



**REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO**

Yopal–Casanare, veintiuno (21) de octubre de dos mil veinticuatro (2024).

Ref.:

Medio Constitucional: **PROTECCIÓN A DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS – ACCIÓN POPULAR**

*En esencia el accionante solicita por este medio se protejan los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público que considera amenazados con ocasión de la indebida negociación de un predio aportado a la S.E.M. Terminal de Transportes de Yopal S.A.S., con el fin de construir el nuevo terminal de transporte de la ciudad de Yopal.*

Accionante: **OROMAIRO AVELLA BALLESTEROS**

Accionados: **MUNICIPIO DE YOPAL y SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA "TERMINAL DE TRANSPORTES DE YOPAL S.A.S."**

Radicación: **850013333-002-2022-00206-00**

Procede este Despacho a emitir sentencia de primera instancia dentro del medio de control de la referencia, previo los siguientes:

### **ANTECEDENTES**

El señor **OROMAIRO AVELLA BALLESTEROS** quien actúa en nombre propio, haciendo uso del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, instauró demanda en contra del **MUNICIPIO DE YOPAL** y de la sociedad de economía mixta "**TERMINAL DE TRANSPORTES DE YOPAL S. A. S.**", en la cual formuló las siguientes:

### **PRETENSIONES**

**Primera:** se declare vulnerados los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público con ocasión de la indebida negociación del predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 470 – 76822, adquirido en el mes de octubre de 2021 por la sociedad de economía mixta **TERMINAL DE TRANSPORTES DE YOPAL S. A. S.**, con el fin de construir el nuevo terminal de la ciudad.

**Segunda:** como consecuencia de la anterior declaración, ordenar al **MUNICIPIO DE YOPAL** y la sociedad de economía mixta **TERMINAL DE TRANSPORTES DE YOPAL S. A. S.** redefinir o replantear la distribución de acciones de la citada sociedad, de manera que el **MUNICIPIO DE YOPAL** como señor y dueño del inmueble aportado ostente la mayoría del capital social, toda vez que de acuerdo a las limitaciones del derecho real de dominio del precitado inmueble, quienes aparecen como transferentes o aportantes en la escritura pública No. 2404 de 2021 no son los propietarios.

**Subsidiaria:** ordenar al **MUNICIPIO DE YOPAL** iniciar, adelantar o complementar el medio de control judicial que ordenó la sentencia de acción popular de marzo 14 de

2015 emitida por el Tribunal Administrativo de Casanare (numeral 4.3. del ordinal 2do), respecto de la legalidad integral de la escritura pública No. 0632 del 12 de mayo de 2006 de la Notaría Primera del Círculo de Yopal. (fl. 9 archivo 3 índice 1 SAMAI)

Las anteriores súplicas las fundamentó en los **HECHOS Y OMISIONES** que a continuación se relacionan:

1. A través del Acuerdo Municipal de Yopal No. 024 de 2001 el concejo autorizó al alcalde para enajenar en favor del Comité Regional de Ganaderos un predio de 22 Hectáreas denominado "El Rodeo" identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 470 - 15291, el cual había protocolizado a través de la escritura pública No. 412 de febrero 24 de 1987 de la Notaría Segunda del Círculo de Sogamoso, y le aparecía en el folio de matrícula una anotación de "FALSA TRADICIÓN".
2. La venta del inmueble mencionado al Comité Regional de Ganaderos se realizó a través de la escritura pública No. 0632 del 12 de mayo de 2006 de la Notaría Primera del Círculo de Yopal, por valor de TREINTA Y TRES MILLONES NOVECIENTOS SESEINTA Y TRES MIL DOSCIENTOS PESOS (\$33.963.200), pese a que las normas superiores de ordenamiento territorial establecen que los predios baldíos de la Nación transferidos a las entidades territoriales en virtud de la Ley 137 de 1959, deben destinarse a vías públicas, espacio urbano, infraestructura de servicios públicos, programas de vivienda de interés social, etc.
3. El Tribunal Administrativo de Casanare mediante fallo de segunda instancia del 4 de marzo de 2015 dictado en la acción popular con radicado No. 85001-3333-001-2013-00084-01 (2014-00020), señaló que para la época que se expidieron tanto el Acuerdo Municipal No. 024 de 2001 y la escritura pública No. 0632 del 12 de mayo de 2006, no era factible que el ente territorial enajenara el bien que la Nación le transfirió, ya que conforme a lo normado por la Ley 388 de 1997 al incorporarse al patrimonio municipal únicamente podía destinarlo a alguno de los fines urbanísticos autorizados por el ordenamiento territorial; en consecuencia, ordenó a la administración municipal someter a control judicial los actos jurídicos cuestionados y mantuvo la orden de restitución parcial del predio de 4 hectáreas sin perjuicio de las posibles restituciones mutuas a que haya lugar.
4. Lo anterior también se soporta en la acción popular No. 85001-2331-003-2011- 00216-00 que cursa en el Tribunal Administrativo de Casanare, ya que el criterio de la situación jurídica de otro bien inmueble que se deriva del predio enajenado al Comité de Ganaderos, tal como quedó señalado en auto del 30 de junio de 2022 en el cual se señala que luego de consultar la ventanilla única de registro se corrobora que existe anotación de falsa tradición de acuerdo a la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria de la escritura pública No. 032 de 2006.
5. A pesar de lo anterior, el municipio de Yopal omitió las órdenes judiciales emitidas en la acción popular 2013-00084-01, en tanto demandó solamente la nulidad del Acuerdo No. 024 de 2001, medio de control que actualmente es de conocimiento del Juzgado Tercero Administrativo de Yopal bajo el radicado número 2019-00457-00; y, a la fecha el Juzgado Primero Administrativo de Yopal que le corresponde la verificación de cumplimiento no se ha pronunciado pese a que así lo solicitó por el que funge como demandante en este medio de control.
6. Se agrega que el nuevo terminal de transporte se ordenó mediante sentencia emitida por el Tribunal Administrativo de Casanare en el mes de noviembre de 2016 dentro del radicado No. 2014-00234-00.
7. Ahora bien, por medio del Acuerdo Municipal No. 017 de 2020 el Concejo Municipal autorizó al alcalde de Yopal constituir la sociedad de economía mixta

denominada TERMINAL DE TRANSPORTES DE YOPAL S. A. S., la que se protocolizó mediante escritura pública No. 887 del 7 de abril de 2021 extendida en la Notaría Primera del Círculo de Yopal, con un capital social establecido en la suma de TREINTA MIL MILLONES DE PESOS (\$30.000.000.00) distribuido en 3.000 acciones de la siguiente forma:

<b>ACCIONISTAS</b>	<b>ACCIONES</b>	<b>VALOR</b>	<b>PORCENTAJE</b>
MUNICIPIO DE YOPAL	600	\$6.000.000.000,00	20%
RJC SERVICE SAS	396	\$3.960.000.000,00	13%
TRANSPORTES TRASMUNDO LTDA	396	\$3.960.000.000,00	13%
SERPET JR Y CIA SAS	498	\$4.080.000.000,00	14%
COFLONORTE LTDA	840	\$8.400.000.000,00	28%
FLOTA SUGAMUXI SA	180	\$1.800.000.000,00	6%
AUTOBOY SA	180	\$1.800.000.000,00	6%
<b>TOTAL</b>	<b>3.000</b>	<b>\$30.000.000.000,00</b>	<b>100%</b>

8. Según se lee en la escritura pública No. 887 de 2021, el alcalde de Yopal presidente la Junta Directiva de la SEM TERMINAL DE TRANSPORTES DE YOPAL S. A. S., el 13 de octubre de 2021 autorizó la adquisición de los terrenos para construir el terminal, desconociendo la limitación del derecho de dominio por la -falsa tradición- que recae sobre el mismo, precisando que se recibió como aporte a sociedad en acta No. 6 del 7 de octubre de 2021 pese a que este también hizo parte de las 22 hectáreas enajenadas irregularmente al Comité Regional de Ganaderos, y por valor de CATORCE MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$14.500.000.000) el que dista del valor señalado en el certificado de tradición y libertad y que debe cotejarse con el consignado en la escritura pública de cesión No. 2404 del 13 de octubre de 2021 de la Notaría Segunda del Círculo de Yopal.
9. Sostiene que llama la atención que, el representante legal de la empresa RJC SERVICES SAS antes de la constitución de la sociedad de economía mixta, sin contar con el concepto de uso de suelo, se apresuró a solicitar la licencia de construcción en un predio de su propiedad el 6 de abril de 2021 como da cuenta el comprobante de ingreso que se aporta con la demanda, la que fue otorgada mediante Resolución No. 100.2202.170 del 15 de marzo de 2022 a nombre de éste y no de la sociedad comercial; y, además estaba enterado de los litigios existentes en torno a la situación jurídica del inmueble con M. I. 470-76822 razón por la que no se comprende como se transfirió el predio a la precitada sociedad.
10. El Secretario de Tránsito de Yopal informó al actor popular que según la Resolución no. 236 del 15 de junio de 2021 la Alcaldía Municipal ordenó transferir la suma de MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$1.800.000.00) a las sociedad demandada y que, en razón a que no se ha iniciado la etapa constructiva los recursos reposan en la cuenta bancaria correspondiente, y en relación a la información relativa a la carga financiera que implicaba para la entidad por tratarse de recursos provenientes de crédito público, remitió por competencia a la Secretaría de Hacienda Municipal, sin obtener a la fecha una respuesta de fondo.
11. A través de la Resolución No. 494 del 5 de septiembre de 2022 el alcalde municipal de Yopal transfirió la propiedad mediante la enajenación directa a particulares, entre otros, predios, el destinado para el nuevo terminal de Yopal, y le efectúa una supuesta enajenación del bien inmueble con matrícula inmobiliaria No. 470 -76822 a la firma RJC SERVICES SAS, pasando por alto que desde octubre de 2021 este predio pertenece a la sociedad TERMINAL DE TRANSPORTE DE YOPAL.

12. Por su parte la Contraloría Departamental de Casanare, encontró hallazgos por presuntas irregularidades en la compra de los terrenos para la construcción del terminal de transporte de Yopal y la constitución de la referida sociedad.
13. El 11 de mayo de 2022 radicó solicitud a las accionadas que se adoptaran las medidas que se buscan en esta acción popular y la expedición de documentos, entidades que guardaron silencio sobre algunos puntos y se abstuvieron en entregar la totalidad de la información requerida, razón por la que interpuso acciones de tutela. (fls. 1 y 9 archivo 3 índice 1 SAMAI)

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

La solicitud se fundamentó en los artículos 88 de la C. P. y 98 de la Ley 472 de 1998 al considerar que conforme a lo señalado por la Contraloría Departamental de Casanare y las actas de Junta Directiva de la sociedad de economía mixta demandada, la administración municipal fue partícipe de la negociación del predio que sería destinado para la construcción del nuevo terminal de transporte terrestre de la ciudad por la suma de dinero señalada en los hechos, sin siquiera realizar el correspondiente estudio de títulos y obviar la limitación al derecho de dominio según la anotación de su matrícula inmobiliaria de <falsa tradición>, omitiendo las ordenes judiciales emitidas en acciones populares que determinaron que no era posible su enajenación a particulares comprometiendo recursos públicos y sin constatar el valor de ventas anteriores por menor valor sobre inmuebles derivados del predio de mayor extensión, lo que demuestra conductas reprochables de los servidores públicos y los particulares; aunado a lo anterior la enajenación realizada por la entidad territorial en favor de un particular a través de la escritura pública No. 632 de 2006 contiene un objeto ilícito, y el tener inactivo los recursos girados por la administración municipal a la sociedad como aporte producto de un empréstito para la construcción del terminal sin iniciar obra genera una afectación patrimonial a la entidad. En consecuencia, se vulneran los derechos colectivos a la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público. (fls. 10 y 14 archivo 3 índice 1 SAMAI)

## **SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES**

Se solicitó como medida cautelar de urgencia lo siguiente:

- a. Suspender de manera provisional los efectos de la escritura pública No. 2404 del 13 de octubre de 2021 de la Notaría Segunda de Yopal, a través de la cual RJC SERVICES SAS le transfirió a título de aporte de capital a la sociedad de economía mixta TERMINAL DE TRANSPORTE DE YOPAL SAS, los presuntos derechos sobre el precitado terreno, como consta en acta No. 6 del 7 de octubre de 2021, hasta tanto se resuelva la situación jurídica del predio con folio de matrícula inmovilizaría No. 470-76822
- b. Los socios de la sociedad demandada se abstengan de girar más recursos por la cesión del predio a RJC SERVICES SAS, y en el mismo sentido el municipio de Yopal en relación a los desembolsos de recursos de aportes de capital provenientes del crédito público.
- c. Suspender provisionalmente la Resolución No. 494 del 5 de septiembre de 2022 expedida por el alcalde de Yopal a través de la cual declara un bien baldío urbano a favor del municipio de Yopal, se trasfiere y sanea la propiedad mediante enajenación directa a los ocupantes de los predios fiscales, los cuales fueron desagregados del folio de matrícula inmobiliaria No. 470-15291.

## ACTUACIÓN PROCESAL

### LA ADMISIÓN DE LA DEMANDA Y SU CONTESTACIÓN

La demanda fue radicada el 10 de octubre de 2022 y la Oficina de Servicios Judiciales de Yopal la sometió a reparto el 18 del mismo mes y año (índice 2 SAMAI), por secretaría se ingresó el expediente al despacho al día siguiente, se admitió la demanda y se corrió traslado de la medida cautelar a través de proveídos del 24 de octubre de ese año, teniendo como parte demandada MUNICIPIO DE YOPAL y la SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA – TERMINAL DE TRANSPORTES DE YOPAL S. A. S., ordenó la notificación de las partes y del Ministerio Público y comunicar esta decisión a la CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE CASANARE y a la PROCURADURÍA REGIONAL DE CASANARE (índice 3 y 4 SAMAI), diligencia que se surtió personalmente el 2 de noviembre de 2022 (ítem 07 c. primera instancia), y dentro del término concedido para el efecto los antes referidos se pronunciaron, así:

### MUNICIPIO DE YOPAL

A través de su representante judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda y en su defensa expuso lo siguiente:

- a. Conforme a lo señalado en la jurisprudencia del H. Consejo de Estado el medio de control de la referencia no es procedente para ordenar lo pretendido en la demanda.
- b. Respecto al fallo de la acción popular con radicado No. 2013-00085, considera que se ha de analizar en su integridad, porque en este proceso se abordó la problemática de la no entrega de cuatro hectáreas como donación y/o cesión que debía efectuar el Comité Regional de Ganaderos de Yopal en favor del Municipio de Yopal de acuerdo a la Escritura Pública No. 632 de 2006 y el Acuerdo Municipal No. 024 de 2001. En tal sentido el Tribunal Administrativo ordenó recuperar las cuatro hectáreas, y se iniciara el medio de control para que el juez natural decidiera sobre la validez del contrato. Aclara que el Tribunal realizó unas consideraciones que dio como ciertas, como que el contrato de compraventa pareciera estar incurso en nulidad por objeto ilícito, por lo que debe analizarse las pruebas documentales presentadas en dicho proceso en relación con los requisitos legales exigidos para cada acto jurídico, lo que ha inducido a error a varias partes incluido el actor popular.
- c. Señala que la venta del terreno al Comité Regional de Ganaderos autorizada mediante el Acuerdo Municipal No. 024 de 2001 y materializada en la escritura pública No. 632 de 2006, se ajusta al artículo 36 de la Ley 9 de 1989, que facultaba enajenar este tipo de bienes a las entidades sin ánimo de lucro y sin necesidad de acudir al procedimiento de licitación pública, por lo que considera que el Tribunal Administrativo de Casanare no valoró el certificado de existencia y representación legal de la entidad adquirente del inmueble, aclarando que dicha corporación no se pronunció sobre la legalidad del acto jurídico.
- d. Insiste que la legalidad del Acuerdo Municipal No. 024 de 2001 está a cargo del Juzgado Tercero Administrativo de Yopal bajo el radicado No. 2019-00457, lo que impide que por este medio judicial sea analizado.
- e. No resulta factible desconocer la realidad del municipio de Yopal para el año 2001 y 2006, ya que en la actualidad el panorama frente a los predios en discusión es diferente, por su ubicación, valor, desarrollo vial, poblacional y económico.
- f. Al no existir decisiones declarando la nulidad de los actos jurídicos que se cuestionan en este medio de control indica que la venta que se le hizo al Comité

Regional de Ganaderos de Yopal es lícita, y los derechos de dominio están en cabeza de particulares.

- g. Agrega que para establecer la situación jurídica del predio donde se va a construir el terminal de transporte que se cuestiona, se hace necesario conocer la acción ordinaria No. 2011-00015 que fuera adelantada por el Comité Regional de Ganaderos de Yopal en contra del Municipio y que cursó ante el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal, donde se pretendía la nulidad de la escritura pública No. 632 del 12 de mayo de 2006 por falta de competencia y sin el lleno de los requisitos legales. En ese sentido, precisa que la decisión de primera instancia del 20 de marzo de 2018 despachó desfavorablemente las pretensiones de la demanda, la que fue confirmada por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Yopal el 27 de junio del mismo año. Resalta que la decisión de segundo grado, de forma clara señaló que el municipio de Yopal le vendió al Comité Regional de Ganaderos el derecho de propiedad que ostentaba sobre el inmueble, y la falsa tradición se deriva de la compra que hiciera a la señora MARIA CONSTAZA REYES RAMIREZ DE DURAN quien ostentaba los derechos de posesión en relación al inmueble matriz identificado con matrícula inmobiliaria 470-15291 según escritura pública No. 412 de 1987. Aclara que a este litigio se allegó la sentencia de la acción popular No. 2013-00084 emitida por el Tribunal Administrativo de Casanare, y aún así, se determinó la legalidad del negocio jurídico.
- h. De acuerdo a lo anterior, no es factible en este proceso entrar a analizar la legalidad del Acuerdo Municipal No. 024 de 2001 y la escritura pública No. 632 de 2006, al existir cosa juzgada o agotamiento de la jurisdicción.
- i. En relación a la Resolución No. 494 de 2022 expedida por el alcalde municipal de Yopal, que se cuestiona por transferir de manera irregular mediante enajenación directa a particulares, se ajusta al artículo 277 de la Ley 1955 de 2019, la Ley 2044 de 2020 y el Decreto 523 de 2021, cuya aplicación retrospectiva es permitida. Además, se contó con la asesoría y calificación de un profesional de la Superintendencia de Notariado y Registro en el marco del convenio interadministrativo suscrito en el año 2020; y, el burgomaestre fue autorizado a través de los Acuerdos Municipales No. 009 de 2020 y 004 de 2022 para realizar este tipo de saneamientos.

