

Tribunal Administrativo de Boyacá
Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz

Tunja, 15 de mayo de 2019

Accionante : Andrés Felipe Navas Arias
 Demandado : Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
 Expediente : 150012333000201900204-00
 Medio de control: **Protección de los derechos e interés colectivos**

Ingresa el expediente con Informe Secretarial, en el cual se señaló que, el actor popular corrigió la demanda dentro del término previsto para tal fin.

Para resolver se considera:

Mediante auto de fecha 23 de abril de 2019 (fls. 111-116 vto.), este Despacho inadmitió la demanda para que fueran ajustados los hechos y las pretensiones conforme a las exigencias de este tipo de medio de control y se indicaran las razones por las cuales, de acuerdo a las pretensiones, se citan como demandados al Departamento de Boyacá, y a los Municipio de Güicán y El Coucuy y se omitió dirigir la demanda frente a la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia.

También fue inadmitida la demanda para que se allegaran las respuestas de las entidades territoriales demandadas frente al agotamiento del requisito de procedibilidad o se indicara si las mismas no habían sido resueltas.

Por tal razón, el actor, dentro del término legal, subsanó los defectos de la demanda, tal como se evidencia del folio 118 a 125 del cuaderno principal.

Encuentra el Despacho que en el escrito de subsanación argumenta el accionante lo siguiente:

«Entidad llamada a responder por los hechos de la acción: En efecto, es la UAE Parques Nacionales Naturales de Colombia, una de las entidades llamadas a responder, pero la entidad carece de personería jurídica y por esta razón, NO tiene Representante Legal.

- *Porque si carece de personería jurídica – no existe como entidad.*
- *Y no existe a efectos de adquirir derechos y contraer obligaciones.*
- *Y por ello mismo, no puede ser demandada.*

- *Es por ello – entonces – que demandamos a la entidad a la que está adscrita la UAE Parques Nacionales de Colombia, esto es, el MINISTERIO DE AMBIENTE [...]» (Negrilla fuera de texto)*

Sin embargo, considera el Despacho que estos argumentos no resultan válidos para excluir del proceso a la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, máxime si esta es la autoridad que administra el Parque Nacional Natural del Cocuy, bien frente al que, afirma el accionante, se impide su uso.

Además, los razonamientos expuestos por el accionante para considerar que dicha entidad «no puede ser demandada» no resultan de recibo por los argumentos que se exponen a continuación:

- (i) *No es cierto que la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia por el solo hecho de no tener personería jurídica, carece de representante legal pues, revisado el acto de creación de esta entidad, es decir, el Decreto 3572 de 2011, se observa que es una **autoridad del orden nacional**, que artículo 4 de esta normatividad tiene un Director General quien ostenta la representación legal de dicho organismo, a saber:*

*« Artículo 4. Órganos superiores de dirección y administración. La dirección y administración de Parques Nacionales Naturales de Colombia estará a cargo de un **Director General**, quien será empleado público, de libre nombramiento y remoción del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y **ostentará la representación legal del organismo.**»*

- (ii) *Tampoco es de recibo que la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, no puede ser demandada, es decir, que no tiene capacidad para ser parte, puesto que, dicha capacidad se adquiere también por habilitación legal expresa¹.*

¹ *Esto se deduce de lo manifestado por el Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de veintisiete (27) de junio de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 25000-23-41-000-2013-02823-01, Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López: «La Sala Unitaria destaca en primer término que el Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar **carece de personería jurídica y la ley que lo regula tampoco le reconoce expresamente capacidad para comparecer a un proceso judicial**, motivo por el cual, su intervención en un proceso judicial es improcedente; en estos casos la parte estará integrada por la persona jurídica o la entidad habilitada por la ley a la cual pertenezca el Consejo, de conformidad con lo establecido en el artículo 159 del CPACA.»*

Accionante: Andrés Felipe Navas Arias
Demandado: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
Expediente: 150012333000201900204-00
Medio de control: **Protección de los derechos e interés colectivos**

