

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN “A”**

Bogotá D.C., catorce (14) de mayo de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Referencia:** Exp. No. 250002341000201900455-00  
**Demandante:** JOSÉ GREGORIO TAMAYO GUTIÉRREZ  
**Demandado:** COLDEPORTES Y OTROS  
**MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**  
**SENTENCIA**

**I. ANTECEDENTES**

Agotados los trámites procesales inherentes, la Sala profiere sentencia de primera instancia dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, con el fin de resolver sobre la demanda instaurada por el señor José Gregorio Tamayo Gutiérrez contra COLDEPORTES, INDEPORTES y el Municipio de Villeta, Cundinamarca.

El actor popular solicitó el amparo de los derechos e intereses colectivos: (i) a la moralidad administrativa; ii) al goce del espacio público; (iii) a la utilización y defensa de los bienes de uso público, iv) a la defensa del patrimonio público, v) a la seguridad y salubridad públicas y vi) el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

El Tribunal, mediante auto de 30 de mayo de 2019, admitió la demanda y ordenó su notificación a las demandadas.

**1. La demanda**

El actor popular formuló las siguientes pretensiones (Fl. 9).

**"1. PRIMERO: AMPARAR** los derechos colectivos a la moralidad administrativa, al goce del espacio público, la utilización y defensa de los

*bienes de uso público, a la defensa del patrimonio público, a la seguridad y salubridad públicas, y a la seguridad y salubridad públicas, y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, vulnerados gravemente por los accionados, al no velar por la guarda y cuidado del mentado escenario deportivo.*

**2. ORDENAR a COLDEPORTES E INDEPORTES**, que en el término improrrogable de seis (6) meses, siguientes a la ejecutoria de la sentencia que ampare los derechos colectivos, lleven a cabo todas las gestiones de carácter administrativo, presupuestal, precontractual y técnico que sean necesarias para que de manera inmediata sea aprobado y ejecutado completamente el proyecto de rehabilitación integral del polideportivo del Barrio Obrero del Municipio de Villeta, de conformidad con la prueba pericial que sea practicada dentro del proceso.

**3. Ordenar para la verificación del cumplimiento de esta sentencia conformar el Comité correspondiente, integrado por el actor popular, el director de Coldeportes, el director de Indeportes, el Alcalde del Municipio de Villeta, el defensor regional del pueblo y el procurador judicial competente.**

Las pretensiones anteriores tienen fundamento en los siguientes **hechos**.

El escenario deportivo conocido como “**POLIDEPORTIVO DEL OBRERO**”, se encuentra ubicado en el Barrio Obrero del Municipio de Villeta, Cundinamarca; y está construido sobre el bien inmueble identificado con Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 156-62681 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Facatativá, de propiedad del Municipio de Villeta, Cundinamarca.

Este escenario deportivo fue construido con el objetivo de brindar a la comunidad villetana un espacio que propiciara la práctica del deporte, la recreación, la vida sana y el aprovechamiento del tiempo libre, especialmente para los niños, niñas y adolescentes de los barrios Obrero, El Paraíso y veredas aledañas.

El escenario deportivo estaba integrado por una cancha de microfútbol y baloncesto y contaba con infraestructura para la iluminación. No contaba con encerramiento, graderías, cubiertas, servicio de agua ni baterías sanitarias.

Desde el momento de la construcción, el escenario deportivo no ha sido objeto de intervención en su infraestructura. Actualmente, dicho

escenario no existe, dado que, por aguas de escorrentías y filtraciones de agua, las placas del piso de fracturaron y se deslizaron; no existe muro de contención, tampoco manejo de aguas.

La negligencia, el descuido y el abandono de las accionadas, han hecho que el escenario deportivo haya desaparecido, vulnerándose los derechos a la moralidad administrativa, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad pública y el derecho a la prevención de desastres previsibles técnicamente.

## **2. Contestación de la demanda**

Según el informe secretarial que obra a folio 46, el término para contestar la demanda venció el 28 de junio de 2019, sin manifestación de ninguna accionada.