Por lo anterior, propuso como excepciones que denominó:

- i. OBJETO LICITO EN EL NEGOCIO JURÍDICO DE COMPRAVENTA CONTENIDO EN LA ESCRITURA PÚBLICA No. 632 DEL 12 DE MAYO DE 2006, OTORGADA EN LA NOTARÍA PRIMERA DE YOPAL;
- ii. AUSENCIA DE FALSA TRADICIÓN RESPECTO DEL BIEN INMUEBLE IDENTIFICADO CON LA MATRÍCULA INMOBILIARIA MATRIZ No. 470-15291, DEL CUAL SE DERIVARON LOS PREDIOS CON LAS MATRÍCULAS INMOBILIARIAS Nos. 470-76819, 470-76820, 470-76821, 470-76822 Y 470-76823;
- iii. PRONUNCIAMIENTO DE JUEZ COMPETENTE SOBRE LA VALIDEZ DEL NEGOCIO JURÍDICO DE COMPRAVENTA CONTENIDO EN LA ESCRITURA PÚBLICA No. 632 DEL 12 DE MAYO DE 2006, OTORGADA EN LA NOTARÍA PRIMERA DE YOPAL;
- iv. AUSENCIA DE ACTO JURÍDICO QUE HAYA DISPUESTO EL INMUEBLE IDENTIFICADO CON LA MATRÍCULA INMOBILIARIA MATRIZ No. 470-15291, DEL CUAL SE DERIVARON LOS PREDIOS CON LAS MATRÍCULAS INMOBILIARIAS Nos. 470-76819, 470-76820, 470-76821, 470-76822 Y 470-76823 PARA SER DESTINADO A VÍAS PÚBLICAS, ESPACIO URBANO, INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS, PROGRAMAS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL, ETC.;
- v. EXISTENCIA DE OTRAS ACCIONES JUDICIALES CONSTITUCIONALES Y CONTENCIOSAS ORDINARIAS QUE GENERAN IMPROCEDENCIA DE ESTA ACCIÓN POPULAR;

- vi. IMPROCEDENCIA DE ESTA ACCIÓN POPULAR PARA AMPARAR LAS PRETENSIONES SOLICITADAS POR EL ACCIONANTE;
- vii. INEXISTENCIA DE DECISIÓN ADMINISTRATIVA O JUDICIAL QUE DETERMINE UN DETRIMENTO PATRIMONIAL AL ESTADO POR LA TRANSFERENCIA DEL BIEN INMUEBLE IDENTIFICADO CON LA MATRÍCULA INMOBILIARIA MATRIZ No. 470- 15291, DEL CUAL SE DERIVARON LOS PREDIOS CON LAS MATRÍCULAS INMOBILIARIAS Nos. 470-76819, 470-76820, 470-76821, 470-76822 Y 470-76823;
- viii. DERECHO DE TERCEROS DE BUENA FE QUE SON PROPIETARIOS DE LOS BIENES INMUEBLES IDENTIFICADOS CON LAS MATRÍCULAS INMOBILIARIAS Nos. 470- 76819, 470-76820, 470-76821, 470-76822 Y 470-76823;
- ix. FALTA DE COMPETENCIA;
- x. COSA JUZGADA;
- xi. NO COMPRENDER LA DEMANDA TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS;
- xii. FALTA DE PRECISION Y PRUEBA DE LOS HECHOS RELACIONADOS;
- xiii. LA INEXISTENCIA DE LA AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS MENCIONADOS; y,
- xiv. LA GENÉRICA. (ítem 13 c. primera instancia)

### **TERMINAL DE TRANSPORTE DE YOPAL S. A. S.**

Por conducto de su mandataria judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda, porque en su criterio no existe vulneración de derechos colectivos invocados, por cuanto el negocio jurídico realizado es válido, realizado bajo el derecho privado, mediante un acuerdo de voluntades y sobre un inmueble que goza de pleno dominio, y además a la fecha de la contestación de la demanda, las circunstancias de hecho y de derecho se superaron. En coherencia con lo anterior propuso las excepciones de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, INEXISTENCIA DE LA VULNERACION A DERECHOS COLECTIVOS, LA IMPROCEDENCIA DE LA NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EN SEDE DE ACCIÓN POPULAR, LA CARENCIA TOTAL DE OBJETO, AUSENCIA DE DAÑO CONTINGENTE, FALTA DE JURISDICCION Y COMPETENCIA, BIEN INMUEBLE CON DOMINIO COMPLETO EN CABEZA DE LA SOCIEDAD TERMINAL DE TRANSPORTE DE YOPAL S.A.S., TEMERIDAD Y MALA FE EN CABEZA DEL ACCIONANTE, y la GENÉRCIA. (ítem 15 c. primera instancia)

### **DECISIÓN SOBRE MEDIDAS CAUTELARES**

Mediante proveído del 8 de marzo de 2023 el Despacho resolvió negar las medidas cautelares solicitadas con el escrito de demanda, en tanto corresponden a las pretensiones del medio de control en su totalidad, y no se contaba con los elementos de juicio suficiente que las hagan procedentes y necesarias (ítem 18 c. medidas cautelares primera instancia). La anterior decisión fue objeto de recursos de apelación presentados por el actor popular y el Ministerio Público, los que fueron concedidos inicialmente en el efecto devolutivo mediante auto del 27 de marzo de 2023 (ítem 29 c. medidas cautelares primera instancia), decisión que fue objeto de recurso de reposición por parte del Municipio de Yopal y con providencia del 29 de mayo del mismo año se resolvió reponer y rechazar por improcedentes los recursos de alzada (ítem 35 c. medidas cautelares primera instancia).

### **INCIDENTE DE NULIDAD**

El Municipio de Yopal propuso la nulidad parcial del proceso por presunto agotamiento de jurisdicción en relación con la pretensión subsidiaria de la demanda, la cual fue declarada improcedente a través de proveído del 13 de junio de 2023 (índice 14 SAMAI), decisión que no fue impugnada.

## **PRONUNCIAMIENTO DE LA CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE CASANARE**

Mediante oficio radicado el 9 de noviembre de 2022 el ente de control fiscal puso en conocimiento de este despacho con ocasión de la comunicación del auto admisorio de la demanda que: i.) en atención a denuncia anónima se procedió a requerir a la CÁMARA DE COMERCIO, REGISTRADURÍA, CONCEJO MUNICIPAL Y ALCALDÍA DE YOPAL, entre otras, para documentar la misma; ii.) se elaboró informe técnico preliminar, el cual se le corrió traslado a la ALCALDÍA MUNICIPAL DE YOPAL, la que en término concedido presentó la respectiva réplica; y, iii.) se emitió un informe final, donde se establece que se seguirá en vigilancia de la Contraloría los hechos puestos en conocimiento y, en consecuencia, se determinó correr traslado del hallazgo al MINISTERIO PÚBLICO y a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. (ítems 11 y 12 c. primera instancia)

## **OPOSICIÓN A LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS**

El actor popular dentro del término legal se opuso a las excepciones propuestas, respecto de las cuales reiteró los argumentos de la demanda y que:

- a. En la escritura pública No. 0632 de 2006 se invocaron el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, la Ley 137 de 1959 y el Acuerdo Municipal No. 024 de 2001, y no el numeral 2º. del artículo 36 de la Ley 9 de 1989, y tampoco se autorizó la venta del inmueble por parte del Gobernador de Casanare requisito señalado en esta última disposición, por tanto está viciado de nulidad el negocio jurídico como lo señaló el Tribunal Administrativo de Casanare en la sentencia de la acción popular señalada en la demanda.
- b. El inmueble objeto de transferencia a la sociedad de economía mixta accionada, si tenía la anotación de "falsa tradición" de lo contrario no se hubiese expedido la Resolución No. 494 de 2022 por el Alcalde Municipal de Yopal para sanearlo, acto administrativo cuyo beneficiario es la empresa RJC SERVICES SAS a pesar que ya había sido cedido desde el 1º. de diciembre de 2021, lo cual es una irregularidad evidente.
- c. El objeto del litigio de la acción popular con radicado No. 2014-00234 es diferente en tanto, está encaminado a la protección a los derechos colectivos ante el abandono en que se encuentra el Terminal de Transporte de Yopal.
- d. Las pretensiones de la demanda no van encaminadas a controvertir la legalidad de acto administrativo alguno, la conformación de la sociedad de economía mixta o la venta de acciones; sino la protección de derechos colectivos que se consideran amenazados por las acciones y omisiones de la administración municipal de Yopal y unos particulares que realizaron negociaciones con un predio del cual no existe claridad sobre su derecho de dominio y su valor.
- e. En relación a la carencia actual de objeto, afirma que esto no ha ocurrido ante la expedición de la Resolución No. 494 de 2022 y el último intento de desistir de la demanda de nulidad con radicado No. 2019-00457-00.
- f. No lo motiva el incentivo económico que fuera previsto inicialmente en la Ley 472 de 1998, ya que fue eliminado a través de la Ley 1425 del 29 de diciembre de 2010.
- g. El despacho es competente para conocer el medio de control conforme a lo normado por los artículos 1 y 9 de la Ley 472 de 1998.
- h. Su actuar no está enmarcado en temeridad o mala fe, porque el medio de control no va dirigida a la prestación del servicio del terminal de transporte de Yopal, de lo cual se ocupa la acción popular No. 2014-00234. (ítem 21 c. primera instancia)



## **PUBLICACIÓN**

El actor cumplió con la publicación de la Acción Popular de la referencia, circunstancia que se corrobora en los ítems 018 y 019 c. primera instancia.

## **DILIGENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO**

La diligencia de pacto de cumplimiento se desarrolló el 23 de agosto de 2023, la que se declaró fallida al no observarse la posibilidad de pactar de cumplimiento (ítems 39 y 40 c. primera instancia).

## **PRUEBAS**

Mediante auto del 9 de octubre de 2023 se resolvió sobre las pruebas del proceso incorporando las documentales allegadas por las partes, decretándose las testimoniales solicitadas por el Municipio de Yopal y librándose los oficios para recaudar las documentales solicitadas. Se negó la práctica de algunas declaraciones solicitadas por el actor popular por no cumplir los requisitos de oportunidad e intrínsecos del medio de prueba. De oficio se incorporaron las pruebas documentales aportadas por los sujetos procesales arrimadas al expediente fuera de las oportunidades probatorias. De otra parte, se negó ordenar la obtención de algunas pruebas documentales solicitadas por el actor popular y el MUNICIPIO DE YOPAL que no cumplieron con los requisitos de pertinencia y utilidad, o porque ya se encontraban en el expediente. (índice 23 SAMAI). Luego mediante auto dictado en audiencia del 15 de febrero de 2024 ordenó requerir a la CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE CASANARE para que remitiera con destino a este proceso copia del auto de archivo de indagación preliminar relacionada con los hechos que se debaten en este proceso; y, a la empresa TERMINAL DE TRANSPORTES DE YOPAL S. A. S. para que allegara copia del acto escritural de resciliación (ítems 048 y 049 c, primera instancia)

En audiencia antes mencionada se recaudaron los testimonios decretados y las documentales fueron incorporadas al expediente a través del proveído del 26 de agosto de 2024 (índice 49 SAMAI).

## **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

A través de proveído del 26 de agosto de 2024 se dispuso correr traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto si lo consideraba necesario (ítem 77 c. primera instancia índice 10 SAMAI), término dentro del cual se presentaron las siguientes intervenciones:

La **PARTE DEMANDANTE** reiteró en sus alegatos lo señalado en la demanda y agregó que: i.) el estudio de títulos del predio cuestionado apareció mucho después de contestar la demanda por parte de las accionadas, exactamente un día antes de llevarse la audiencia de pruebas en este proceso, quien lo suscribió fue la misma apoderada de la sociedad demanda y tampoco se hizo mención a este en el acta No. 6 del 7 de octubre de 2021, lo que demuestra que la negociación no se hizo con la debida transparencia, moralidad y rectitud; ii.) Existe un mejor criterio respecto de la situación jurídica del bien inmueble en cuestión emitido por el especialista en titulaciones Dr. JULIAN ANDRÉS PIMIENTO ECHEVERRI, quien recomendó reversar el negocio del predio para evitar problemas a los socios; iii.) La Resolución No. 494 de 2022 fue revocada parcialmente a través de la Resolución No. 879 de 28 de diciembre del mismo año, en relación al saneamiento de la falsa tradición y transferencia del derecho real y dominio del bien inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 470 - 76822.; iv) los recursos desembolsados por el MUNICIPIO DE

YOPAL a la sociedad de economía mixta producto del empréstito siguen en manos de privados y sin cumplir el fin para el cual fue concebido; y, v) en relación a la legalidad de la escritura pública No. 0632 de 2006 si bien se promovió proceso ordinario con el radicado No. 2011-0015, el objeto del litigio correspondió a establecer si el representante legal del Comité de Ganaderos de Yopal estaba o no facultado para donar una porción al ente territorial, lo que quiere decir que no atendió los cuestionamientos advertidos en la acción popular tantas veces referida, en relación a la titularidad del inmueble y la competencia del alcalde municipal de Yopal para suscribir la venta. Por lo anterior, solicita se acceda a las pretensiones de la demanda y se compulse copias a las autoridades correspondientes a fin de que se establezcan eventuales responsabilidades de los funcionarios. (índice 54 SAMAI).

El **MUNICIPIO DE YOPAL** además de reiterar las consideraciones expuestas en la contestación de la demanda, refirió que en este caso se ha superado lo pretendido por el actor popular, por cuanto los socios de la sociedad de economía mixta accionada llegaron al acuerdo y dieron por terminado el contrato sobre el predio donde inicialmente se iba a construir el terminal de transportes de Yopal, a través de la escritura pública No. 1913 de 034. Además, aclara que la sociedad comercial bajo el régimen que la regula está plenamente facultada para adoptar determinaciones para cumplir su objeto social, por ende, el ente territorial no es responsable de la vulneración de los derechos que se invocan en la demanda, más aún cuando la CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE CASANARE emitió auto de archivo a la indagación preliminar que se inició por los hechos expuestos por el actor popular al no verificarse la existencia de daño fiscal. Por lo anterior pide que se denieguen las pretensiones de la demanda. (índice 53 SAMAI).

**TERMINAL DE TRANSPORTES DE YOPAL S. A. S.** en calidad de demandado, en su escrito de alegatos de conclusión reiteró los argumentos de la contestación de la demanda. Aclaró que el bien inmueble fue un aporte realizado por uno de los socios a la empresa, no fue una compraventa y por ende no se ha pagado ningún precio por este, en la actualidad fue excluido de la sociedad por acto de resciliación suscrito entre las partes, y 3 de los accionistas iniciales vendieron su participación, por lo tanto, no hace parte del patrimonio social, configurándose una carencia total de objeto (índice 52 SAMAI).

El señor **PROCURADOR 182 JUDICIAL I** delegado para este despacho, rindió concepto y solicitó que se declare la vulneración de los derechos colectivos a la MORALIDAD ADMINISTRATIVA y PATRIMONIO PÚBLICO por parte de la accionada, sin embargo al momento de emitir el fallo se han desplegado las acciones y modificaciones que le permiten concluir la composición accionaria del TERMINAL DE TRANSPORTES DE YOPAL SAS ha variado y no se verifica el aporte del predio materia de reproche, configurándose de esta forma carencia actual de objeto por hecho superado, bajo las siguientes consideraciones:

- a. El TERMINAL DE TRANSPORTES DE YOPAL SAS recibió como aporte en el año 2021, un predio que no era de propiedad de quien lo transfería dado que se encontraba afectado por una FALSA TRADICION Y/O DOMINIO INCOMPLETO, pero aún más grave es que en el mes de septiembre de 2022 el Municipio de Yopal declara el dominio pleno del predio a su favor (a pesar de haberlo recibido de un tercero como aporte por \$14.500'000.000), para posteriormente enajenarlo por el valor del avalúo catastral, esto es, la suma de \$24'782.000, vislumbrándose de manera clara que existieron actuaciones que atentan de manera grave los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público.
- b. Sin embargo, reposa en el expediente Escritura Pública No. 1913 del 20 de septiembre de 2023 de la Notaria Segunda del Municipio de Yopal por medio

del cual se realiza la "RESCILIACION DE LA ESCRITURA PUBLICA NO. 2404 DEL 13 DE OCTUBRE DEL 2021", la que fue registrada en el folio de matrícula inmobiliaria No. 470-76822 el día 29 del mismo mes y año, como da cuenta la anotación No. 11, quedando nuevamente el dominio en cabeza del RHC SERVICES S. A. S.

- c. Teniendo en cuenta que las pretensiones de la demanda y lo probado en el expediente, es evidente que el objeto de la controversia ha sufrido una modificación en el período de tiempo comprendido entre la presentación de la demanda y el momento de proferir el fallo definitivo, ya que en la actualidad no figura como aporte de ninguno de los socios el predio objeto de reproche por el señor accionante, ya que se acudió a la figura de la resciliación del contrato.
- d. Las anteriores actuaciones fueron irregulares y contrarias a derecho, desviadas del cauce jurídico con intereses abyectos, lo que constituye una trasgresión al derecho colectivo a la moralidad administrativa, y también se desconoció el respeto por el patrimonio público, por cuanto una empresa con aportes estatales recibió un predio por 14.500 millones de pesos, sobre el cual tenía dominio incompleto el aportante, lo que se debía reflejar inexorablemente en los porcentajes de participación y de futuras utilidades del TERMINAL DE TRANSPORTE DE YOPAL SAS. (índice 55 SAMAI).