Entonces, pese a que, como ya se dijo, la autoridad de Parques Nacionales Naturales no tiene personería jurídica lo cierto es que revisado su acto de creación tiene capacidad para concurrir directamente al proceso por las siguientes razones:

1. Dentro de su estructura la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales, cuenta con una oficina de asesoría jurídica. (artículo 8 del Decreto 3572 de 2011)
2. Dentro de la funciones de la Dirección General de la Autoridad de Parques Nacionales Naturales, se encuentra la de «Constituir mandatarios o apoderados que representen al organismo en asuntos judiciales y demás de carácter litigioso» (numeral 13 del artículo 9 del Decreto 3572 de 2011).
3. Dentro de las funciones de la oficina de asesoría jurídica se encuentra entre otras la de «Intervenir en los procesos judiciales, extrajudiciales y administrativos en los que sea parte el organismo, y asumir su representación cuando le sea delegada por el Director General» (numeral 4 del artículo 10 del Decreto 3572 de 2011).
4. La Autoridad de Parques Nacionales Naturales puede acudir directamente a un proceso, por ello la norma ordenó al Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible que «los proceso judiciales, de cobro coactivo y disciplinarios que por su naturaleza, objeto o sujeto procesal deban ser adelantados por este organismo; los cuales serán transferidos dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto, y constará en las Actas que se suscriban para el efecto» (artículo 10 del Decreto 3572 de 2011) (Negrilla fuera de texto)

Entonces, establecido como esta que la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales, tiene capacidad para ser parte, no se encuentra razón alguna para que, siendo la autoridad de la cual se predica la vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda, deba comparecer a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, razón por la cual, esta entidad será excluida de la Litis.

Aunado a lo anterior, se debe precisar que a pesar de carecer de personería jurídica la entidad Parques Nacionales Naturales de Colombia, la competencia para conocer de una demanda en su contra, corresponde a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos o Consejos Seccionales de la Judicatura, por tratarse de una autoridad que hace parte de la Rama Ejecutiva

del Poder Público del orden nacional, específicamente del sector descentralizado por servicios. Este razonamiento se ha aplicado en materia de tutelas contra superintendencias que carecen de personería jurídica, a saber:

«7.- De ello se deduce manifiestamente que, corresponde a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos o Consejos Seccionales de la Judicatura, el conocimiento en primera instancia de las acciones de tutela que sean presentadas contra una Superintendencia sin personería jurídica al ser una autoridad pública del orden nacional.

8.- Así las cosas, son competentes para conocer de las acciones de tutela que estén dirigidas contra la Superintendencia de Industria y Comercio los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos o Consejos Seccionales de la Judicatura, en la medida en que ésta no posee el atributo de la personería jurídica.»²

Ahora, si la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales, es la entidad contra la cual debe dirigirse el medio de control de protección de los derechos e interés colectivos, es correcto afirmar que respecto de esta entidad debió surtirse el agotamiento del requisito de procedibilidad, que tiene por finalidad permitir que la administración actúe antes que el asunto llegue al juez.

En efecto, se encuentra que la petición de constitución en renuncia, inicialmente, dirigida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fue remitida por competencia a la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales (fl. 126) y respondida por esta autoridad (fls. 127 a 129).

En dicha respuesta se exponen las razones por las cuales no es posible acceder a las peticiones del accionante; entre ellas se destacan: (i) el cumplimiento de la misión institucional de proteger y administrar las áreas protegidas de carácter nacional; (ii) la ausencia del estudio de impacto ambiental terminado en sus dos fases para modificar la reglamentación actual y (iii) la prohibición de acampar porque esa actividad demanda pernover por varios días al interior del área protegida generando un mayor impacto, por tal razón, tampoco se puede modificar los ingresos de entrada y salida a la Sierra Nevada del Cocuy.

De esta manera se encuentra que se cumple con el requisito de procedibilidad previsto en el artículo 144 del CPACA frente a la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales.

² Corte Constitucional, Auto de cuatro (4) de octubre de dos mil seis (2006), Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA.