Coldeportes allegó contestación de la demanda, el 4 de julio de 2019; sin embargo, no será tomada en cuenta por cuanto se presentó de manera extemporánea.

## **3. Audiencia de Pacto de Cumplimiento**

La Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento se llevó a cabo el día 21 de agosto de 2019. La misma se declaró fallida, pues no se hizo presente ningún representante de INDEPORTES, por lo que se dio aplicación al literal a) del artículo 27 de la Ley 472 de 1998 (Fls. 71 a 75).

## **4. Alegatos de conclusión**

Mediante providencia de 9 de diciembre de 2019, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión (Fl. 148).

Revisado el expediente, se observa que solamente el Municipio de Villeta, Cundinamarca, allegó el correspondiente escrito de alegatos de conclusión (Fls.151 a 153), en el sentido de solicitar que se nieguen las pretensiones de la demanda, por las siguientes razones.

En primer lugar, indicó que no es cierto que por la falta de un escenario deportivo dentro del Barrio Obrero del Municipio de Villeta, sus habitantes se vean limitados en sus derechos, como lo aduce el actor popular.

En segundo lugar, señaló que el peritaje que obra en el proceso no es claro sobre varios aspectos. Por ejemplo, no se pudo precisar si existe o no terreno propicio y suficiente para construir el polideportivo que reclama el accionante. Quedó establecido que no existe posibilidad de restaurar lo que de tiempo atrás figuró como campo deportivo, pues las condiciones del terreno de ese lugar hacen imposible su recuperación. Además, que solo existe vestigio de lo que fue una placa de cemento o concreto donde se practicó algún deporte.

Así mismo, señaló que si bien se habla de un predio municipal con más de 18.000 metros cuadrados, se debe tener en cuenta que nunca se estableció dónde podría ubicarse el campo deportivo. El área de dicho terreno conforme se indica en el certificado de registro y mapa catastral, comprende, también, un salón comunal y vías del Barrio El Paraíso. Por lo tanto, no se demostró que dentro de tal área sea posible la adecuación de terreno que sirva para la construcción del escenario deportivo que se reclama a través de esta acción popular.

## **5. Concepto del Ministerio Público**

Revisado el expediente el Ministerio Público, allegó escrito el 15 de enero de 2020, mediante el cual presentó el correspondiente concepto, considerando que se deben denegar las pretensiones de la demanda, por las siguientes razones.

En primer lugar, plantea que el problema jurídico consiste en determinar si le asiste razón al actor popular sobre la presunta vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad públicas y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, por la omisión en el mantenimiento del escenario deportivo del Barrio Obrero del Municipio de Villeta, Cundinamarca, por parte de las accionadas Coldeportes, Indeportes y el Municipio de Villeta, Cundinamarca.

Luego de hacer un estudio sobre los derechos colectivos invocados en la demanda, el Ministerio Público indicó que deben cumplirse tres presupuestos para que prospere una acción popular, estos son: i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño, peligro, vulneración o amenaza de derechos o intereses colectivos, y iii) una relación de causalidad entre la acción, la omisión y la afectación de los derechos e intereses colectivos.

Para verificar la ocurrencia de las acciones u omisiones de las demandadas y la posible vulneración o amenaza de los derechos colectivos que se plantean en la demanda, el Tribunal deberá atenerse a lo probado en el proceso. Para ello, el demandante tiene la carga de proporcionar no solo los argumentos que sustentan sus afirmaciones, sino el deber de aportar o solicitar las pruebas pertinentes que acrediten, tanto la ocurrencia de las conductas como la vulneración o amenaza de los derechos colectivos.

Señala que en proceso se tuvieron como pruebas las documentales aportadas con el escrito de demanda, así como un dictamen pericial que fue decretado y un informe solicitado al Municipio de Villeta.

Del análisis de las pruebas recaudadas, se puede concluir que efectivamente hay un grupo importante de menores, adolescentes y adultos mayores residentes en Barrio Obrero de Villeta y sectores

circunvecinos que no pueden utilizar para su esparcimiento, recreación y deporte, el espacio público en el que, al parecer, en algún momento hubo un escenario polideportivo, del cual solo quedan algunos escombros y placas de cemento, según relató el perito en su dictamen.