Los demás sujetos procesales guardaron silencio.

Finalmente se deja constancia que ingresa el expediente para proferir fallo el día 30 de septiembre de 2024 (índice 56 SAMAI).

## **CONSIDERACIONES**

### **1.- CONTROL DE LEGALIDAD**

En consideración a lo normado por el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011 aplicable a este medio de control por remisión del artículo 44 de la Ley 472 de 1998 el Despacho verificó que, el trámite dado a las diligencias se encuentra ajustado a derecho razón por la cual, no existen aspectos que deban sanearse.

### **2.- DE LA COMPETENCIA**

Este Juzgado es competente para emitir decisión de fondo en el medio de control sometido a su conocimiento, según el artículo 16 de la Ley 472 de 1998 en concordancia con el numeral 10 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011 en tanto, funge como demandada una entidad del orden municipal y el lugar de la ocurrencia de los hechos es el MUNICIPIO DE YOPAL.

### **3.- PRESUPUESTOS PROCESALES**

Analizadas las diligencias se corrobora que, el escrito de demanda reúne los requisitos previstos por el artículo 18 de la Ley 472 de 1998, el actor popular se encuentra legitimado en la causa por activa de conformidad con los artículos 12 numeral 1º. y 13 ibidem, porque toda persona está facultada para interponer acciones populares; y, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 14 de la misma norma, el MUNICIPIO DE YOPAL y la persona jurídica accionada se encuentran legitimados en la causa por pasiva en el presente asunto dada su calidad de autoridad pública y presunto responsable del agravio, a quienes se les atribuye la vulneración de los derechos colectivos invocados en el medio de control.

Aunado a lo anterior, el actor popular cumplió con el requisito de procedibilidad de que trata el artículo 144 y el numeral 4º del artículo 161 del C. P. A. C. A., tal como consta en los documentos obrantes en los folios 154 y 159 archivo 2 índice 1 SAMAI.

### **3.1.- EXCEPCIONES A RESOLVER DE MANERA PRELIMINAR**

Al respecto, el artículo 23 de la Ley 472 de 1998 establece que *"En la contestación de la demanda sólo podrá <sic> proponerse las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia"*.

#### **3.1.1.- DE FALTA DE COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN**

El **MUNICIPIO DE YOPAL**, señaló que se presenta FALTA DE COMPETENCIA porque conforme a la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, el medio de control de la referencia al estar dirigido contra actos y contratos, y en consecuencia el juez constitucional no tiene competencia para pronunciarse.

El **TERMINAL DE TRANSPORTE DE YOPAL S. A. S.**, formuló FALTA DE JURISDICCION Y COMPETENCIA, indicando que la acción popular va encaminada contra un bien inmueble que hace parte de la sociedad comercial, en la cual la participación accionaria del MUNICIPIO DE YOPAL es del 20% y el resto corresponde a 6 sociedades comerciales privadas, por lo que no se da el supuesto normado por el párrafo del artículo 104 del C. P. A. C.A.

En relación al primer punto, el artículo 144 inciso 2º. de la Ley 1437 de 2011 realiza la siguiente precisión:

***"Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos."***

El aparte subrayado de la norma fue declarado exequible por la H. Corte Constitucional bajo los siguientes considerados:

***"Estas razones soportan ampliamente la limitación expresa de las facultades del juez en las acciones populares introducida por la ley 1437 de 2011, de manera que sin privar a los ciudadanos de este importante instrumento, se evite el desconocimiento del derecho al debido proceso (C. Po. art. 29), el cual está protegido con la expresión demandada, segmento que si bien prohíbe la anulación del acto o contrato de la administración, **da al juez popular la facultad de adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.*****

(...)

***La Corte comparte la apreciación del Ministerio Público en su intervención cuando afirma que "anular el acto o contrato no es indispensable para proteger derechos e intereses, pues el juez tiene a su alcance múltiples medidas para lograr la protección de éstos, sin necesidad de definir la validez del acto o contrato, lo cual es una tarea propia y exclusiva, conforme al principio de especialidad, de la autoridad judicial que tiene competencia para ello".***

(...)"<sup>1</sup> (negrita y cursiva fuera del texto)

<sup>1</sup> SENTENCIA C-644 de 2011. Magistrado ponente: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

El H. Consejo de Estado ha señalado sobre la competencia del juez popular en relación a las actuaciones administrativas, lo siguiente:

### **"3.3.1.3. Competencia del juez popular**

*Precisado lo anterior debe decirse, en todo caso, que la competencia del juez popular alcanza la protección integral de los derechos colectivos vulnerados, teniendo en cuenta que la acción popular no es, en manera alguna, subsidiaria ni residual frente a las dispuestas ordinariamente para controlar la legalidad de la actividad de la administración; razón por la que las medidas que corresponde adoptar al juez deben considerarse desde una perspectiva constitucional.*

*La acción popular es un mecanismo judicial de rango constitucional, principal e independiente, sometida a la más estricta observancia de valores supremos. Se pretende, con ella corregir las irregularidades que lesionan principios rectores de la actividad administrativa, conjurando oportunamente hechos u omisiones capaces de generar daños colectivos a la moralidad y al patrimonio público, con el fin de superarlos, restituyendo las cosas a su estado anterior, si ello resulta posible.*

*No se trata, entonces, de que el juez popular realice un juicio de legalidad formal, pues ello le corresponde al de nulidad, sino que propenda por la protección de los derechos colectivos sin los límites de las acciones ordinarias al menos desde su protección material, después de todo la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, al tiempo que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado –artículo 209 C.P.-.*

*Así, dado el carácter normativo de la Constitución, le corresponde al juez popular consultar los postulados superiores del que emanan los principios de i) jerarquía y unidad normativa de la Constitución; ii) legalidad o sometimiento de las autoridades públicas a la normatividad jurídica iii) moralidad o sujeción a los deberes de corrección que exigen la conformidad de las actuaciones de la administración con el interés general y demás fines estatales y iv) el control jurisdiccional de la actividad de la administración, en sus distintas facetas.*

*Desde este redimensionamiento del orden jurídico, la supremacía de las normas constitucionales exige, su plena eficacia material. Y a ese objetivo debe orientarse la tarea del juez de la acción popular, pues un entendimiento distinto conduciría al desconocimiento de uno de los fines esenciales del Estado social, para el efecto la participación en la protección de la moralidad administrativa o del patrimonio que se pretende.*

***Bajo la misma línea de pensamiento, en casos como este, la Sección ha sostenido que conforme con lo preceptuado en los artículos 88 y 209 de la Constitución Política, la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público revisten una doble naturaleza, en tanto principios infranqueables a los que debe ceñirse la actividad de la administración y derechos colectivos inalienables que, hacen de la acción popular un mecanismo verdadero y efectivo control constitucional de alcance particular –art. 88-. 29, lo que significa que más allá del juicio formal que el corresponde al juez ordinario, el juez popular dados los derechos de origen constitucional que protege, sus decisiones deberán consultar los valores y principios de jerarquía superior, que rigen el comportamiento de los asociados y que comportan criterios de validez material que rigen las actuaciones administrativas, cumpliendo su doble propósito en tanto deberes de corrección que irradian todas las actuaciones de la administración.***

*En consecuencia, mientras el juez popular subyace sus decisiones fundado en principios y valores constitucionales que constituyen verdaderas reglas vinculantes y criterios de valides material que rigen las actuaciones administrativas, la competencia del juez de*

*la legalidad de cara a controlar las decisiones de la administración deberá consultar las normas legales según las reglas de competencia atribuidas por el legislador y la norma superior.*<sup>2</sup> (Se resalta)

Así las cosas, en el *sub judice*, revisadas las pretensiones de la demanda no van encaminadas a que este despacho ordene la anulación de actos administrativos y contratos celebrados por el ente territorial, conforme a la norma y jurisprudencia transcrita de encontrar vulnerados los derechos colectivos invocados se adoptaran las medidas que se consideren pertinentes, sin entrar a analizar la legalidad de las actuaciones administrativas, en tanto, le corresponde al juez natural.

En cuanto al segundo punto, la H. Corte Constitucional ha expuesto:

**"3. La competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la jurisdicción ordinaria para tramitar acciones populares**

1.1. *Por medio de la Ley 472 de 1998, el legislador desarrolló el artículo 88 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo. El artículo 9 de dicha ley establece la procedencia de las acciones populares "contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos".*

1.2. *A su vez, el artículo 14 consagra que la acción popular "se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos". La Corte Constitucional se refirió al alcance de esta disposición en la sentencia SU-585 de 2017 en la que resaltó lo siguiente:*

*"[L]a determinación del sujeto legitimado para ser pasible de la acción popular, así como de la jurisdicción competente para tramitar el proceso (la Ordinaria o la de lo Contencioso Administrativo) se encuentra guiada por la razonabilidad de la imputación de vulneración de determinado derecho o interés colectivo, a partir de los hechos de cada caso. De esta manera el juez popular tendrá competencia para proteger determinado derecho o interés colectivo, en consideración del sujeto y de las circunstancias del caso".*

1.3. *Por su parte, el artículo 15 de la ley dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de las acciones populares "originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas" y en los demás casos conocerá la jurisdicción ordinaria.*

1.4. *Del mismo modo, el artículo 155 de la Ley 1437 de 2011 establece, en el numeral 10, la competencia en primera instancia de los jueces administrativos de los asuntos "relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas".*

**1.5. La Sala Plena de esta Corporación concluyó que "la jurisdicción para conocer de las acciones populares está determinada por la calidad del demandado, pues siempre que la violación de derechos colectivos involucre actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas será la Jurisdicción Contenciosa Administrativa la competente. En contraste, cuando el demandado sea únicamente un particular corresponde conocer a la Jurisdicción Ordinaria Civil. Finalmente, si concurren en la violación personas**

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ. Sentencia del 5 de febrero de 2021. Radicación número: 52001-23-31-000-2010-00668-01 (AP). Actor: JORGE WILLINTON GUANCHA MEJÍA. Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.

**de naturaleza pública y privada, la competente será la Jurisdicción Contenciosa Administrativa”.**

1.6. *En el marco de conflictos negativos de competencia entre distintas jurisdicciones tratándose del conocimiento de acciones populares dirigidas exclusivamente contra particulares, la Corte Constitucional ha sostenido pacíficamente que “el operador judicial ordinario no puede anticiparse a la posible vinculación de autoridades públicas para declarar la falta de jurisdicción”. De esta manera, estableció que la competencia en cabeza de la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil no se desvirtúa y la posibilidad de remitir por competencia la jurisdicción de lo contencioso administrativo está supeditada a que la autoridad correspondiente sea vinculada.*

1.7. *Por su parte, mediante auto 1182 de 2021, la Sala Plena indicó que “si la acción popular va dirigida únicamente en contra de entidades públicas, la competencia es de la jurisdicción de lo contencioso administrativo”. En dicha oportunidad, la Corte estableció que, aunque la acción popular fue originalmente interpuesta en contra de entidades públicas, durante el trámite se vinculó a un particular y, en consecuencia, analizó la controversia a partir del fuero de atracción, entendido como “un fenómeno procesal que extiende la competencia del juez administrativo a personas de derecho privado, en los casos en que estas son demandadas de forma concomitante con sujetos de derecho público”.*

**1.8. Ahora bien, más recientemente, la Corte concluyó, mediante el auto 202 de 2022, que la jurisdicción de lo contencioso administrativo era la competente para conocer de una acción popular presentada en contra del Municipio de Manizales y de la Corporación Autónoma Regional de Caldas, pese a que, en aquella oportunidad, el Tribunal Administrativo de Caldas vinculó a un particular en atención a la solicitud de vinculación presentada por el municipio, debido a que, en su criterio, era el causante de los daños que motivaron la acción popular. La conclusión de la Corte se fundamentó en la cláusula de competencia establecida en el Artículo 15 de la Ley 472 de 1998 y en la regla fijada en el auto 799 de 2021.**

**1.9. En suma, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 472 de 1998 y la jurisprudencia constitucional, las acciones populares que se dirigen exclusivamente contra particulares corresponderán a la jurisdicción ordinaria y, por su parte, aquellas que se presentan contra autoridades públicas y/o personas privadas que desempeñen funciones administrativas son competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En estas hipótesis, las autoridades judiciales no pueden anticiparse a la posible vinculación de potenciales sujetos pasivos para declarar la falta de jurisdicción.”<sup>3</sup> (Se resalta)**

Al descender al caso que se analiza, la demanda está dirigida contra el **MUNICIPIO DE YOPAL** y la sociedad de economía mixta **TERMINAL DE TRANSPORTE DE YOPAL S. A. S.**, por ende, al estar incluida una entidad pública esta jurisdicción es competente conforme a lo expuesto en precedencia.

### **3.2.2.- COSA JUZGADA**

El **MUNICIPIO DE YOPAL** afirma que en este caso se presenta el fenómeno de COSA JUZGADA en el entendido que el Tribunal Administrativo de Casanare se pronunció en la sentencia dictada en el número de radicado 2013-00084 en relación con la escritura pública No. 632 de 2006 y el Acuerdo Municipal No. 021 de 2001; y, la jurisdicción ordinaria en la especialidad civil en el proceso con radicado No. 2011-00015 donde se abordó la nulidad de la mencionada escritura pública.

Sobre este tema el alto tribunal de lo contencioso administrativo ha reseñado:

---

<sup>3</sup> AUTO 604 de 2022. Magistrada ponente: CRISTINA PARDO SCHLESINGER.

"De esta manera, la Sala Plena del Consejo de Estado unifica su postura sobre la materia, en el sentido de determinar que, con apoyo en los principios de economía, de celeridad y de eficacia que rigen la función judicial, y que por expresa disposición del artículo 5° de la Ley 472 de 1998 deben orientar el trámite de las acciones populares, cuando se esté ante demandas de acción popular en las cuales **se persiga igual causa petendi, basada en los mismos hechos, y contra igual demandado**, lo que procede es dar aplicación a la figura del agotamiento de jurisdicción.

Ahora bien, a propósito del estudio y unificación sobre los alcances de la aplicación de esta figura en el proceso de acción popular, la Sala considera oportuno y necesario que el pronunciamiento se extienda a considerar también el tratamiento que en estos mismos juicios debe otorgarse al fenómeno de la cosa juzgada, en el sentido de definir si también el agotamiento de jurisdicción opera por esta situación.

(...)

Entonces, ambas Secciones coinciden en que la cosa juzgada que se plantee como excepción en las acciones populares, se resuelve en la sentencia, y que también es así, cuando el juez, de oficio, la encuentra probada. Así mismo estas dos Secciones están de acuerdo en que los efectos de la cosa juzgada dependen de lo que se haya resuelto en la sentencia anterior que cobró ejecutoria. **Si fue estimatoria de las pretensiones de una acción popular, hace tránsito a cosa juzgada erga omnes. Pero si fue denegatoria, sólo hará tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente respecto de los hechos que dieron lugar a su instauración. Por último, cuando el fallo ejecutoriado negó las pretensiones de la demanda por falta de pruebas, esa sentencia nunca hace tránsito a cosa juzgada.**

(...)

Al respecto la Sala considera que, justamente, a fin de darle cabal aplicación a los antes mencionados principios que se consagran en el artículo 5° de la Ley 472 de 1998, que se insiste, es norma especial que reglamenta la acción popular, **es preciso que igualmente se aplique la figura del agotamiento de jurisdicción para aquellos eventos cuando se esté en presencia de una nueva demanda y de entrada el juez constata que existe cosa juzgada general o absoluta: sentencia estimatoria debidamente ejecutoriada y por tanto con efectos erga omnes, y que ahora se promueve idéntica petición judicial fundada en los mismos supuestos fácticos y jurídicos y respecto del mismo demandado; o también, cuando existe sentencia ejecutoriada que si bien es denegatoria de las pretensiones y por tanto hizo tránsito a cosa juzgada relativa, es decir sólo frente a esos hechos y a esas pruebas, lo cierto es que la nueva demanda coincide plenamente en estar fundada en esos mismos supuestos fácticos y probatorios.**"<sup>4</sup> (Lo resaltado fuera del texto)

En el caso que se analiza, se obtienen las siguientes conclusiones de contrastar los procesos a que alude el **MUNICIPIO DE YOPAL**:

<b>RADICADOS</b>	<b>2022-00206<sup>5</sup></b>	<b>2013-00084<sup>6</sup></b>	<b>2011-00015<sup>7</sup></b>
<b>Tipo de Proceso</b>	<b>ACCIÓN POPULAR</b>	<b>ACCIÓN POPULAR</b>	<b>PROCESO ORDINARIO DE NULIDAD</b>
<b>Accionante</b>	OROMAIRO AVELLA BALLESTEROS	KATETERIN VARGAS GARCÍA	COMITÉ REGIONAL DE GANADEROS DE YOPAL
<b>Accionados</b>	MUNICIPIO DE YOPAL Y SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA "TERMINAL DE TRANSPORTES DE YOPAL S. A. S."	MUNICIPIO DE YOPAL Y COMITÉ REGIONAL DE GANADEROS DE YOPAL	MUNICIPIO DE YOPAL

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTASO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA. Auto del 11 de septiembre de 2012. Radicación número: 41001-33-31-004-2009-00030-01(AP)REV. Actor: NESTOR GREGORY DIAZ RODRIGUEZ. Demandado: MUNICIPIO DE PITALITO.

<sup>5</sup> Archivo 3 índice 1 SAMAI.

<sup>6</sup> Ítem 06 c. pruebas primera instancia.

<sup>7</sup> Archivos 06 y 07 ítem 14 c. primera instancia.



