

indemnizaciones y cualquier otra forma de resolución de conflictos de las Contralorías, sin que esto afecte el límite de gastos del funcionamiento en la respectiva Contraloría Territorial.”

⁴ Cita tomada del texto original: “Consejo de Estado, Sección Tercera expediente AP-720 de 2005”

⁵ Cita tomada del texto original: “Consejo de Estado, Sección Tercera expediente AP-166 de 2001”

⁶ Cita tomada del texto original: “Consejo de Estado, Sección Tercera expediente con radicación no. 35501 de 21 de febrero de 2007”

⁷ Cita tomada del texto original: “Ver la sentencia C-849 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería. En esta sentencia la Corporación señaló: “La Corte en cuanto al principio de economía, ha enfatizado que constituye una orientación, una pauta, para que el cumplimiento de los fines del Estado se proyecte buscando el mayor beneficio social al menor costo, sin que ello lo convierta en un fin en sí mismo.”

‘El artículo 209 de la Constitución impone a las autoridades administrativas el deber de coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Este deber genérico, dirigido a la administración pública, se erige en un límite a los principios de la función administrativa consagrados en el primer inciso del mismo artículo. En efecto, ninguna autoridad podría, so pretexto de seguir o de aplicar un principio que guía la función administrativa - por ejemplo, el principio de economía o el de celeridad -, prescindir de la oportuna y necesaria coordinación entre las diferentes autoridades, con miras a evitar decisiones o actuaciones contradictorias en desmedro de la coherencia que debe caracterizar al Estado como un todo y como calificado agente jurídico y moral’⁸

Por último, en la sentencia C-082 de 1996⁹, dentro del análisis de constitucionalidad del inciso 1º del artículo 52 de la Ley 190 de 1995¹⁰, la Corte explicó que la ley puede introducir cambios a la función pública con el propósito de realizar los principios de moralidad, eficacia e imparcialidad, “siempre y cuando la reglamentación legal no desconozca el núcleo esencial de los derechos de autonomía político-administrativa que la Constitución reconoce a las entidades territoriales”.

3) En ese marco conceptual y jurisprudencial la Sala encuentra que en el presente asunto los elementos subjetivo y objetivo requeridos para la configuración de la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa no se encuentran acreditados.

En efecto, esta Corporación en decisiones de unificación ha determinado que para la configuración de la trasgresión del derecho colectivo de la moralidad administrativa “desde el punto de vista del interés colectivo tutelable a través de la acción popular, es necesario que se demuestre el elemento objetivo que alude al quebrantamiento del ordenamiento jurídico y el elemento subjetivo relacionado a la comprobación de conductas amañadas, corruptas, arbitrarias, alejadas de la correcta función pública”¹¹.

⁸ Cita tomada del texto original: “Sentencia C-328/95 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)”.

⁹ Cita tomada del texto original: “Mediante la sentencia C-082 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), la Corte Constitucional resuelve “Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “ni sus delegados” contenida en el inciso 1º del artículo 52 de la Ley 190 de 1995.”

¹⁰ Cita tomada del texto original: “Ley 190 de 1995, “Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa”.

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 13 de febrero de 2018, expediente 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU), MP William Hernández Gómez.

Ahora bien, en cuanto a la prueba de los elementos requeridos para tener por configurada la violación del derecho colectivo de la moralidad administrativa esta Corporación ha determinado lo siguiente:

“De aquí que, la prueba del elemento subjetivo referido a la disposición o el ánimo materializado a través de conductas deshonestas en función de anteponer los intereses particulares, en detrimento de los intereses generales, le corresponde a la parte actora, en tanto le incumbe probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen¹² y sin que tal conducta se presuma ante una acusación de haberse pretermitido iniciar un proceso de fiscalización tributaria en un contexto como el que se ha explicado”¹³.

Asimismo, en relación con esa precisa carga probatoria en materia de acciones populares el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 es claro en determinar que la obligación de demostrar los hechos y pretensiones en la demanda le corresponde a la parte demandante; sin embargo, “(...) si por razones de orden económico o técnico” no se pudiera cumplir con ese deber procesal, el juez puede adoptar órdenes para suplir deficiencias, pero, esta no es precisamente la circunstancia que compone este caso, pues, no se trata de una situación de orden económico ni fáctico que impidiera al demandante aportar la prueba, concretamente de una conducta negligente o deliberada imputable a las entidades demandadas acerca del deber legal que reclama como incumplido y que vulnera el derecho colectivo de la moralidad administrativa y, fundamentalmente, el propósito indebido, ilegal o subalterno en tal proceder para favorecer a los propios servidores públicos concernidos en el asunto o a terceros¹⁴.