Accionante: Andrés Felipe Navas Arias
 Demandado: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
 Expediente: 150012333000201900204-00
 Medio de control: **Protección de los derechos e interés colectivos**

Recuérdese que el artículo 14 de la Ley 472 de 1998 señala las personas contra quienes se debe dirigir la demanda de protección de los derechos e interés colectivos, de la siguiente manera:

«Artículo 14º.- Personas Contra Quienes se Dirige la Acción. 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.» (Resaltado fuera de texto)

Como quiera que la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales es la entidad encargada de la **«administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales** y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas» (artículo 1 del Decreto 3572 de 2011) y que esta actividad ha sido considerada por la Corte Constitucional como *«una herramienta indispensable para el cumplimiento de los mandatos constitucionales relacionados con la protección de los recursos naturales»³*, de acuerdo con los hechos de la demanda se deduce que esta es la única autoridad que debe ser llamada como parte pasiva a este proceso.

Si bien es cierto que el accionante pretende la vinculación como demandados de varias entidades territoriales, como al Departamento de Boyacá, el Municipio de Güicán y el Municipio de El Cocuy, no lo es menos que de acuerdo a las circunstancias fácticas planteadas tanto en la demanda (fl. 3) como en el escrito de subsanación (fl 120), estas entidades son ajenas a la decisión que prohíbe el uso del parque natural de El Cocuy.

Si bien, argumentó el accionante para justificar la vinculación de las entidades territoriales, que las vías invadidas a finales del mes de febrero de 2016 eran *«departamentales y municipales por lo que estimamos válido convocar como accionadas a las entidades territoriales en mención [...]»* (fl. 119), no se pasa por alto que, en el hecho segundo del escrito de corrección de la demanda dijo *«un día o unas horas después de la publicación del video, un grupo de campesinos, lugareños o habitantes de los municipios de El Cocuy y Güicán, Municipios aledaños a la Sierra Nevada del Cocuy, optaron por romper (dañar físicamente) las vías públicas carreterales y por bloquear toda vía de acceso o tránsito hacia la Sierra Nevada del Cocuy, caminos o rutas que para ese momento se tenían habilitados y definidos por la autoridad competente (el Sistema de Parques Nacionales Naturales – Unidad Administrativa Especial, entidad adscrita al Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo*

³ Corte Constitucional, Sentencia C-746 de veintiséis (26) de septiembre de dos mil doce (2012), Magistrado Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

Sostenible) como rutas de acceso a la Sierra Nevada del Cocuy» (fl. 120). (Negrilla fuera de texto)

Aún, aceptando que las vías sean de carácter municipal o departamental, el objeto de esta demanda se contrae a que se permita el ingreso al parque, decisión que compete exclusivamente a la autoridad de Parques Nacionales de Colombia, autoridad a la que compete la «administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales», en esa medida las mencionadas entidades serían ajenas a este debate y, en esas condiciones, traerlas al proceso como demandadas carecería de necesidad y, por el contrario, entorpecería el desarrollo del proceso, ello sin perjuicio que, en etapa posterior se evidencie necesaria su vinculación.

En este orden, téngase en cuenta que en la respuesta dada por el Municipio de Güicán (fl. 130) al derecho presentado el 6 de marzo de 2019 se afirmó que, si bien los senderos que conducen al Parque Nacional Natural del Cocuy se encuentran dentro de la jurisdicción de este municipio, lo cual no se encuentra en debate, lo cierto es que son administrados por Parques Nacionales de Colombia, a saber:

«Al interrogante “Una vez recuperados tales derechos, GARANTIZAR para los particulares el uso de vías públicas que permiten acceder a la Sierra Nevada del Cocuy”.