<p><b>Hechos</b></p>	<p>Por medio del Acuerdo Municipal No. 017 de 2020 el Concejo Municipal autorizó al alcalde de Yopal constituir la sociedad de economía mixta denominada TERMINAL DE TRANSPORTES DE YOPAL S. A. S., la que se protocolizó mediante escritura pública No. 887 del 7 de abril de 2021 extendida en la Notaría Primera del Círculo de Yopal, con un capital social establecido en la suma de TREINTA MIL MILLONES DE PESOS (\$30.000.000.00) distribuido en 3.000 acciones, el 20% le correspondieron al MUNICIPIO DE YOPAL.</p> <p>De acuerdo a la escritura pública No. 887 de 2021, el alcalde de Yopal presidente la Junta Directiva de la SEM TERMINAL DE TRANSPORTES DE YOPAL S. A. S., y quien el 13 de octubre de 2021 autorizó la adquisición de los terrenos para construir el terminal, desconociendo la limitación del derecho de dominio por la -falsa tradición- que recae sobre el mismo, precisando que se recibió como aporte a sociedad en acta No. 6 del 7 de octubre de 2021 pese a que este también hizo parte de las 22 hectáreas enajenadas irregularmente al Comité Regional de Ganaderos, y por valor de CATORCE MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$14.500.000.000) el que dista en el certificado de tradición y libertad y que debe cotejarse con el consignado en la escritura pública de cesión No. 2404 del 13 de octubre de 2021 de</p>	<p>Entre los años 2001 y 2003 mediante los Acuerdos Municipales 021 y 027 el consejo municipal de Yopal declaró como suelo de expansión urbana cierta área de Yopal, entre la cual se encuentra un lote de terreno adquirido por el Comité de Ganaderos de Yopal a través de la escritura pública No. 412 de 24 de febrero de 1987, por compra que le hiciera a la señora Constanza Reyes de Ramírez para un total de 11 hectáreas.</p> <p>Por lo anterior, esos predios pasaron a ser propiedad del Municipio de Yopal, por tratarse de baldíos.</p> <p>Mediante Acuerdo Municipal No. 024 del 7 de septiembre de 2001 el concejo municipal de Yopal autorizó al alcalde para enajenar un predio siguiendo el procedimiento señalado en el Acuerdo Municipal No. 030 de 1996, el que, surtido y sin oposición, vendiéndolo al Comité de Ganaderos por la suma irrisoria de \$33.963.200.</p> <p>Agregó que el Acuerdo No. 024 autorizó al alcalde municipal a recibir 4 hectáreas del mencionado predio, el que está debidamente ubicado y determinadas por sus linderos y cabidas.</p> <p>La compraventa y su cesión se protocolizaron mediante escritura pública No. 0632 del 12 de mayo de 2006, sin que materialmente el Comité Regional de Ganaderos haya entregado materialmente el predio objeto de cesión.</p> <p>El Comité Regional de Ganaderos interpuso demanda de nulidad parcial contra la escritura pública, a fin de apropiarse de las 4 hectáreas cedidas a título gratuito al municipio, proceso de conocimiento del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Yopal bajo el radicado 2011-0015.</p>	<p>La parte demandante a través de escritura pública No. 412 del 24 de febrero de 1987 adquirió por compra a la señora María Constanza Reyes de Ramírez 22 hectáreas de terreno que hacían parte del predio conocido como SAN FERMIN, ubicado en la vereda Morichal de Yopal, y fue registrada en el folio de matrícula inmobiliario No. 470-15921. Para la época de adquisición aparecía en registro como predio con falsa tradición, lo que indicaba que era baldío.</p> <p>A través de los Acuerdos Municipales Yopal No. 021 de 2001 y 027 de 2003, respectivamente, el sector donde se encuentra el lote de terreno mencionado fue declarado suelo de expansión urbana, pasando a propiedad del Municipio de Yopal.</p> <p>Con la escritura pública No. 036 de 2006, luego de 5 años a la autorización dada al alcalde municipal por el concejo municipal, se saneó la propiedad que venía ostentando la parte accionante, por compra y a título oneroso, lo que considera ilegal. Además, se redujo su cabida a 21 hectáreas más 6.671 metros cuadrados, pero solo le quedan disponibles 16 hectáreas más 3.998 metros cuadrados.</p> <p>El representante legal del comité de ganaderos no estaba facultado para pagar dos veces por el mismo inmueble y tampoco hacer la donación de 4 hectáreas al ente territorial, vulnerando sus estatutos.</p>
----------------------	--	---	--

	<p>la Notaría Segunda del Círculo de Yopal.</p> <p>A través de la Resolución No. 494 del 5 de septiembre de 2022 el alcalde municipal de Yopal transfirió la propiedad mediante la enajenación directa a particulares, entre otros, predios, el destinado para el nuevo terminal de Yopal, y en el artículo tercero le hace una supuesta enajenación del bien inmueble con matrícula inmobiliaria No. 470 -76822 a la firma RJC SERVICES SAS, pasando por alto que desde octubre de 2021 este predio pertenece a la sociedad TERMINAL DE TRANSPORTE DE YOPAL.</p> <p>El secretario de Tránsito de Yopal informó al actor popular que según la Resolución no. 236 del 15 de junio de 2021 la Alcaldía Municipal ordenó transferir la suma de MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$1.800.000.00) a las sociedad demandada y que, en razón a que no se ha iniciado la etapa constructiva los recursos reposan en la cuenta bancaria correspondiente, y en relación a la información relativa a la carga financiera que implicaba para la entidad por tratarse de recursos provenientes de crédito público, remitió por competencia a la Secretaría de Hacienda Municipal, sin obtener a la fecha una respuesta de fondo.</p>		
<b>Pretensiones</b>	1.- Se declare vulnerados los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la	1.- Amparar los derechos colectivos enunciados a la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público.	<b>Principales</b> 1.- Declarar la nulidad absoluta del contrato contenido en la escritura pública No. 632 de 2006 y en

	<p>defensa del patrimonio público con ocasión de la indebida negociación del predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 470 – 76822, adquirido en el mes de octubre de 2021 por la sociedad de economía mixta TERMINAL DE TRANSPORTES DE YOPAL S. A. S., con el fin de construir el nuevo terminal de la ciudad.</p> <p>2.- Como consecuencia de la anterior declaración, ordenar al MUNICIPIO DE YOPAL y la sociedad de economía mixta TERMINAL DE TRANSPORTES DE YOPAL S. A. S. redefinir o replantar la distribución de acciones de la citada sociedad, de manera que el MUNICIPIO DE YOPAL como señor y dueño del inmueble aportado ostente la mayoría del capital social, toda vez que de acuerdo a las limitaciones del derecho real de dominio del predio inmueble, quienes aparecen como transferentes o aportantes en la escritura pública No. 2404 de 2021 no son los propietarios.</p> <p><b>Subsidiaria:</b> ordenar al MUNICIPIO DE YOPAL iniciar, adelantar o complementar el medio de control judicial que ordenó la sentencia de acción popular de marzo 14 de 2015 emitida por el Tribunal Administrativo de Casanare (numeral 4.3. del ordinal 2do), respecto de la legalidad integral de la escritura pública No. 0632 del 12 de mayo de 2006 de la Notaría Primera del Círculo de Yopal.</p>	<p>2.-Ordenar al Municipio de Yopal realizar los trámites administrativos correspondientes tendientes a la recuperación del patrimonio público.</p> <p>3.- Ordenar al Comité Regional de Ganaderos realizar la entrega real y material del bien objeto de cesión, que se protocolizó en la escritura pública No. 0632 de 12 de mayo de 2006, según los linderos establecidos en esta.</p>	<p>lo que concierne a las cesiones hechas a título gratuito y a la donación efectuada con relación a las áreas de terreno que han quedado plenamente establecidas, por carecer el contrato de requisitos formales que la ley exige para la validez del acto o contrato.</p> <p>2.-Como consecuencia de la anterior declaración dejar sin efecto el negocio jurídico antes mencionado y ordenar a la Notaría Primera del Círculo de Yopal y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Yopal dejar las respectivas anotaciones a que haya lugar, pero especificando lo concerniente a la invalidez del título.</p> <p>3.- Condenar al municipio demandado al pago de costas del proceso.</p> <p><b>Subsidiarias</b>  <b>Primeras Subsidiarias</b>  <b>Primera:</b> Declarar que el contrato contenido en la escritura pública No. 632 de 2006 esta viciado de nulidad relativa por contener el mismo vicio que afecta la capacidad del donante ante la inculcable falta de autorización expresa por parte de la Asamblea General de Miembros del Comité Regional de Ganaderos de Yopal.  <b>(...)</b>  <b>Segundas subsidiarias:</b>  <b>Primera:</b> Declarar rescindido el contrato recogido en la escritura pública No. 632 de 2006 por lesión enorme por cuanto la donación hecha por el referido título sobrepasa el monto autorizado por la ley, constituyendo tal acto un detrimento patrimonial para la entidad Comité Regional de Ganaderos de Yopal, y atendiendo a que la lesión enorme no solo es predicable de la compraventa sino que igual la misma se extiende a otros actos que impliquen disposición patrimonial como en este evento la donación y las cesiones a título gratuito.</p>
--	---	---	---

De acuerdo a lo anterior, no se presenta igualdad de hechos y pretensiones en los medios de control o acciones judiciales analizadas, y en consecuencia se despachará desfavorable la excepción de cosa juzgada propuesta por el MUNICIPIO DE YOPAL.

### **3.2.3.-NO COMPRENDER LA DEMANDA TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS**

El ente territorial accionado, considera que debe concurrir al proceso el COMITÉ REGIONAL DE GANADEROS DE YOPAL en calidad de litisconsorte necesario, al ser los titulares de la venta realizada en la escritura pública No. 632 de 2006 y quien solicitó el saneamiento del título que se efectuó a través de la Resolución No. 494 de 2022, por tanto, puede resultar afectado con la decisión que se adopte en este proceso.

El artículo 61 del C. G. P. al respecto señala:

**"ARTÍCULO 61. LITISCONSORCIO NECESARIO E INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO.** *Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.*  
*En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.*  
*Si alguno de los convocados solicita pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas y si las decreta fijará audiencia para practicarlas.*  
*Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos.*  
*Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su vinculación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio." (Se resalta)*

En sub lite, aunque no es factible proponer excepciones previas en este tipo de acciones constitucionales, salvo las señaladas en la Ley 472 de 1998, al corresponder a un presupuesto necesario para emitir una sentencia de fondo se analizará lo señalado por el MUNICIPIO DE YOPAL.

Así las cosas, en consideración que en estricto sentido no se analiza en este proceso la legalidad de la escritura pública No. 632 de 2006 y de la Resolución No. 494 de 2022, sino las actuaciones que dieron lugar al aporte del bien inmueble que al momento de la constitución de la sociedad de economía mixta demandada por la empresa RJC SERVICES SAS, bajo circunstancias que aduce la parte demandante como irregulares, no se corrobora que el COMITÉ REGIONAL DE GANADEROS DE YOPAL tenga la condición de litisconsortes necesarios y por tanto deba vincularse al proceso antes de emitir sentencia. Por lo anterior, se declarará impróspera la excepción propuesta.

## **4.- PROBLEMA JURÍDICO**

El problema jurídico se contrae a determinar si *¿se vulneran derechos colectivos cuando se aporta por un socio privado a una empresa de economía mixta un inmueble que por su naturaleza es baldío de propiedad del municipio que hace parte de la*

*misma, pero que fue enajenado irregularmente a particulares, y su estimación económica no fue debidamente tasada, o si por el contrario se ha presentado hecho superado al excluirse de la compañía por resciliación del acto jurídico de cesión del precitado bien y reconfigurado el capital social de la compañía antes de emitirse sentencia en este medio de control?*

## **5.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL APLICABLE**

### **5.1. NATURALEZA Y PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR**

De acuerdo con el artículo 88 de la Constitución Política, las acciones populares son un mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella.

En desarrollo de la norma citada, se expidió la Ley 472, en su artículo 2, define la acción popular como los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos que se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Los supuestos sustanciales para su procedencia son: *"i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, y iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses."* El Consejo de Estado señaló al respecto lo siguiente:

*"(...) Esta Corporación ha recalado que además de que se presente a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana, sino también c) la existencia de la relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses (...) Otra de las características de la acción popular es la relacionada con la autonomía del instrumento judicial.*

***En efecto, esta Sección ha indicado que esta acción constitucional es autónoma y principal, no es viable que se formulen reparos para su ejercicio, diferentes a los que corresponden a las reglas procesales propias para su admisibilidad (artículo 18 ley 472 de 1998); por consiguiente, no resulta viable, ni legítimo, que se haga pender la admisión de la acción popular de la procedencia o no de otras acciones principales o subsidiarias, por cuanto la acción popular tiene como objetivo específico y puntal el proteger a los derechos o intereses colectivos invocados con la demanda (...) Es de resaltar que la acción popular puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica. Empero, ha destacado la Sala que quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es el actor quien en la demanda, fija el litigio (...)"*<sup>8</sup> (Se resalta)**

La misma Corporación al definir las características principales de la acción popular, y los requisitos de fondo de la misma, indicó que:

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO. Sentencia del 28 de marzo de 2014. Exp. 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).

"24. La Sala resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, se infiere que la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por "toda persona" y, además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, finalmente, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al Legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

25. Finalmente, es importante resaltar que la lesión o puesta en peligro de los derechos colectivos debe estar debidamente probada, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 y que corresponde al actor popular la carga de acreditar y probar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda."<sup>9</sup>

A su vez, el H. Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

"Esta Corporación, en reiteradas ocasiones, ha explicado el concepto y alcance de los derechos colectivos. Entre otras ha señalado: **"los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley"** **"los derechos particulares comunes a un grupo de personas no constituyen derechos colectivos"** **"No deben confundirse los derechos colectivos con los individuales comunes a un grupo de personas de terminadas o determinables. La distinción entre intereses subjetivos y colectivos de un grupo depende de la posibilidad de apropiación exclusiva de los objetos o bienes materiales o inmateriales involucrados en la relación jurídica. Así, de los derechos colectivos puede afirmarse que a pesar de pertenecer a todos los miembros de una comunidad ninguno puede apropiarse de ellos con exclusión de los demás; en tanto que en relación con los derechos individuales, cada uno de los sujetos que pertenecen al grupo puede obtener la satisfacción de su derecho de forma individual y en momento diferente o puede ejercerlo con exclusión de los demás, y solo por razones de orden práctico pueden reclamar conjuntamente la indemnización cuando han sufrido un daño por una causa común, sin perjuicio de las acciones individuales que cada uno pueda iniciar."**<sup>10</sup>

## 5.2. LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS INVOCADOS

Los derechos colectivos que se reclama su protección se encuentran contemplados en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, veamos:

**"ARTICULO 4o. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.** Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

(...)

b) La moralidad administrativa;

(...)

e) La defensa del patrimonio público;

(...)"

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA. Magistrado ponente: HERNANDO SÁNCHEZ. Sentencia de 16 de mayo de 2019. Exp:17001-23-33-000-2017-00452-01(AP).

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN PRIMERA. Consejera Ponente: MARTHA SOFIA SANZ TOBÓN. Mayo 10 de 2007. Exp. 76001-23-31-000-2003-01856-01. Actor: FERNANDO BOLAÑOS GIL. Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI Y OTRO.

### 5.2.1. LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA

El H. Consejo de Estado ha dicho sobre este derecho y los presupuestos para considerarlo vulnerado lo siguiente:

*"Resulta importante señalar que a la luz de la Constitución Política, la moralidad administrativa ostenta naturaleza dual. En efecto, funge como principio de la función administrativa (Constitución Política, artículo 209 y ley 489 de 1998, artículo 3) y como derecho colectivo. **En el primer caso, esto es como principio, orienta la producción normativa infra-constitucional e infra-legal a la vez que se configura como precepto interpretativo de obligatoria referencia para el operador jurídico; y como derecho o interés colectivo, alcanza una connotación subjetiva, toda vez que crea expectativas en la comunidad susceptibles de ser protegidas a través de la acción popular, y así lo ha reconocido esta corporación en fallos anteriores.** Así las cosas, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa ha señalado que el derecho colectivo a la moralidad administrativa **puede resultar vulnerado o amenazado cuando se verifiquen varios supuestos. En primer lugar, resulta necesario que se pruebe la existencia de unos bienes jurídicos afectados y su real afectación. Al entender de esta Sala dichos bienes jurídicos comprenderían la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general, la negación de la corrupción, entre otros; y habrá lugar a que se configure de forma real su afectación, si se prueba el acaecimiento de una acción u omisión, de quienes ejercen funciones administrativas, con capacidad para producir una vulneración o amenaza de dichos bienes jurídicos, que se genera a causa del desconocimiento de ciertos parámetros éticos y morales sobre los cuales los asociados asienten en su aplicación**". Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que la moralidad administrativa no se predica únicamente del "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 segundo término, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa han reiterado que la vulneración a la moralidad administrativa supone generalmente el quebrantamiento del principio de legalidad.** (...) Por último, la jurisprudencia ha reiterado que la vulneración **de la moralidad administrativa coincide con "el propósito particular que desvíe el cumplimiento del interés general al favorecimiento del propio servidor público o de un tercero", noción que sin duda se acerca a la desviación de poder.**"<sup>11</sup>*

### 5.2.2. LA DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO

En relación con la defensa del patrimonio público como garantía colectiva el Tribunal de cierre de esta jurisdicción considera:

*"Esta Corporación ha sostenido que la noción de patrimonio público como derecho colectivo no sólo comprende los bienes inembargables, imprescriptibles e inalienables del Estado colombiano junto con los que integran el territorio -de acuerdo con los artículos 63 y 101 de la Constitución Política-, sino que también abarca todos aquellos bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es titular, y que se destinan al cumplimiento de las funciones que le asigna el ordenamiento. La protección de todos estos recursos y elementos busca que los mismos sean administrados en forma eficiente, transparente y responsable, bajo las reglas previstas por la ley, especialmente en las normas presupuestales.  
(...)*

<sup>11</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA. Magistrado ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Sentencia del 8 de junio de 2011. Exp. 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP). Actor: FERNANDO GARCÍA-HERREROS CASTAÑEDA. Demandado: MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL Y CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

**Así, en suma, bajo estos criterios se ha concluido que "la defensa del patrimonio público estudia dos elementos, i) la existencia de un bien o conjunto de bienes de propiedad del Estado, y, ii) el análisis de la gestión de ese patrimonio, de forma tal, que si ésta se hace de forma irresponsable o negligente, pone en peligro el interés colectivo", y que en todo caso, sin perjuicio de ello, en el análisis que le corresponde hacer al juez popular, "no solo interesará la comprobación de la conducta descuidada, negligente o imperita, sino que además, que se afecte el núcleo de ese derecho, aspecto que reside en la realización de los fines del Estado."**<sup>4</sup>

### 5.3.- NORMAS APLICABLES

La Constitución Política consagra las siguientes normas que resultan aplicables al sub judice:

**"Artículo 2.** *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

**Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."**

**"Artículo 311.** *Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes."*

**"Artículo 315.** *Son atribuciones del alcalde:*

1. *Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*

(...)