Sin embargo, en cuanto al derecho colectivo a la moralidad administrativa, considera que no obra dentro del expediente medio de prueba que permita inferir conductas de las entidades públicas vinculadas o de sus servidores, que se alejen de la ley o que sean contrarias a los fines y principios de la administración, ni actos de corrupción o deshonestidad, por lo que este cargo no tiene vocación de prosperidad.

En ese mismo orden de ideas, tampoco existen pruebas que determinen un detrimento del patrimonio público, ni su ineficiente o irresponsable administración. Tampoco se encuentra probado que los derechos a la seguridad y salubridad públicas y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente de los residentes del Barrio Obrero del Municipio de Villeta, se encuentran afectados o amenazados. No hay evidencia acerca de problemas de seguridad, la ocurrencia de delitos, contravenciones, accidentes naturales, calamidades humanas, o desastres, que deban ser prevenidas por las autoridades debido al deterioro que se observa, de lo que en alguna ocasión fue un escenario público.

En cuanto al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, si bien, como lo estiman los demandantes y como lo expuso el perito en su dictamen, la comunidad del Barrio Obrero y sectores circunvecinos no pueden utilizar para su esparcimiento, recreación y actividades físicas el espacio público en el que en alguna ocasión hubo un polideportivo, no se determinó cuál es la causa de su estado actual y no fue por causas naturales, por desidia o por falta de presupuesto del Estado, tampoco se estableció cuándo dejó de prestar los servicios para el cual fue creado, ni la acción u omisión de las

entidades vinculadas frente a esta situación, por lo que no podría predicarse, por el estado actual en que se encuentra el inmueble, que se están violando derechos colectivos o que esta situación sea de responsabilidad de tales autoridades. Como se expuso en el dictamen pericial, solo se observan escombros y basuras en el lugar donde algún día hubo una cancha y ni siquiera el lote en cuestión es apto para el desarrollo de un proyecto como el solicitado, por lo que mal podría disponerse de recursos para su reparación.

Entonces, correspondería la elaboración de un proyecto por parte del Municipio de Villeta, para presentar ante el Ministerio del Deportes y/o Indeportes, con el fin de que se estudie la viabilidad de construir un nuevo escenario deportivo como el que demanda la comunidad del Barrio Obrero; situación que deberá ser analizada por las respectivas entidades concernidas, pues es evidente que para el desarrollo y construcción de un proyecto como este, se requiere de la apropiación de recursos del presupuesto municipal, departamental y/o nacional los cuales se deben priorizar entre todas las necesidades del municipio, verificando la necesidad del mismo, pues como se evidencia de la respuesta brindada por el municipio, en cercanías de este sector hay otros escenarios deportivos contruidos o remodelados.

Concluye su concepto, señalando que del análisis del recaudo probatorio se considera que no se logró demostrar la acción u omisión de las entidades accionadas y, por ende, no puede establecerse que las mismas hubiesen ocasionado un daño, peligro, vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos invocados y mucho menos se podría hablar sobre la existencia de una relación de causalidad entre la acción y omisión ocurrida y la afectación de los derechos e intereses colectivos posiblemente vulnerados.

## **II.**

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Agotados los trámites inherentes a la acción impetrada y sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procederá a emitir el fallo correspondiente.

Esta Corporación es competente para conocer en primera instancia de las acciones populares presentadas contra entidades del orden nacional, de conformidad con lo previsto en el artículo 152, numeral 16, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Para efectos de abordar el estudio del caso, la Sala desarrollará el siguiente orden. (i) Establecerá el problema jurídico por resolver y los alcances del análisis de la Sala, atendiendo al medio de control presentado por el actor. (ii) Analizará los derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados o amenazados, desde una perspectiva normativa y jurisprudencial. (iii) Examinará el caso concreto, a fin de establecer la existencia o no de amenaza o vulneración de los derechos invocados. Finalmente, se resolverá sobre una solicitud de desistimiento de una coadyuvancia.