Rta. En el municipio de Güicán de la sierra tiene todas sus vías rurales que permiten su tránsito o acercamiento al parque nacional natural el cocuy abierta. Sin embargo, los senderos que conducen al PNN el Cocuy y que están dentro de la jurisdicción del municipio de Güicán de la Sierra, son manejados, reglamentados y direccionados directamente por Parque Naturales Nacionales»

En estas condiciones no se hace necesaria la comparecencia al proceso del Departamento de Boyacá y los Municipio de Güicán y El Cocuy como demandados pues, a juicio de este Despacho, tales autoridades no incurren en actuación u omisión frente a los derechos que se invoca sean protegidos. Téngase en cuenta que, conforme a la demanda, la afectación que se demanda surge como consecuencia de actos administrativos expedidos, exclusivamente, por la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales (Resoluciones No. 041 de 26 de enero de 2007, No. 288 de 2013 y No. 118 de 2017).

No se pierda de vista que esta acción no tiene carácter subjetivo, sino colectivo, es decir, no depende exclusivamente del accionante determinar la parte a

Accionante: Andrés Felipe Navas Arias
 Demandado: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
 Expediente: 150012333000201900204-00
 Medio de control: **Protección de los derechos e interés colectivos**

demandar, sino que ella también debe ser determinada por el juez a la luz de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 472 de 1998.

Igualmente, atiéndase que el juez debe velar desde el inicio por la dirección adecuada del proceso, de manera que los procesos cursen con celeridad a efecto de materializar oportunamente el derecho de acceso a la administración de justicia y lograr una tutela judicial efectiva. Preciso la Corte Constitucional:

“...4.3.- En este orden de ideas, en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho, “la mayor eficacia en cuanto a la justa composición de un litigio se obtiene a partir de un delicado equilibrio entre la iniciativa de las partes –principio dispositivo- y el poder oficioso del juez –principio inquisitivo-, facultades de naturaleza distinta que operadas de forma coordinada deben concurrir en un mismo y único propósito: la solución justa y eficiente del proceso”⁴. Buscar ese equilibrio en el diseño de los procesos judiciales es un desafío para el Legislador. Asegurar su cumplimiento efectivo es la misión del juez en la resolución de los asuntos sometidos a su conocimiento...”⁵

Por lo expuesto se resuelve:

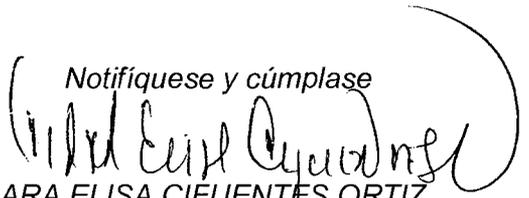
1. **Admitir la demanda de acción popular** incoada por Andrés Felipe Navas Arias.
2. Notifíquese personalmente el contenido de este auto y hágase entrega de copia de la demanda, su corrección y los anexos al representante legal, de la **Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales** en la forma indicada en el artículo 21 de la Ley 472 de 1998:
3. Notifíquese personalmente el contenido de este auto al Señor Agente del Ministerio Público delegado ante este Tribunal, a través del buzón electrónico, tal como lo ordena el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012 (C.G.P.) que modificó el artículo 199 del CPACA.
4. Para la notificación de la iniciación de la acción a los miembros de la comunidad, se ordena de conformidad con el artículo 21 de la Ley 472 de 1998, que el actor popular en el término de diez (10) días hábiles, a través de un medio masivo de comunicación dé a conocer el objeto de la acción popular y su admisión.
5. Cumplido lo anterior, córrase traslado a la demandada por el término de diez (10) días hábiles, para que conteste la demanda.
6. De conformidad con el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, por Secretaría infórmese al Defensor del Pueblo, como encargado del Fondo para la

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-599 de 2009.

⁵ Sentencia C-086 de 2016

Accionante: Andrés Felipe Navas Arias
Demandado: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
Expediente: 150012333000201900204-00
Medio de control: **Protección de los derechos e interés colectivos**

Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, la iniciación de la presenta acción, haciéndole llegar copia de la demanda, su corrección y de este auto.

Notifíquese y cúmplase

CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada


TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACA
CONSTANCIA DE NOTIFICACION POR ESTADO
ELECTRONICO

El auto que antecede, de fecha _____, se notificó por Estado Electrónico Nro. ____ Publicado en el Portar WEB de la Rama Judicial, hoy _____ siendo las 8:00 A.M.