3. *Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.*

(...)

10. *Las demás que la Constitución y la ley le señalen."*

La Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012 consagra las siguientes disposiciones:

**"ARTÍCULO 3o. FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS.** <Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> *Corresponde al municipio:*

1. *Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.*

(...)

6. *Promover alianzas y sinergias público-privadas que contribuyan al desarrollo económico, social y ambiental del municipio y de la región, mediante el empleo de los mecanismos de integración dispuestos en la ley.*

(...)"



**"ARTÍCULO 91. FUNCIONES.** <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

(...)

d) En relación con la Administración Municipal:

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.

(...)

13. Coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta, fondos rotatorios y unidades administrativas especiales del municipio.

14. Distribuir los negocios, según su naturaleza, entre las secretarías, departamentos administrativos y establecimientos públicos.

(...)"

Por su parte la Ley 489 de 1998 contiene la siguiente normativa:

**"Artículo 39. Integración de la Administración Pública. (...)**

(...)

Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. **Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso.**

(...)"

**"Artículo 41. Orientación y control.** La orientación, control y evaluación general de las actividades de los organismos y entidades administrativas corresponde al Presidente de la República **y en su respectivo nivel, a los ministros, los directores de departamento administrativo, los superintendentes, los gobernadores, los alcaldes y los representantes legales de las entidades descentralizadas y sociedades de economía mixta de cualquier nivel administrativo.**

En el orden nacional, los ministros y directores de departamento administrativo orientan y coordinan el cumplimiento de las funciones a cargo de las superintendencias, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta que les estén adscritas o vinculadas o integren el Sector Administrativo correspondiente."

**"Artículo 69. Creación de las entidades descentralizadas.** Las entidades descentralizadas, en el orden nacional, se crean por la ley, en el orden departamental, distrital y municipal, por la ordenanza o el acuerdo, o con su autorización, de conformidad con las disposiciones de la presente ley. El proyecto respectivo deberá acompañarse del estudio demostrativo que justifique la iniciativa, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política."

**"Artículo 97. Sociedades de economía mixta.** **Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado,** salvo las excepciones que consagra la ley.

Las inversiones temporales de carácter financiero no afectan su naturaleza jurídica ni su régimen.

**Parágrafo.** Los regímenes de las actividades y de los servidores de las sociedades de economía mixta en las cuales el aporte de la Nación, de entidades territoriales y de entidades descentralizadas, sea igual o superior al noventa (90%) del capital social es el de las empresas industriales y comerciales del Estado."

**"Artículo 98.** *Condiciones de participación de las entidades públicas. En el acto de constitución de toda sociedad de economía mixta se señalarán las condiciones para la participación del Estado que contenga la disposición que autorice su creación, el carácter nacional, departamental, distrital o municipal de la sociedad; así como su vinculación a los distintos organismos para efectos del control que ha de ejercerse sobre ella."*

**"Artículo 99.** *Representación de las acciones de la Nación y de las entidades públicas. La representación de las acciones que posean las entidades públicas o la Nación en una Sociedad de Economía Mixta corresponde al Ministro o Jefe de Departamento Administrativo a cuyo despacho se halle vinculada dicha Sociedad.*

*Lo anterior no se aplicará cuando se trate de inversiones temporales de carácter financiero en el mercado bursátil.*

*Cuando el accionista sea un establecimiento público o una empresa industrial y comercial del Estado, su representación corresponderá al respectivo representante legal, pero podrá ser delegada en los funcionarios que indiquen los estatutos internos."*

**"Artículo 105.** *Control administrativo. El control administrativo sobre las entidades descentralizadas no comprenderá la autorización o aprobación de los actos específicos que conforme a la ley compete expedir a los órganos internos de esos organismos y entidades.*

*No obstante, se exceptúa de esta regla el presupuesto anual, que debe someterse a los trámites y aprobaciones señalados en la Ley Orgánica de Presupuesto."*

**"Artículo 106.** *Control de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta. El control administrativo de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta se cumplirá en los términos de los correspondientes convenios, planes o programas que deberán celebrarse periódicamente con la Nación, a través del respectivo Ministerio o Departamento Administrativo."*

En lo que corresponde a la Ley 1258 de 2008 "Por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificadas", estableció lo siguiente:

**"ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIÓN.** *La sociedad por acciones simplificada podrá constituirse por una o varias personas naturales o jurídicas, quienes sólo serán responsables hasta el monto de sus respectivos aportes.*

*Salvo lo previsto en el artículo 42 de la presente ley, el o los accionistas no serán responsables por las obligaciones laborales, tributarias o de cualquier otra naturaleza en que incurra la sociedad."*

**"ARTÍCULO 9o. SUSCRIPCIÓN Y PAGO DEL CAPITAL.** *La suscripción y pago del capital podrá hacerse en condiciones, proporciones y plazos distintos de los previstos en las normas contempladas en el Código de Comercio para las sociedades anónimas. Sin embargo, en ningún caso, el plazo para el pago de las acciones excederá de dos (2) años.*

*En los estatutos de las sociedades por acciones simplificadas podrán establecerse porcentajes o montos mínimos o máximos del capital social que podrán ser controlados por uno o más accionistas, en forma directa o indirecta. En caso de establecerse estas reglas de capital variable, los estatutos podrán contener disposiciones que regulen los efectos derivados del incumplimiento de dichos límites."*

**"ARTÍCULO 17. ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD.** *En los estatutos de la sociedad por acciones simplificada se determinará libremente la estructura orgánica de la sociedad y demás normas que rijan su funcionamiento. A falta de estipulación*

estatutaria, se entenderá que todas las funciones previstas en el artículo 420 del Código de Comercio serán ejercidas por la asamblea o el accionista único y que las de administración estarán a cargo del representante legal.

**PARÁGRAFO.** Durante el tiempo en que la sociedad cuente con un solo accionista, este podrá ejercer las atribuciones que la ley les confiere a los diversos órganos sociales, en cuanto sean compatibles, incluidas las del representante legal."

**"ARTÍCULO 25. JUNTA DIRECTIVA.** La sociedad por acciones simplificada no estará obligada a tener junta directiva, salvo previsión estatutaria en contrario. Si no se estipula la creación de una junta directiva, la totalidad de las funciones de administración y representación legal le corresponderán al representante legal designado por la asamblea.

**PARÁGRAFO.** En caso de pactarse en los estatutos la creación de una junta directiva, esta podrá integrarse con uno o varios miembros respecto de los cuales podrán establecerse suplencias. Los directores podrán ser designados mediante cuociente electoral, votación mayoritaria o por cualquier otro método previsto en los estatutos. Las normas sobre su funcionamiento se determinarán libremente en los estatutos. A falta de previsión estatutaria, este órgano se regirá por lo previsto en las normas legales pertinentes."

**"ARTÍCULO 26. REPRESENTACIÓN LEGAL.** La representación legal de la sociedad por acciones simplificada estará a cargo de una persona natural o jurídica, designada en la forma prevista en los estatutos. A falta de estipulaciones, se entenderá que el representante legal podrá celebrar o ejecutar todos los actos y contratos comprendidos en el objeto social o que se relacionen directamente con la existencia y el funcionamiento de la sociedad. A falta de previsión estatutaria frente a la designación del representante legal, su elección le corresponderá a la asamblea o accionista único.

**"ARTÍCULO 27. RESPONSABILIDAD DE ADMINISTRADORES.** Las reglas relativas a la responsabilidad de administradores contenidas en la Ley 222 de 1995, les serán aplicables tanto al representante legal de la sociedad por acciones simplificada como a su junta directiva y demás órganos de administración, si los hubiere.

**PARÁGRAFO.** Las personas naturales o jurídicas que, sin ser administradores de una sociedad por acciones simplificada, se inmiscuyan en una actividad positiva de gestión, administración o dirección de la sociedad, incurrirán en las mismas responsabilidades y sanciones aplicables a los administradores"

En ese sentido, el Código de Comercio, consagra respecto de las sociedades anónimas, lo siguientes que resulta aplicable al caso:

**"ARTÍCULO 398. <PAGO DE ACCIONES EN ESPECIE>.** Cuando se acuerde que el pago de las acciones pueda hacerse en bienes distintos de dinero, el avalúo de tales bienes deberá ser aprobado por la Superintendencia de Sociedades, mediante solicitud acompañada de copia del acta correspondiente, en la que deberá constar el inventario de dichos bienes con su respectivo avalúo debidamente fundamentado.

**Si se trata de pagar en especie acciones suscritas en el acto de constitución de la sociedad, el avalúo deberá hacerse en una asamblea preliminar de los accionistas fundadores y ser aprobado por unanimidad. Si se trata de acciones suscritas con posterioridad, el avalúo se hará por la junta directiva o por la asamblea general, conforme a lo que dispongan los estatutos.**

Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a las acciones de industria, cuyo avalúo y forma de pago se fijarán en los estatutos o en el acuerdo de la asamblea."

En cuanto a la figura jurídica de la "resciliación" o conocida como "mutuo disenso" o "distracto contractual", el Código Civil refiere:

**"ARTÍCULO 1602. <LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES>. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales."**

**"ARTÍCULO 1625. <MODOS DE EXTINCIÓN>. Toda obligación puede extinguirse por una convención en que las partes interesadas, siendo capaces de disponer libremente de lo suyo, consientan en darla por nula. (...)"**

#### **5.4.- JURISPRUDENCIA SOBRE EL OBJETO DE DECISIÓN**

Al respecto, el H. Consejo de Estado emitió sentencia de unificación sobre el fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado en el medio de control de la referencia así:

##### **"2.4. Análisis de la configuración del fenómeno de carencia actual de objeto**

*El fenómeno jurídico de la carencia actual de objeto se ha fundamentado, por vía jurisprudencial, en la existencia de un daño consumado o de un hecho superado. En el marco de la acción de tutela, la Corte Constitucional ha señalado que estas figuras se presentan, en el primero de los casos, cuando se afectan de manera definitiva los derechos del tutelante antes de que el juez haya adoptado una decisión sobre la solicitud de amparo (por ejemplo, la muerte del accionante). En cuanto al hecho superado, el alto Tribunal ha afirmado que el mismo tiene lugar cuando, "por la acción u omisión [...] del obligado, se supera la afectación de tal manera que 'carece' de objeto el pronunciamiento del juez. [...] En efecto, si lo pretendido con la acción de tutela era una orden de actuar o dejar de hacerlo y, previamente al pronunciamiento del juez de tutela, sucede lo requerido, es claro que se está frente a un hecho superado, porque desaparece la vulneración o amenaza de vulneración de los derechos constitucionales fundamentales o, lo que es lo mismo, porque se satisface lo pedido en la tutela, siempre y cuando, se repite, suceda antes de proferirse el fallo, con lo cual 'la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío'".*

(...)

*En sentencia de 29 de agosto de 2013, la Sección Primera reiteró que "la carencia de objeto por haberse superado el hecho vulnerador que originó la acción, se da cuando se comprueba que entre la presentación de ésta y el momento de dictar el fallo cesó la amenaza o vulneración del derecho cuya protección se había solicitado". Y añadió que en caso de materializarse dicha hipótesis, "ya no será necesaria la orden de protección, pero en todo caso, debe el juez declarar que la mencionada amenaza o vulneración existió pero desapareció". Bajo la postura así establecida, esta Corporación ha entrado a analizar el fondo de la cuestión planteada en diversas acciones populares, a pesar de haberse configurado el fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado. Se ha considerado de suma importancia declarar que la vulneración o amenaza de derechos colectivos existió, aun cuando al momento de proferir el fallo ya no sea procedente emitir una orden de protección de los derechos invocados. Incluso, ha ido más allá, y ha afirmado que el hecho superado no excluye la responsabilidad imputada por la vulneración de los derechos colectivos invocados.*

(...)

*Es por lo anterior, que la Sala unifica la jurisprudencia en relación con la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, dentro de una acción popular, en los siguientes dos sentidos:*

- i) *Aun en aquellos casos en que el demandado o, incluso, la autoridad judicial de conocimiento consideren que se ha superado la situación que dio lugar a la interposición de la acción, es necesario verificar el cese de la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos comprometidos, sin que baste con la simple alegación de haberse adelantado alguna actuación enderezada a*

la superación de la situación; en aquellos casos en que la amenaza a los derechos colectivos subsista no es procedente declarar el hecho superado, aun cuando se verifique que se ha adelantado alguna actuación a fin de cesar la amenaza o vulneración de los mismos.

- ii) El hecho de que, durante el curso de la acción popular, el juez compruebe la desaparición de la situación que originó la afectación de derechos colectivos, no es óbice para que proceda un análisis de fondo, a fin de establecer el alcance de dichos derechos.<sup>12</sup>

En lo que corresponde al “mutuo disenso” o resciliación del contrato, el alto tribunal de lo contencioso administrativo señaló:

**“La terminación del contrato estatal por mutuo acuerdo**

14. En primer lugar, cabe advertir que de conformidad con la doctrina y la jurisprudencia, los contratos pueden terminarse de forma normal o anormal debido a diversas causas saber: **(i) por mutuo consentimiento, denominada también resciliación o mutuo disenso (art. 1602 C.C.);** (ii) por causas atribuibles a los contratantes: incumplimiento grave de la administración que imposibilite el cumplimiento de las obligaciones del contratista (*exceptio non adempti contractus*, art. 1609 C.C.), o incumplimiento grave del contratista que implica su caducidad (art. 18 de la Ley 80 de 1993); (iii) por causas legales o contractuales: muerte del contratista, resolución, extinción del plazo, nulidad del contrato (absoluta o relativa, art. 44 Ley 80 de 1993), o terminación unilateral (en los casos del art. 17 Ley 80 de 1993 o por los vicios recogidos en el art. 45 *ibídem*).

**15. Respecto del mutuo disenso, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de tiempo atrás enseña que es uno de los correctivos jurídicos que tienen las partes contratantes en el régimen común para aniquilar el contrato, esto es, “[l]a primera forma de disolución del contrato autorizada por la ley, que otros denominan ‘mutuo disenso’, ‘resciliación’ o ‘distracto contractual’, es la prerrogativa que asiste a las partes, fundada en la autonomía de la voluntad, para deshacer y desligarse del contrato entre ellas celebrado. Fundados en el mismo principio, pueden mutuamente extinguir sus obligaciones, tal como lo enseña el primer inciso del artículo 1625 del Código Civil, en cuanto dice que ‘toda obligación puede extinguirse por una convención en que las partes interesadas, siendo capaces de disponer libremente de lo suyo, consientan en darla por nula’.**

**16. Ese mutuo disenso puede originarse del consentimiento expreso, el cual no requiere de la intervención judicial, o tácito ante la recíproca y simultánea inexecución o incumplimiento de las partes de sus obligaciones contractuales, conducta que puede interpretarse como una manifestación de extinción del vínculo contractual. La doctrina civilista, al explicar este modo indirecto de extinción de las obligaciones, con base en el artículo 1602 del Código Civil, por cuya inteligencia el contrato es ley para las partes y sólo puede dejarse sin efectos, por el consentimiento mutuo de ellas o por causas legales (...).**  
(...)

**17. Así pues, en el derecho privado es viable la terminación del contrato por el mutuo acuerdo de las partes, al amparo de los artículos 1602 y 1625 del Código Civil, aplicables a la contratación estatal como todas las reglas civiles y comerciales que no resulten incompatibles con el Estatuto de Contratación de la Administración Pública (arts. 13 y 40 de Ley 80 de 1993).<sup>13</sup>**

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejera ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO. Sentencia del 4 de septiembre de 2018. Radicación número: 05001-33-31-004-2007-00191-01(AP)SU. Actor: BERNARDO ABEL HOYOS MARTÍNEZ. Demandado: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, PALACIO DE LA CULTURA RAFAEL URIBE URIBE DE LA CIUDAD DE MEDELLÍN.

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejero ponente (E): DANILO ROJAS BETANCOURTH. Sentencia del 26 de julio de 2012. Actor: SOCIEDAD ESCOBITAS LTDA. Demandado: MUNICIPIO DE MAGANGUÉ.