4) De acuerdo con lo acreditado en el expediente, no existe prueba alguna que evidencie la vulneración del derecho colectivo de moralidad administrativa, pues, si bien el actor no aportó prueba alguna de los hechos y pretensiones puestos de manifiesto en el escrito contentivo de la demanda, lo cierto es que el tribunal de primera instancia invirtió la carga de la prueba y ordenó al municipio de Manzanares y Corpocaldas allegar al proceso las documentales que acreditaran el cumplimiento de la obligación, contenida en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por

¹² Cita tomada del texto original “Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 27 de marzo de 2014, expediente, 201002404 AP”

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 24 de septiembre de 2021, expediente 25000-23-24-000-2010-00734-01, MP José Roberto Sáchica Méndez.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de mayo de 2004, expediente 25000-23-25-000-2002-02037-02, MP María Elena Giraldo Gómez.

el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, situación que permitió acreditar el cumplimiento de las obligaciones que les asisten a cada entidad convocada en este escenario judicial.

En el presente asunto, el municipio de Manzanares aportó una certificación emitida por la asesora contable que evidencia la adquisición de siete (7) predios, entre los años 2009 y 2017, para la protección, recuperación y reforestación de las cuencas hídricas del municipio, documento con el que se acreditó el cumplimiento de la obligación, contenida en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011 (fls. 64 y 65 cdno. no. 1).

En ese mismo sentido, se aportó el *“oficio Nro. 2016IE-00031495 con fecha del 22 de noviembre de 2016 de área de Biodiversidad y Ecosistemas, en el cual mediante el informe técnico -110-1041 Corpocaldas presta asesoramiento para la adquisición del predio Los Alpes y la Judea – ubicados en la vereda La Esmeralda, del municipio de Manzanares”* (fls. 13 a 21 cdno. anexo).

En ese contexto fáctico y probatorio, es relevante precisar que en modo alguno aparece demostrada la vulneración o amenaza del derecho colectivo relativo de la moralidad administrativa por parte de las entidades demandadas ya que, en el expediente no obra prueba alguna de que las actuaciones desplegadas por parte de estas autoridades hayan sido torticeras, engañosas, revestidas o teñidas de mala fe, encaminadas a obtener provechos ilícitos o indebidos que hayan afectado a la administración, por tanto, mal podría afirmarse que ha existido vulneración del mencionado interés colectivo, pues, lo que se encuentra demostrado es que las entidades demandadas han dado cumplimiento a la inversión de que tratan los artículos 111 y 108 de la Ley 99 de 1993 modificados por la Ley 1450 de 2011.

Contrario a lo sostenido por el actor, en el proceso existen evidencias claras de la adquisición de varios predios por parte del municipio de Manzanares, así como la cofinanciación para tal efecto por parte de Corpocaldas, actuaciones con las que se acredita el cumplimiento de las obligaciones a las que se refieren los artículos 111 y 108 de la Ley 99 de 1993 modificados por la Ley 1450 de 2011; en ese sentido, como el actor no logró acreditar que las evidencias presentadas por parte de las

entidades demandadas fueran falsas o erradas, la Sala confirmará la sentencia recurrida.

3. Conclusiones

Para la Sala es claro que la demanda fue formulada sobre la base de unas afirmaciones sin soporte alguno, al punto que el tribunal de primera instancia debió requerir a las entidades demandadas para que acreditaran el cumplimiento de las obligaciones contenidas en los artículos 111 y 108 de la Ley 99 de 1993 modificados por la Ley 1450 de 2011, lo cual en efecto se acreditó tanto por el municipio de Manzanares como por Corpocaldas.

En consonancia, como el actor no probó la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa cuya protección reclama con la demanda y, que las entidades demandadas demostraron haber cumplido el deber legal sobre el cual el demandante estructuró las pretensiones, se impone confirmar la sentencia objeto de apelación.

4. Condena en costas

En relación con este aspecto procesal el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 dispone lo siguiente:

“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.”
(negritas adicionales).

Según dicho precepto entonces en los procesos promovidos en ejercicio de la acción popular únicamente hay lugar a condenar en costas, en este caso a la parte actora vencida en el proceso, cuando la valoración de la conducta de este permita establecer que obró en forma temeraria o de mala fe.

Expediente no. 17001-23-33-000-2017-00878-01 (66.016)

Actor: Javier Elías Arias Idárraga

Acción popular

Apelación de sentencia

En ese marco legal entonces la Sala se abstendrá de condenar en costas a la parte demandante por cuanto su conducta procesal no corresponde a las condiciones que para ese efecto exige la norma que regula la materia, pues, no está teñida de mala fe ni temeridad dado que no es constitutiva de abuso del derecho ni puede calificarse como torticera, maliciosa ni malintencionada, presupuesto este indispensable para adoptar aquel tipo de decisión.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA –SUBSECCIÓN B-**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A

1º) Confírmase la sentencia del Tribunal Administrativo de Caldas, Sala de Decisión del 9 de diciembre de 2019.

2º) Abstiénese de condenar en costas.

3º) Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **devuélvase** el expediente al Tribunal de origen con las correspondientes constancias.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Presidente de la Subsección
(firmado electrónicamente)

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado Ponente
(firmado electrónicamente)

Con aclaración de voto
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado
(firmado electrónicamente)

Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados integrantes de la Sala de decisión en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 2 del Decreto Legislativo 806 de 2020.