## 6.- DEL CASO CONCRETO Y SU DEFINICIÓN

**6.1.- PRUEBAS DOCUMENTALES:** en el expediente reposan las siguientes documentales que se enuncian y resultan relevantes para resolver el problema jurídico y que prueban los siguientes hechos:

- Mediante Acuerdo No. 024 del 7 de septiembre de 2001 el Concejo Municipal de Yopal dio autorización al señor ALCALDE MAYOR DE YOPAL para que otorgara escritura pública al COMITÉ REGIONAL DE GANDEROS DE YOPAL del inmueble denominado el RODEO antes SAN FERNANDO ubicado en este municipio, el cual consta de 22 hectáreas, previa los siguientes considerandos: i.) el COMITÉ REGIONAL DE GANADEROS DE YOPAL presentó al señor ALCALDE MUNICIPAL solicitud de legalización de títulos del predio en mención, no obstante tener escritura pública No. 412 del 24 de febrero de 1987 de la Notaría Segunda del Círculo de Sogamoso, pero aparece en el certificado de libertad proferido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos una anotación de falsa tradición, en consecuencia pide la escrituración en debida forma; ii.) el predio solicitado para escriturar según certificación expedida por la Secretaría de Planeación y Valoración Municipal se encuentra ubicado dentro del perímetro urbano; y, iii.) por gestión del señor alcalde el COMITÉ REGIONAL DE GANADEROS DE YOPAL, ha ofrecido la cesión de 4 hectáreas del citado predio. (fls. 1 y 6 archivo 2 índice 1 SAMAI)
- A través de la Escritura Pública No. 632 del 12 de mayo de 2006 extendida en la Notaría Primera del Círculo de Yopal, el señor ALCALDE MUNICIPAL DE YOPAL transfirió por compraventa el derecho de propiedad que tiene de forma parcial al COMITÉ REGIONAL DE GANADEROS DE YOPAL sobre el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 470-15291, cedula catastral 00.01.0012.1140.000, ubicado en el municipio de Yopal, dirección carrera 5 No. 34 - 34, se pactó como precio el valor de TREINTA Y TRES MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS PESOS (\$33.963.200), y como aspectos adicionales se consignó en el instrumento lo siguiente:
  - a. Mediante los Acuerdos Municipales de Yopal No. 021 de 2000 y 027 de 2003 se declaró el sector donde se encuentra el inmueble como suelo de expansión urbana, por tanto, de conformidad con el artículo 123 de la Ley 388 de 1997 son de propiedad del municipio de Yopal los terrenos baldíos.
  - b. El Concejo Municipal mediante Acuerdo No. 024 de 2001 autorizó al señor ALCALDE MUNICIPAL DE YOPAL para enajenar el predio.
  - c. Se cumplió el trámite señalado en el Acuerdo Municipal No. 030 de 1996, contenido en la carpeta No. 743 de la Personería Municipal, sin presentarse oposición.
  - d. Sobre el inmueble objeto de titulación el COMITÉ REGIONAL DE GANADEROS DE YOPAL ejerce la posesión y goza de falsa tradición, adquirida a la señora MARIA CONSTANZA REYES RAMIREZ.
  - e. La OFICINA DELEGADA EN YOPAL DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI, certifica la actual cabida y linderos del inmueble así: NORTE: ZONA URABA MZ 922 Y 923; ORIENTE: CON LA CARRERA 5; SUR: CON EL PREDIO 00-01-0012-0005-000; y OCCIDENTE: CON LA QUEBRADA USIBAR.
  - f. La OFICINA DE PLANEACIÓN CERTIFICA LA MISMA CABIDA Y LIDEROS ACTUALIZADOS ASÍ: AREA: 21 HAS +6.671 M2. LINDEROS: NORTE: EN LONGITUD DE 337,78 ML CON PREDIO DE PROPIEDAD DE LA EMPRESA COOTRASERCA; ORIENTE: EN LONTIGUD DE 777,97 ML, CON LA CARRERA 5 O VÍA A MORICHAL; SUR: EN LONGITUD DE 224,86 ML, CN PREDIO DE

LA COMPAÑÍA H. P.; y OCCIDENTE: EN LONGITUD DE 898,36 ML CON LA QUEBRADA USIBAR Y ENCIERRA.

- g. El MUNICIPIO DE YOPAL no saldrá al saneamiento de la venta que hace, en consideración a la presunción de la propiedad valdrán las pruebas que acrediten el dominio de conformidad con el artículo 2º. de la Ley 137 de 1959.
  - h. CESIÓN AL MUNICIPIO: El COMITÉ cede a título gratuito al MUNICIPIO DE YOPAL, los derechos de posesión y la falsa tradición de la siguiente porción de terreno: en un área de 4 hectáreas, y sus linderos son: NORTE: EN LONGITUD DE 274 ML, CON EL LOTE No. 1; ORIENTE: EN LONGITUD DE 175.80 ML CON LA CARRERA 5 VÍA MORICHAL; OCCIDENTE: EN LONGITUD DE 200.21 ML CON LA QUEBRADA USIBAR Y ENCIERRA; y SUR: EN LONGITUD 224.84 ML CON PREDIO DE PROPIEDAD DE LA COMPAÑÍA HP.
  - i. Descontada las áreas de proyección de la calle 40, la franja de protección ambiental el USIBAR, y la cesión a título gratuito, el predio quedará con una extensión total de 16 HAS + 3.998 M2 (fls. 7 y 18 archivo 2 índice 1 SAMAI).
- Por medio de la Escritura Pública No. 2278 del 12 de junio de 2006 de la Notaría 28 del Círculo de Bogotá el COMITÉ REGIONAL DE GANADEROS DE YOPAL realizó la división material del inmueble adquirido por Escritura Pública No. 632 de 2006 de la Notaría Primera de Yopal, obteniendo como resultado un inmueble LOTE No. 4 con área de 4 HAS y linderos especificados en dicho instrumento, ubicado en la carrera 5 No. 34 -34 y, además, con base en la matrícula inmobiliaria No. 470 -15291 se apertura folio No. 470-763822 (fls. 133 y 135 archivo 2 índice 1 SAMAI).
  - A través de la Escritura Pública No. 0173 del 12 de febrero de 2007 de la Notaría Primera del Círculo de Yopal, el COMITÉ REGIONAL DE GANADEROS DE YOPAL vendió el derecho de dominio sobre el LOTE No. 4 ubicado en la carrera 5 No. 34 - 34 de Yopal identificado con matrícula inmobiliaria No. 470-763822 al señor JOSE ORLANDO GÁMEZ ROA, por valor de SESENTA Y SIETE MILLONES DE PESOS (\$67.000.000) (fls. 133 y 135 archivo 2 índice 1 SAMAI).
  - Mediante Fallo de primera instancia dictado el 9 de diciembre de 2013, por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE YOPAL, en la acción popular con radicado No. 2013-00084-00, promovida por la señora KATTERIN VARGAS GARCÍA contra el MUNICIPIO DE YOPAL y el COMITÉ REGIONAL DE GANADEROS DE YOPAL, se resolvió:

"(...)

**SEGUNDO: CONCEDER** el amparo constitucional de los derechos colectivos al patrimonio público y la moralidad administrativa de la comunidad del Municipio de Yopal, vulnerados por el Comité Regional de Ganaderos de Yopal y el Municipio de Yopal, conforme se expuso en la parte motiva.

**TERCERO: ÓRDENASE** al representante legal del Comité Regional de Ganaderos de Yopal, para que, en el término perentorio de diez (10) días, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, haga entrega material al Municipio de Yopal, **del predio identificado con el folio de Matrícula Inmobiliaria No. 470-76583 de la Oficina de Instrumentos Públicos de esta localidad**, correspondiente al lote de 4 hectáreas, cedido por el Comité Regional de Ganaderos al Municipio de Yopal, cuya área y linderos se encuentran determinados en la cláusula sexta de la escritura pública No. 634 de 12 de mayo de 2006 de la Notaría Primera del Círculo de Yopal.

**CUARTO: ORDÉNASE** al alcalde municipal de Yopal, para que reciba el predio ante señalado y de forma inmediata, disponga lo pertinente para ejercer sobre el mismo, actos de señor y duelo, a fin de evitar posibles invasiones,

*programando además su destinación específica en el desarrollo de planes y programas en pro de la comunidad de Yopal, de conformidad con el Plan de ordenamiento Territorial, y las normas urbanísticas y de presupuesto que demande su ejecución, actos que deben ejecutar en un término máximo de tres meses, contados a partir del recibo del respectivo predio.” (ítem 6 c. pruebas primera instancia) (Se resalta)*

- Luego mediante Escritura Pública No. 03 del 19 de enero de 2015 de la Notaría Segunda de Yopal, el señor JOSÉ ORLANDO GÁMEZ ROA vende a la sociedad comercial RJC SERVICIOS S. A. S. representada legalmente por el señor JULIAN RENATO PARRA GÓMEZ, el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 470-763822, por valor de CINCO MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$5.500.000.000); y, en el numeral sexto del instrumento se dejó constancia entre las partes que el comprador libremente, asume las consecuencias jurídicas y renuncia a las obligación de saneamiento por evicción, así como de todas las demás, en particular, la relativas a la obligación de restitución del precio de la venta, y la cláusula penal, dado que expresamente reconoce tener conocimiento de algunas acciones judiciales que cuestionan el derecho de dominio sobre el inmueble (fls. 133 a 135 y 147 a 151 archivo 2 índice 1 SAMAI).
- El Tribunal Administrativo de Casanare, emitió fallo de segunda instancia el 4 de marzo de 2015, en la acción popular con número de radicado 2013-00084, con ocasión del recurso de apelación interpuesto por el COMITÉ REGIONAL DE GANADEROS DE YOPAL, en cumplimiento de fallo de tutela que dejó sin efecto la decisión del 11 de marzo de 2014 salvo sus considerandos, confirmando la decisión de primera instancia y adicionó lo siguiente:

"(...)

**2º ADICIONAR** *la sentencia recurrida con las siguientes disposiciones, todas relativas a las cuatro (4) hectáreas identificadas conforme a los señalado en el ordinal tercero de la parte resolutive de la providencia de primer grado y lo señalado en la parte considerativa:*

**4.1.** *El municipio de Yopal deberá adoptar las medidas de su competencia para recibir el predio, dentro del mismo plazo, bajo inventario detallado del actual estado de cosas y de las hipotéticas mejoras, cumplir o hacer cumplir esta orden judicial, sin perjuicio de las eventuales restituciones mutuas que ordene el juez natural del contrato de enajenación. Desde el recibo, deberá velar por su administración, protección y preservación como bien público.*

**4.2.** *Ordénase al municipio de Yopal que dentro del plazo perentorio de seis (6) meses haga ejecutar los estudios aludidos en la motivación, adopte las determinaciones de su competencia o someta a decisión del Concejo Municipal de Yopal las que no lo fueren, para disponer acerca del uso del inmueble a que se refiere el primer inciso del ordinal segundo precedente acorde con el Plan de Ordenamiento Territorial vigente y con la legislación relativa a ordenamiento territorial urbano, o su legítima destinación diferente, como lo autorice el sistema de fuentes.*

**4.3. El municipio deberá instaurar, si no lo ha hecho, el medio de control judicial a que haya lugar contra el Acuerdo 24 de 2001, expedido por el Concejo de Yopal y contra la escritura pública 632 del 12 de mayo de 2006 de la Notaría Primera del Círculo de Yopal, en su integridad, para que el juez natural del contrato decida acerca de su validez, desde la perspectiva de la protección integral del patrimonio público, acorde con lo indicado en la motivación. Término perentorio de hasta dos (2) meses.**

**3º. ADICIONAR** *dicha sentencia con los siguientes órdenes, que se imparten a los integrantes de la parte pasiva, a título de medidas cautelares de ejecución inmediata:*



**3.1. ORDÉNASE** al representante legal del Comité Regional de Ganaderos de Yopal que a partir de la notificación del presente fallo se abstenga de efectuar mejoras, intervenciones de cualquier tipo, incluidas construcciones, explotación económica, arrendamiento u otros actos de disposición respecto del lote de cuatro (4) hectáreas (donado al municipio en virtud de la escritura pública 632 del 12 de mayo de 2006 asentada en la Notaría Primera de Yopal).

**3.2. ORDÉNASE** al alcalde de Yopal adoptar las determinaciones de su competencia para impedir cualquier nueva intervención en el predio acorde con lo señalado en el ordinal 3.1. precedente, respecto del lote de cuatro (4) hectáreas "donado" al municipio, allí indicado; para dichos efectos deberá ejercer las competencias administrativas o acudir a la autoridad judicial que corresponda, para hacer cesar cualquier actividad del Comité Regional de Ganaderos de Yopal o de terceros, que pretenda altera dicho estado de cosas.

(...)” (Se resalta) (ítem 6 c. pruebas primera instancia)

- El JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO DE YOPAL emitió sentencia de primera instancia el 20 de marzo de 2018 negando las pretensiones de la demanda, dentro del proceso ordinario No. 2011-00015, promovido por el COMITÉ REGIONAL DE GANADEROS DE YOPAL contra el MUNICIPIO DE YOPAL, que tenía como finalidad obtener la nulidad total o parcial de la Escritura Pública No. 632 de 2006 en relación a la donación del predio de 4 hectáreas realizada al ente territorial; y, el 27 de junio del mismo año el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal emitió sentencia de segunda instancia confirmándola. (ítem 14 c. primera instancia).
- El Concejo Municipal de Yopal mediante Acuerdo No. 017 del 19 de septiembre de 2020 autorizó al señor ALCALDE MUNICIPAL DE YOPAL para la constitución de la SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA TERMINAL DE TRANSPORTES DEL MUNICIPIO DE YOPAL S. A. S., en el término de 8 meses contados a partir de su sanción, su objeto social es la centralización del servicio conexo de transporte público de pasajeros por carretera, la participación accionaria del ente territorial no será inferior al 20% del capital social, la dirección y administración de la sociedad será asumida por la Asamblea General de Accionistas y por un Gerente, su duración será indefinida, etc. (fls. 68 y 88 archivo 2 índice 1 SAMAI)
- El 27 de enero de 2021 el MUNICIPIO DE YOPAL publicó convocatoria pública con el propósito de seleccionar unos socios estratégicos de naturaleza privada con los que conformará una sociedad de economía mixta bajo la forma de sociedad por acciones simplificada "TERMINAL DE TRANSPORTES DE YOPAL SAS" con el objeto consistente en "...la adquisición de los terrenos, construcción, habilitación, homologación y operación del terminal de transporte de pasajeros por carretera del municipio de Yopal, de conformidad con las regulaciones de la Ley 336 de 1996, el Decreto 2761 de 2001 y las demás normas que lo constituyan o adicionen; así como todas las actividades comerciales de suministro y venta de servicios, controles de alcoholimetría y recaudo de las multas correspondientes que no impliquen ejercicio de función administrativa ni pública" (ítem 20 c. primera instancia).
- A través del Acuerdo No. 002 del 10 de febrero de 2021 el Concejo Municipal de Yopal autorizó al señor ALCALDE DEL MUNICIPIO DE YOPAL para celebrar operaciones de crédito público hasta un cupo de TREINTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$35.300.000.000), contemplando entre otros, el aporte para la constitución de la empresa de terminal de transporte

terrestre por la suma de SEIS MIL MILLONES DE PESOS (\$6.000.000.000,00) (fls. 162 y 172 archivo 2 índice 1 SAMAI).

- Con Escritura Pública No. 0887 del 7 de abril de 2021 de la Notaría Primera del Círculo de Yopal se constituyó la sociedad comercial de economía mixta "TERMINAL DE TRANSPORTES DE YOPAL S. A. S." bajo las condiciones que a continuación se enuncian:

a. DURACIÓN: Indefinida.

b. OBJETO: tendrá como objeto principal, los diseños, implementación, construcción, administración, operación y exploración del Terminal de Transporte de Pasajeros por Carretera de Yopal.

c. CAPITAL AUTORIZADO: es de TREINTA MIL MILLONES DE PESOS (\$30.000.000.000), dividido en 3000 acciones, con un valor nominal de DIEZ MIL PESOS (\$10.000), cada una con el siguiente detalle:

ACCIONISTAS	ACCIONES	VALOR	PORCENTAJE
MUNICIPIO DE YOPAL	600	\$6.000.000.000,00	20%
RJC SERVICE SAS	396	\$3.960.000.000,00	13%
TRANSPORTES TRASMUNDO LTDA	396	\$3.960.000.000,00	13%
SERPET JR Y CIA SAS	498	\$4.080.000.000,00	14%
COFLONORTE LTDA	840	\$8.400.000.000,00	28%
FLOTA SUGAMUXI SA	180	\$1.800.000.000,00	6%
AUTOBOY SA	180	\$1.800.000.000,00	6%
<b>TOTAL</b>	<b>3.000</b>	<b>\$30.000.000.000,00</b>	<b>100%</b>

d. CAPITAL SUSCRITO: El capital suscrito acordado es de TREINTA MIL MILLONES DE PESOS (\$30.000.000.000), el cual se pagará en dinero o en especie de la siguiente manera:

1.- Dentro del plazo de 30 días al presente acto de constitución se deberá realizar el aporte del 30% del capital autorizado, equivalente a la suma de NUEVE MIL MILLONES DE PESOS (\$9.000.000.000).

2.- Dentro de los 12 meses siguientes a la fecha de inscripción en el registro mercantil del presente documento se realizará el aporte del 70% del capital autorizado, equivalente a la suma de VEINTIUN MIL MILLONES DE PESOS (\$21.000.000.000).

e. CAPITAL PAGADO: A la fecha de constitución los socios no han realizado ningún aporte en dinero o en especie.

f. ORGANOS DE DIRECCIÓN: Para su dirección, administración y representación, la sociedad tendrá los siguientes órganos: i.) Asamblea General de Accionistas; ii.) Junta Directiva; iii.) Gerencia; y iv.) la fiscalización estará a cargo del Revisor Fiscal.

g. PRESIDENCIA: las reuniones de la Asamblea serán presididas por el alcalde municipal de Yopal y en ausencia de este, por el suplente que él designe (ítem 20 c. primera instancia).

- El 14 de abril de 2021 se emitió concepto favorable de uso de suelo por la Jefe Asesora de Planeación d Yopal, solicitado por la Secretaría de Tránsito de Yopal, en relación al inmueble ubicado en la intersección de la carrera 5 por calle 40

y la Marginal de la Selva por calle 40, para la actividad TERMINAL DE TRANSPORTES TERRESTRES AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA (fl. 193 y 198 archivo 2 índice 1 SAMAI)

- El 27 de abril de 2021 se llevó a cabo reunión de la asamblea general de accionistas de la sociedad TERMINAL DE TRANSPORTES DE YOPAL S. A. S., presidida por el señor alcalde Municipal de Yopal, donde se propuso como posible lote de terreno para la construcción del proyecto el ubicado en la carrera 5 entre calles 30 y 40 de Yopal de propiedad de los señores JULIAN RENATO PARRA y la señora JULIANA JOSÉ GÓMEZ, con una extensión de 3 hectáreas, valorado en CATORCE MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$14.500.000), y cumple con todos los requisitos exigidos conforme a lo certificado por la Oficina Asesora de Planeación, y con el respectivo avalúo. Por unanimidad la asamblea general de accionistas aprobó la iniciativa y autoriza a la Junta Directiva para que desarrolle la negociación aprobando un presupuesto de QUINCE MIL MILLONES DE PESOS (\$15.000.000.000,00) (ítem 21.2 carpeta 014 c. primera instancia)
- En el mes de junio de 2021 el perito evaluador ARNULFO ARNEDO VARELA realizó informe técnico de avalúo No. 030, en relación con el predio ubicado en la carrera 5 No. 34 - 34 Lote 4 de propiedad de la empresa RJC SERVICES S. A. S., concluyendo que su valoración económica asciende a CATORCE MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$14.500.000) (ítem 21.1 carpeta 014 c. primera instancia)
- El 7 de octubre de 2021 se llevó a cabo reunión de accionistas de la sociedad "TERMINAL DE TRANSPORTES DE YOPAL S.A.S." (Acta No 006), donde el representante legal de la empresa RJC SERVICES SAS propuso a la junta directiva que las empresas RJC SERVICES SAS, SERPET JR Y CIA SAS, TRANSPORTES TRANSMUNDO LTDA, COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES FLOTA NORTE LTDA COFLONORTE, FLOTA SUGAMUXI S. A., y AUTOBOY S. A. aportarían un inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 470-76822 que corresponde al lote de terreno No. 4, sin vivienda, ubicado en la carrera 5 No. 34 -34 de Yopal, con un área de 30.000 M2, debidamente avaluado en la suma de CATORCE MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$14.500.000.000), cuya propiedad está en cabeza de la sociedad RJC SERVICES SAS, y que por mutuo acuerdo entre los socios privados aportantes, se pretende cubrir el pago del capital suscrito por éstos.
- Mediante Escritura Pública No. 2.404 del 13 de octubre de 2021 de la Notaría Segunda del Círculo de Yopal, se protocolizó el aporte de las sociedades comerciales RJC SERVICES SAS (\$4.080.000.000), RJC SERVICES SAS (\$1.585.000.000), TRANSPORTES TRANSMUNDO LTDA (\$1.585.000.000), COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES FLOTA NORTE LTDA COFLONORTE (\$5.075.000.000), FLOTA SUGAMUXI SA(\$1.087.500.000), AUTOBOY SA (\$1.087.500.000), a la sociedad comercial TERMINAL DE TRANSPORTE DE YOPAL SAS, del lote No. 4 ubicado en la carrera 5 No. 34-34 de Yopal, con un área total de 4 hectáreas, identificado con matrícula inmobiliaria No. 470-76822, avaluado en CATORCE MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$14.500.000.000), conforme a lo pactado en el acta No. 6 del 7 de octubre de 2021 de la junta directiva de la sociedad de economía mixta, en donde se estipuló el aporte del inmueble como aporte al capital suscrito y pagado en dicha sociedad (Ítem 17 c. primera instancia). La anterior proposición fue sometida a votación de los accionistas y fue aprobada por unanimidad, autorizándose expresamente al representante legal de la sociedad TERMINAL DE TRANSPORTES DE YPAL SAS para que firmara la respectiva escritura pública. (índice 10 c. pruebas primera instancia).

- Con comunicación No. 1002.171 .8 del 11 de marzo de 2022 la Jefe Asesora de Planeación, informa al representante legal de la sociedad comercial RJC SERVICES S.A.S. la viabilidad de licencia de urbanística y efectúa requerimiento de comprobante de pago, en relación a la construcción de obra nueva para el proyecto TERMINAL DE TRANSPORTE TERRESTRE DE YOPAL con un área de 30.0000 M2 en la dirección carrera No. 5 No. 34-34 Lote 4 (fl. 188 archivo 2 índice 1 SAMAI).
- La Jefe Asesora de Planeación de Yopal expidió Licencia de Construcción No. 1002202170 del 15 de marzo de 2022, en favor de la empresa RJC SERVICES S. A. S., para el proyecto a desarrollar en el inmueble ubicado en la carrera 5 No. 34 – 34 Lote 4, identificado con matrícula inmobiliaria No. 470 – 763822, trámite que había solicitado el 6 de abril de 2021 (fls. 204 a 231 archivo 2 índice 1 SAMAI).
- El 18 de julio de 2022 la Registradora Principal de Instrumentos Públicos de Yopal, certificó que el predio rural ubicado en la carrera 5 No. 34 – 34 Lote 4 del Municipio de Yopal, tiene asignado el folio de matrícula inmobiliaria No. 470-76822 que proviene del folio de matrícula inmobiliaria de mayor extensión No. 470-15291, y se registra de acuerdo a su tradición como aporte de la SOCIEDAD DE RJC SERVICES S. A. S. a TERMINAL DE TRANSPORTE DE YOPAL S. A. S. que adquirió por escritura pública No. 2404 del 13 de octubre de 2021 de la Notaría Segunda del Círculo de Yopal, determinándose de esta manera "LA EXISTENCIA de Pleno Dominio y/o Titularidad de Derechos Reales a TERMINAL DE TRANSPORTES DE YOPAL SAS" (ítem 17 c. primera instancia).
- Con la Resolución No. 494 del 5 de septiembre de 2022 por la cual *"se declara un bien baldío urbano a favor del municipio de Yopal, se transfiere y sanea la propiedad mediante enajenación directa a los ocupantes de los predios fiscales, los cuales fueron desagregados del folio de matrícula inmobiliaria No. 470 - 15291 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Yopal"* expedida por el señor Alcalde Municipal de Yopal, se hicieron las siguientes precisiones:
  - a. Que mediante oficio 130.15.2.0277 del 25 de abril de 2006 expedido por la Secretaria de Planeación Municipal, determinó el área correspondiente a adjudicar al COMITÉ REGIONAL DE GANADEROS corresponde a las siguientes áreas y linderos: LOTE 1 – AREA. Dieciséis hectáreas Tres Mil Novecientos Noventa y Ocho puntos nueve metros cuadrados (16 HAS + 3.998,09 M2), el que quedó contemplado en la escritura pública No. 632 de 2006 (párrafos 17 y 18)
  - b. Que **el predio de las 4 HAS que se donó al MUNICIPIO DE YOPAL a favor de la escritura pública No. 632 de 2006 por el COMITÉ REGIONAL DE GANADEROS DE YOPAL, fue inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria No. 470-76783** de la oficina de Instrumentos Públicos de Yopal (párrafo 19).
  - c. Mediante Escritura Pública No. 2278 de 2006 de la Notaría 28 de Bogotá, se protocolizó la Resolución No. 130-24-043 de 2006 expedida por Planeación Municipal de Yopal, donde se aprueba la subdivisión urbana del predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 470-15291, en cinco lotes: LOTE 1. Con un área de 4 HAS + 6.761 M2. LOTE 2. Con un área de 5.000M2. LOTE 3. Con un área de 4 HAS. **LOTE 4. Con un área de 3 HAS.** LOTE 5. Con un área de 4 HAS +2.237 M2 (Párrafo 20).
  - d. De acuerdo con la subdivisión aprobada, del predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 470-15291, se segregaron las siguientes matrículas inmobiliarias: LOTE 1. FMI 470-76819. LOTE 2. FMI 470-76820. LOTE 3. FMI 470-76821. **LOTE 4. FMI 470-76822.** LOTE FMI. 470-76823.

- e. Que el Tribunal Administrativo de Casanare mediante fallo de Segunda instancia del 4 de marzo de 2015, confirmó la decisión del Juzgado Primero Administrativo de Yopal y, por tanto, el municipio de Yopal debía instaurar el medio de control a que haya lugar contra el Acuerdo No. 24 de 2001 y la Escritura Pública No. 632 de 2006, para que el juez natural decidiera acerca de su validez, desde la perspectiva de la protección del patrimonio pública, porque los bienes inmuebles fueron vendidos de manera irregular por error de interpretación de la Ley 388 de 1997, ya que el municipio carecía de competencia para enajenar discrecionalmente el bien en favor del particular "CRGY" escogiendo libremente por el municipio y por pretermisión del procedimiento, por lo tanto, el bien sigue siendo baldío (Párrafo 28).
  - f. El 11 de julio de 2022 se radicó solicitud de enajenación directa por parte del COMITÉ REGIONAL DE GANADEROS DE YOPAL -CRGY, coadyuvada por la SOCIEDAD SERPET J.R. Y CIA S. ENC y LYMA.
  - g. En el ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO. Se transfirió a través de enajenación directa el derecho real de dominio del predio urbano fiscal identificado con matrícula inmobiliaria No. 470-76822 a RJC SERVICES SAS. (ítem 14 c. primera instancia).
- Con la Resolución No. 879 del 28 de diciembre de 2022 expedida por la Alcaldía Municipal de Yopal se dejó sin efectos lo ordenado mediante Resolución No. 494 del mismo año, en relación con el predio identificado en el folio de matrícula inmobiliaria No. 470-76822 (fl. 15 ítem 12 c. pruebas primera instancia).
  - A través de la Escritura Pública No. 1913 del 20 de septiembre de 2023 de la Notaría Segunda del Círculo de Yopal, se protocolizó la RESCILIACIÓN DE LA ESCRITURA PÚBLICA NÚMERO 2404 DEL 13 DE OCTUBRE DE 2021, por valor de CATORCE MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$14.500.000.000), acto suscrito por los representantes legales de las sociedades TERMINAL DE TRANSPORTE DE YOPAL S. A.S. y RJC SERVICIES S. A. S., en relación al aporte del inmueble tantas veces identificado con matrícula inmobiliaria No. 470-76822, con base en el acta No. 004 del 9 de mayo de 2023 suscrita por los miembros de la Junta Directiva de la primera sociedad, y por tanto, se declara cancelada y sin efectos legales la escritura pública mencionada. (índice 11 c. pruebas primera instancia).
  - El 29 de septiembre de 2023 se registró en la Oficina de Instrumentos Públicos de Yopal la Escritura Pública No. 1913 del 20 del mismo mes y año, en el folio de matrícula inmobiliaria No. 470-76822 (índice 12 c. pruebas primera instancia).
  - El 1º. de noviembre de 2023 la DIRECCIÓN DE VIGILANCIA FISCAL DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA EL SECTOR INFRAESTRUCTURA emitió Auto No. 041 por el cual se ordena el cierre y archivo de la indagación preliminar No. IP 85112-2023-43058, en relación con las presuntas irregularidades derivadas del aporte del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 470-76822 de la Sociedad de Economía Mixta Terminal de Transporte de Yopal, bajo los siguientes antecedentes: i.) La Contraloría Departamental de Casanare configuró el hallazgo H01 HF1 Menoscabo contra el patrimonio público derivado de denuncia ciudadana, por presuntos malos manejos de recursos públicos en la construcción del Terminal de Transporte Definitivo de Yopal, por CATORCE MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$14.500.000) que corresponde al valor comercial del lote No. 4 con matrícula 470-76822, derivado de la matrícula inmobiliaria No. 470-15291, el que provenía de una enajenación abiertamente ilícita, y hasta la fecha, el predio forma parte el patrimonio del municipio, tal como lo ratificó la Resolución No. 494 de 2022, y a pesar de ello,

fue aportado a la SEM para cubrir el capital suscrito y autorizado por socios privados; ii.) a través de auto No. 12 del 5 de mayo de 2023 se dio apertura a la indagación preliminar; y, iii.) Sin embargo, conforme al análisis probatorio no hay certeza de la existencia del daño patrimonial al erario, ya que como se evidenció, la Alcaldía de Yopal no ha girado recurso alguno para la compra del predio en donde se construirá la Terminal de Transportes de Yopal, y tampoco está probado que el municipio sea el propietario del inmueble objeto de discusión, ya que hasta la fecha todas las actuaciones surtidas gozan de la presunción de legalidad. (ítem 55 c. primera instancia)

## **6.2.- TESTIMONIOS** (ítems 48 a 49 c. primera instancia índice 10 SAMAI)

**ELIANA PAOLA SALAMANCA GUTIÉRREZ**, domiciliada en la ciudad de Yopal, abogada, con estudios de especialización, labora para la Superintendencia de Notariado y Registro desde agosto de 2018, señaló que:

- a. Como contratista de la Superintendencia de Notariado y Registro, a través de la Superintendencia Delegada de Tierras, ejerce su función en el Departamento de Casanare para el apoyo, asesoramiento y acompañamiento a los entes territoriales en la formalización de bienes baldíos y fiscales. En el año 2020 la Superintendencia de Notariado y Registro celebró convenio interadministrativo con el municipio de Yopal, con este fin.
- b. El municipio de Yopal solicitó asesoría y acompañamiento para subsanar falsa tradición de varios predios que venía de una mayor extensión, incluido con identificación 470-76822.
- c. Tiene conocimiento que se emitió una Resolución por la cual se sana esta tradición de los predios que tenían esta complementación, y de manera concomitante se enajenó directamente a quienes tenían la propiedad en ese momento.
- d. Aclaró que conforme la normatividad vigente los entes territoriales pueden enajenar directamente si sujeción al estatuto de contratación estatal, y por valor del avalúo catastral, siempre y cuando no se trate de una solución habitacional.
- e. Se emitió una resolución revocando uno de los numerales de la primera resolución, que corresponde al predio en discusión, registrándose en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.
- f. La Resolución 494 de 2022 se registro en la oficina de instrumentos públicos porque se consideró que cumplía los requisitos legales.

**JHON KENNEDY WILCHEZ CARREÑO** residente en el municipio de Yopal, de profesión abogado, laboró para la Alcaldía Municipal de Yopal, siendo su último cargo asesor jurídico, y refirió que:

- a. Hizo un relato de los antecedentes de la compra del inmueble involucrado, los fallos judiciales emitidos relacionados con éste, concluyendo que la venta realizada en el año 2006 fue legal.
- b. La Contraloría General de la República en este caso determinó que no existía daño patrimonial.
- c. En el predio inicialmente entregado para la construcción del terminal de transporte no se va a realizar, porque la sociedad se disolvió en parte, y se va a construir en otro inmueble que se ubica en la vía que conduce al municipio de Aguazul.
- d. Explicó que como el vendedor de la titularidad del terreno en cuestión en el año 2006 fue el municipio de Yopal, el ente territorial salió al saneamiento a través de la Resolución No. 494 de 2022, aclarando que se expide con base en la Ley 1955 de 2019 en su artículo 276. Resolución que posteriormente fue aclarada o revocada en relación al predio del terminal, porque ya tenía la

titularidad, correspondiendo a un yerro de la administración municipal haberlo incluido.

**ORLANDO CRUZ MARTINEZ** residente del Municipio de Yopal, de profesión ingeniero industrial, laboró para la Alcaldía Municipal de Yopal, en el cargo de Secretario de Movilidad en los años 2020 y 2022, expresó que:

- a. Explicó las razones por las cuales se eligió inicialmente el predio objeto de la acción popular, el que cumplía los requisitos exigidos, pero por las razones conocidas de índole jurídico no se construirá en el proyecto.
- b. En el año 2023 se realiza la resciliación del aporte de los socios, y se retiraron como socios las empresas RJC SERVICES SAS, RJC SERVICES SAS y TRANSPORTES TRANSMUNDO LTDA de la sociedad de economía mixta; sus acciones fueron adquiridas por las empresas restantes, es decir, COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES FLOTA NORTE LTDA COFLONORTE, FLOTA SUGAMUXI SA y AUTOBOY SA, con el 80%.
- c. Posteriormente se hizo revisión de otro predio en la vereda La Guafilla, de propiedad de INVERSIONES ÁNGELES, el cual finalmente luego de las verificaciones correspondientes se eligió y se viene desarrollando los trámites correspondientes, donde se espera que se construya el nuevo terminal.
- d. Aclara que el predio ubicado en la carrera 5 No. 34- 34 fue excluido de la sociedad y sobre él no se realizará el nuevo terminal de transporte.
- e. Sobre los recursos provenientes del empréstito no se han utilizado para la compra del terreno, pero hacen parte de los aportes a la sociedad de economía mixta por parte del Municipio de Yopal.

Explicado el alcance de los derechos colectivos invocados, así como efectuado el respectivo análisis probatorio, pasará el despacho a determinar si están satisfechos los presupuestos de procedencia de la acción popular que, de conformidad con los artículos 2 y 9 de la Ley 472 de 1998 son:

#### **a.-Una acción u omisión de la parte demandada**

Conforme al análisis probatorio realizado en precedencia se corrobora que el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE YOPAL y el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE en fallos del 9 de diciembre de 2013 y 4 de marzo de 2015 respectivamente, emitidos dentro de la acción popular con radicado número 2013-00084, encontraron vulnerados los derechos colectivos a la protección del patrimonio público y la moralidad administrativa, a causa de la venta del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 470-15291 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Yopal realizada por el MUNICIPIO DE YOPAL al COMITÉ REGIONAL DE GANADEROS DE YOPAL, con el fin de sanear la falsa tradición ya que se trataba de un baldío de la Nación, el que pasó a ser de su propiedad, mediante la escritura pública No. 632 de 2006, previa autorización emitida por el Concejo Municipal de Yopal a través del Acuerdo 24 de 2001. Nótese que de la matrícula inmobiliaria No. 470-15291 al autorizarse la subdivisión del predio en 5 lotes, el No. 4 le correspondió el FMI No. 470-76822, con una extensión aproximada de 3 Hectáreas, ubicado en la carrera 5 No. 34 -34 de Yopal.

Ahora bien, en el fallo judicial del 4 de marzo de 2015 el H. Tribunal Administrativo de Casanare, obrando como juez constitucional y garante de los derechos colectivos de la comunidad, ordenó al MUNICIPIO DE YOPAL interponer *"el medio de control judicial a que haya lugar contra el Acuerdo 24 de 2001, expedido por el Concejo de Yopal y contra la escritura pública 632 del 12 de mayo de 2006 de la Notaría Primera del Círculo de Yopal, en su integridad"*, época para la que se conocía que el COMITÉ REGIONAL DE GANADEROS había acudido a la jurisdicción ordinaria a fin de solicitar la nulidad de la precitada escritura porque consideraba que la donación de las 4

hectáreas que había quedado pactada estaba viciada de nulidad. Sin embargo, a la fecha de la emisión de este fallo no se conoce que el ente territorial haya cumplido con la orden judicial, sin que sea de recibo para este despacho que el proceso promovido por el comprador del inmueble tenga los efectos de cosa juzgada material en relación a los cuestionamientos advertidos en la acción popular antes identificada.

Sobre este tema, la H. Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, actuando como juez constitucional, refirió:

*"La mentada sentencia, seguidamente, enlista una serie de situaciones concretas en las cuales, en esta materia, se predica la ausencia de semejanza de causas, ligadas, por una parte, a fenómenos, cuando se varían sustancialmente los supuestos fácticos de la acción; y por la otra, a los eventos en los cuales aparecen nuevos hechos.*

*Acaece lo primero cuando, por vía de ejemplo, "(...) el demandante en el primer litigio, el cual pierde, reivindica un bien con fundamento en que su propiedad la deriva de una donación, y en el segundo reivindica el mismo bien, respecto de la misma parte, con respaldo en que su adquisición la deriva de un contrato de compraventa".*

**O cuando "en un juicio de nulidad de un contrato por error sucumbe el demandante, podrá demandar de nuevo la nulidad por otro vicio del consentimiento, como la violencia o dolo".**

**Ocurre lo segundo, continúa la aludida decisión, en los eventos en los cuales aparezcan circunstancias fundamentales sobrevinientes, ocurridas con posterioridad al primer litigio, puesto que el segundo proceso resulta apoyado sobre una razón no debatida en el anterior, "(...) máxime que por tratarse de presupuestos de hecho de ocurrencia posterior, no podían ser materia del primer proceso."**

*Entonces, cuando quiera que la demanda, del segundo pleito funde su pretensión en hechos cuya ocurrencia histórica es posterior, a la del litigio inicial, no puede presentarse la identidad de causa, y consecuentemente, no se encuentra el titular del derecho que lo reclama en el segundo juicio, en las condiciones para predicarle la cosa juzgada."<sup>14</sup> (Se resalta)*

Bajo esta realidad judicial, no era procedente aceptar como aporte de los socios comerciales elegidos por el MUNICIPIO DE YOPAL para la conformación de la Sociedad de Economía Mixta TERMINAL DE TRANSPORTE DE YOPAL S.A.S. el pago del capital autorizado a través del aporte en especie mediante la cesión del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 470-76822, que si bien el título escriturario del año 2006 no había sido anulado judicialmente, desde la perspectiva de la jurisdicción constitucional tenía reparos y sobre el cual se habían impartido órdenes encaminadas a la protección de los mismos derechos colectivos que se invocan en este medio de control, las cuales no podían desconocerse y desobedecerse.

Al respecto la H. Corte Constitucional ha indicado:

**"La misión de los jueces de administrar justicia mediante sentencias con carácter obligatorio exige de los entes ejecutivos una conducta de estricta diligencia en el cumplimiento de las mismas, con el fin de mantener vigente el Estado de Derecho, actuar en concordancia con sus fines esenciales e inculcar en la población una conciencia institucional de respeto y sujeción al ordenamiento jurídico. El obligado cumplimiento de lo resuelto por los jueces**

<sup>14</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN CIVIL. Magistrado ponente: LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA. Sentencia del 14 de noviembre de 2017. Radicación No. 05001-22-03-000-2017-00726-01 (STC18789-2017).



***y tribunales es una garantía institucional del Estado de Derecho y, al mismo tiempo, un derecho fundamental de carácter subjetivo.***<sup>15</sup>

Por lo anterior, encuentra probada la omisión o abstención imputable a la administración municipal de Yopal como accionista de la sociedad de economía mixta TERMINAL DE TRANSPORTE DE YOPAL S. A. S. el no haber actuado diligentemente en tanto, no realizó un real y exhaustivo examen jurídico de los títulos del bien mencionado para así evitar su incorporación como pago en espacio al patrimonio social, desconociendo la orden judicial que tiene los efectos de cosa juzgada en relación a la protección del patrimonio público, lo que exigía una conducta de estricta diligencia en el cumplimiento de la misma, circunstancia que no ocurrió en este caso. Es decir, que la conducta esperada era la negativa o el voto desfavorable por parte del MUNICIPIO DE YOPAL en la asamblea de accionistas donde se aprobó la propuesta de negociar el precitado inmueble y se facultó al representante legal de la compañía para la suscripción de la respectiva escritura; y, en caso de haberse aprobado por mayoría por los accionistas, estaba en la obligación impugnar judicialmente la decisión, pero de forma contraria, votó afirmativamente sin realizar reparo alguno.

De igual forma, la sociedad de economía mixta demandada, por su condición de ente descentralizado de carácter municipal, estaba en la obligación de evitar que entrara a su patrimonio un bien inmueble como pago del capital suscrito por los socios privados, en las condiciones anotadas.

En esa misma línea, la administración municipal de Yopal mediante Resolución No. 494 del 5 de septiembre de 2022 pretendió enajenar directamente el predio objeto de la acción popular, y sanear el vicio en su tradición que se hiciera mediante la escritura pública del año 2006, ante la decisión judicial emitida por el Tribunal Administrativo de Casanare el 4 de marzo de 2015 y que, por tanto, el bien sigue siendo baldío (Párrafo 28). Lo anterior, demuestra que no fue un yerro involuntario, sino dirigido y encaminado a purgar con esta actuación el acto primigenio de venta, lo que permite inferir y concluir que - al parecer - no estaba dentro del accionar administrativo acatar la orden judicial sino al contrario buscar la manera de entregar el bien considerado público a un particular, máxime que a la fecha ya había sido cedido como aporte a la sociedad de economía mixta.

El H. Consejo de Estado ha señalado sobre los efectos de la revocatoria directa que:

*"Bajo este contexto se estima que la decisión primigenia que la entidad territorial pretendía revocar, tuvo una ejecución inmediata que no se prolongó en el tiempo, por lo que de cualquier modo, así hubiese mediado la expresión de la aquiescencia de la demandante, la figura referida habría resultado ineficaz jurídicamente, habida cuenta de que como se adujo en el extracto jurisprudencial transcrito, **ésta solo surte efectos hacia futuro desde la expedición de la orden de revocación y de ninguna manera retroactivos como ocurre con la declaratoria de nulidad, pues la demandada con aquel mecanismo no puede enervar la presunción de legalidad de su propio acto, sino tan solo evitar que lo resuelto se materialice, lo cual no es viable cuando esto ya ocurrió.**"*<sup>16</sup> (Negrita y cursiva fuera del texto)

Conforme a lo transcrito, a pesar de que la Resolución No. 494 del 5 de septiembre de 2022 fue revocada parcialmente, en relación con el inmueble cuestionado, lo cierto es que generó efectos jurídicos mientras estuvo vigente.

Por lo expuesto, se acredita la acción y omisión atribuible a las accionadas.

<sup>15</sup> SENTENCIA T-554 de 1992. Consejero ponente: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Sentencia del 3 de septiembre de 2020. Actor: LINA MARÍA RAMÍREZ OSSA. Demandado: MUNICIPIO DE MANIZALES - LA PREVISORA S.A.

## **b.-Un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos**

En lo que respecta al derecho colectivo de **la defensa del patrimonio público**, en consideración a que existen decisiones judiciales emitidas dentro de la acción popular con radicado 2013-00084 de conocimiento del JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE YOPAL donde se brindó protección judicial respecto del bien inmueble de mayor extensión con FMI 470-15291 del cual emergió el FMI 470-76822, y se impartieron órdenes encaminadas a su protección, en consecuencia es a dicho despacho judicial a quien le corresponde verificar su acatamiento, y que por tanto, no se hace necesario emitir pronunciamiento alguno sobre este derecho colectivo.

En relación al valor excesivo con que fue tasado el predio al momento de aceptarse como pago del capital suscrito en la sociedad de economía mixta, no obra prueba que demuestre en el expediente que el avalúo realizado previo a su negociación por la junta general de accionistas, presenta inconsistencias, ya que la información documental que se observa en los títulos escriturarios anteriores no permite cotejar las variables tenidas en cuenta. Por ende, el actor popular, no cumplió con la carga de probar este supuesto de hecho, como era su deber procesal, según lo normado por el artículo 30 de la Ley 472 de 1998.

Ahora bien, en lo que respecta a la **moralidad administrativa**, como derechos colectivos considera el Despacho que se encuentra amenazado, por las accionadas, quienes de manera negligente y descuidada no actuaron conforme a sus deberes funcionales y afectaron la buena administración, comprometiendo el interés general de la comunidad a la cual deben servir.

Aunado a lo anterior, se encuentra comprometido el principio de legalidad al desconocer el carácter de bien público el inmueble que se aceptó como aporte a la sociedad de economía mixta y omitir acatar las órdenes judiciales existentes, y con su anuencia la función pública no ha cumplido su cometido constitucional que es estar al servicio del interés general, *a contrario sensu* se percibe que privilegiaron el interés particular.

Sobre la obligatoriedad de la sentencia de las acciones populares, la Ley 472 de 1998 consagra que:

**"Artículo 41.** *Desacato. La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.*

*La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción. La consulta se hará en efecto devolutivo."*

Es importante resaltar que la Ley 734 de 2002 establece como prohibición:

**"Artículo 35.** *Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:*

*(...)*

*24. Incumplir cualquier decisión judicial, fiscal, administrativa, o disciplinaria en razón o con ocasión del cargo o funciones, u obstaculizar su ejecución."*

La anterior disposición se encuentra contemplada en el numeral 20 del artículo 39 de la Ley 1952 de 2019. A su vez, el Código Penal contempla entre otras conductas punibles el fraude a resolución judicial o administrativa de policiva:

**"Artículo 454.** *Fraude a resolución judicial o administrativa de policía. El que por cualquier medio se sustraiga al cumplimiento de obligación impuesta en resolución judicial o administrativa de policía, incurrirá en prisión de uno (1) a cuatro (4) años y multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes."*

Por lo anterior, fuerza concluir que, objetivamente las accionadas asumieron verdaderas conductas contrarias a la probidad, honorabilidad e imparcialidad de la acción estatal.

### **c.-La relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses**

En lo concerniente al nexo de causalidad, para este Juzgado resulta probado que el actuar de las entidades demandadas, han causado la afectación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, porque dirigieron sus esfuerzos y actuaciones a fin de incorporar al patrimonio social de la sociedad de economía mixta un bien inmueble sobre el cual judicialmente se había determinado que se trataba de un bien público enajenado con irregularidades.

De acuerdo con el anterior análisis, no tienen vocación de prosperidad las excepciones de mérito propuestas por las accionadas.

### **6.4.- CARENIA ACTUAL DE OBJETO**

El despacho acoge el concepto del Ministerio Público y los alegatos de conclusión de las accionadas, y por tanto, luego de establecer la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, considera que se ha superado las circunstancias que motivaron la interposición de la acción popular, en tanto, mediante la Escritura Pública No. 1913 del 20 de septiembre de 2023 de la Notaría Segunda del Círculo de Yopal, se protocolizó la RESCILIACIÓN DE LA ESCRITURA PÚBLICA NÚMERO 2404 DEL 13 DE OCTUBRE DE 2021, por la cual se había aceptado como pago del capital social suscrito por los socios privados de la sociedad de economía mixta con el referido inmueble. Adicionalmente, el instrumento se registró en el FMI 470-76822, el que muestra que ya no hace parte del patrimonio social de la sociedad antes mencionada.

Por lo anterior, no hay lugar a impartir ordenes para conjurar la amenaza al derecho colectivo a la moralidad administrativa vulnerado por las demandadas.

Finalmente, se ordenará por secretaría poner en conocimiento de esta decisión a la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, para que desde la órbita funcional de sus competencias legales, adelante las investigaciones que sean de rigor contra responsables ya sea servidores públicos, ex servidores y/o particulares que consideren pertinente.

### **7.-DE LAS COSTAS PROCESALES Y AGENCIAS EN DERECHO**

En relación con el tema se tiene que, el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 prevé:

**"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."*

Por su parte, los artículos 365 y 366 del C. G. P. preceptúan:

**"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.*

*2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.*

*3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.*

*4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.*

*5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.*

*6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.*

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

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

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

**"ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN.** *Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:*

*1. El secretario hará la liquidación y corresponderá al juez aprobarla o rehacerla.*

*2. Al momento de liquidar, el secretario tomará en cuenta la totalidad de las condenas que se hayan impuesto en los autos que hayan resuelto los recursos, en los incidentes y trámites que los sustituyan, en las sentencias de ambas instancias y en el recurso extraordinario de casación, según sea el caso.*

*3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado.*

*Los honorarios de los peritos contratados directamente por las partes serán incluidos en la liquidación de costas, siempre que aparezcan comprobados y el juez los encuentre razonables. Si su valor excede los parámetros establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura y por las entidades especializadas, el juez los regulará.*

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

del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.

5. La liquidación de las expensas y el monto de las agencias en derecho solo podrán controvertirse mediante los recursos de reposición y apelación contra el auto que apruebe la liquidación de costas. La apelación se concederá en el efecto diferido, pero si no existiere actuación pendiente, se concederá en el suspensivo.

6. Cuando la condena se imponga en la sentencia que resuelva los recursos de casación y revisión o se haga a favor o en contra de un tercero, la liquidación se hará inmediatamente quede ejecutoriada la respectiva providencia o la notificación del auto de obediencia al superior, según el caso.”

Y el H. Consejo de Estado en sentencia de unificación y respecto de la condena en costas en acciones populares, expresó:

“(…) 6.4.1 Reglas de unificación

163. El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.

164. También hay lugar a condenar en costas a la parte demandada, en los componentes de expensas o gastos procesales y de agencias en derecho, cuando haya actuado con temeridad o mala fe. En este último evento, también habrá lugar a condenarlo al pago de la multa prevista en la disposición 38 ibidem.

165. Sólo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último actuó temerariamente o de mala fe, caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. No hay lugar a condenarlo cuando la demanda le sea decidida en contra. En este evento la condena en costas sólo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas, pues al tenor del artículo 364 del Código General del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan en relación con los auxiliares de la justicia.

166. Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.

167. En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación.

169. Para este efecto, se entenderá causada la agencia en derecho siempre que el actor popular resulte vencedor en la pretensión protectoria de los derechos colectivos y su acreditación corresponderá a la valoración que efectúe el fallador en atención a los criterios señalados en el numeral 4 del artículo 366 del Código General del Proceso, es decir, en atención a la naturaleza, calidad y duración del asunto, o a cualquier otra circunstancia especial que resulte relevante para tal efecto.

170. Las agencias en derecho se fijarán por el juez aplicando las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el actor popular, con independencia de si actuó directamente o mediante apoderado, u otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.(…)”<sup>17</sup> (Subrayado fuera de texto)

<sup>17</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE. Agosto 6 de 2019. Radicación número: 15001-33-33-007-2017-00036-01(AP)REV-SU. Actor: YESID FIGUEROA GARCÍA. Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA. Referencia: MECANISMO DE REVISIÓN EVENTUAL – ACCIÓN POPULAR

Así las cosas, resulta claro que del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 se desprende el reconocimiento de costas procesales, las cuales en concordancia con el artículo 361 del Código General del Proceso incluyen las expensas, gastos y agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, se sujetarán a las reglas del artículo 365 del C.G del P. y se liquidarán conforme lo dispone el artículo 366 ibidem; y, como en el *sub examine* no existe prueba que se hubieren causado costas y agencias en derecho en esta instancia, no se condenará a la parte vencida.

Conforme a lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal Casanare, administrando justicia en nombre de la República y por mandato de la Constitución Política de Colombia y la Ley.

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones propuestas por las demandadas, conforme a lo expuesto en la motivación de esta sentencia.

**SEGUNDO: DECLARAR VULNERADO** el derecho colectivo a la moralidad administrativa conculcado por las demandadas, por lo argumentado en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: DECLARAR** la carencia actual de objeto por hecho superado, de acuerdo a lo indicado en párrafos finales de la motivación de esta decisión.

**CUARTO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

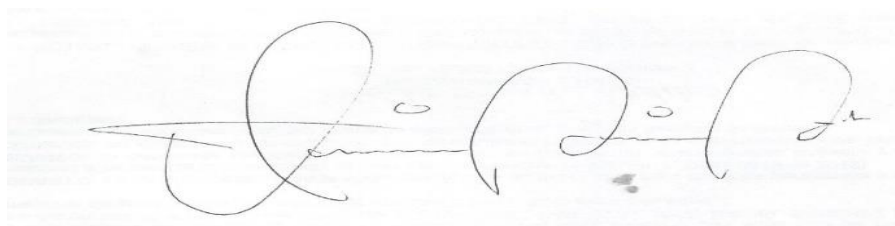
**QUINTO:** por **SECRETARÍA** comunicar esta decisión a la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** y **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** para que desde la órbita funcional de sus competencias legales, adelanten las indagaciones a que haya lugar en contra de los responsables ya sea servidores públicos, ex servidores y/o particulares que considere pertinente.

**SEXTO:** Sin condena en costas en esta instancia.

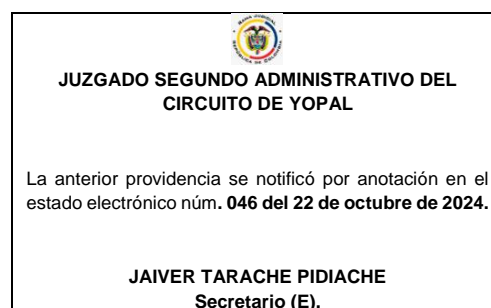
**SÉPTIMO:** Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, **REMITIR** copia auténtica de esta sentencia, a la Defensoría del Pueblo Regional de Casanare.

**OCTAVO:** Realizado lo anterior y previa ejecutoria de esta sentencia, archívese el expediente, dejando las anotaciones de rigor en la base de datos del despacho y en el aplicativo "SAMAI" o en el software que se encuentre dispuesto para ello por la Dirección Nacional Ejecutiva de Administración Judicial.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**LUBIER ANÍBAL ACOSTA GONZÁLEZ**  
Juez



**Firmado Por:**  
**Lubier Anibal Acosta Gonzalez**  
**Juez**  
**Juzgado Administrativo**  
**002**  
**Yopal - Casanare**

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

Código de verificación: **3332f2b09646b7012299708c782e92a90aa9075f52301b598092032fd385f110**

Documento generado en 21/10/2024 02:55:58 PM

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