### **1. El problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar si el Municipio de Villeta, Cundinamarca, Coldeportes (hoy Ministerio del Deporte) e INDEPORTES, han vulnerado o amenazado los derechos colectivos invocados en la demanda, esto es, a la moralidad administrativa, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad públicas y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, por la omisión en el mantenimiento del escenario deportivo del Barrio Obrero del Municipio de Villeta.

### **2. Marco normativo y jurisprudencial de los derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados**

La Sala procederá al análisis del marco normativo y jurisprudencial que rige los derechos colectivos presuntamente vulnerados, cuyo amparo se pidió en la demanda.

## 2.1 El derecho o interés colectivo a la Moralidad Administrativa.

Conforme a lo previsto en los artículos 209 de la Constitución Política, 4, literal “b”, de la Ley 472 de 1998 y 3 de la Ley 489 de 1998, la Moralidad Administrativa además de ser un derecho colectivo es un principio que orienta la función administrativa *“según el cual la actividad de los agentes del Estado debe desarrollarse en atención a los valores previstos en la Constitución y la ley, principalmente los relacionados con el bien común y el interés general”*.<sup>1</sup>

Para establecer la amenaza o vulneración del derecho colectivo a la Moralidad Administrativa, se debe acudir al desarrollo legal sobre tal concepto; es decir, el juicio que realice el juez se debe centrar en el análisis y evaluación de la conducta del funcionario bajo la perspectiva de la función administrativa, enmarcada en los principios constitucionales y las normas jurídicas.<sup>2</sup>

En este sentido, no toda infracción a la ley constituye vulneración del derecho colectivo de la Moralidad Administrativa, pues para su configuración **se requiere del elemento subjetivo consistente en perseguir la satisfacción de intereses particulares o personales**. Sobre el particular, el Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia del 12 de octubre de 2006 consideró.

**“[...] La moralidad administrativa, se refiere al ejercicio de la función administrativa conforme al ordenamiento jurídico y a las finalidades propias del cumplimiento de las funciones**

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 6 de octubre de 2005, Exp. 2003-01293 (AP), C.P. doctor Alier Eduardo Hernández Enríquez.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 16 de marzo de 2006, 2004-00118 (AP), C.P. Dra. María Elena Giraldo Gómez.

**públicas, determinadas por la satisfacción del interés general y no por intereses privados y particulares, sin que cualquier vulneración al ordenamiento jurídico, en el ejercicio de tal función, lleve consigo de manera automática, vulneración a la moralidad administrativa, por cuanto, no toda violación al principio de legalidad, implica automáticamente violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa.**

Con este propósito es importante precisar que **en veces la violación al principio de legalidad**, que se traduce en el no acatamiento de la normatividad en el ejercicio de la función administrativa, **puede conducir a concluir también la vulneración a la moralidad administrativa, porque a la ilegalidad de la actuación se une la conducta antijurídica de quien la ejerce, en tanto actúa no con el ánimo de satisfacer el interés general, sino con el claro propósito de atender intereses personales y particulares**, esto es, se vale de la función que ejerce como servidor del Estado, en provecho propio.

Pero no siempre la ilegalidad conduce a la vulneración a la moralidad administrativa y **corresponde al demandante en la acción popular la carga procesal de precisar el aspecto en el cual radica la trasgresión** a este principio, endilgando acusaciones propias de su vulneración y **no solo de ilegalidad**.

Igualmente al juez de la acción popular le corresponde superar los límites de la revisión de ilegalidad de la actuación con la que según la demanda se vulnera la moralidad administrativa, para extender su análisis a las motivaciones que llevaron al funcionario a ejecutar la actuación. Se evidencia entonces, que si bien el concepto de moralidad administrativa se subsume en el principio de legalidad, son conceptos diferentes, en tanto aquel concepto atañe a que de por medio se ventilen intereses diametralmente contrarios a la función administrativa.

En síntesis, los cargos que se imputen en la demanda deben ser fundados en conductas que no solo se alejen de la ley, sino que deben ser acompañados de señalamientos de contenido subjetivo contrarios a los fines y principios de la administración como lo serían la deshonestidad o la corrupción, cargos que deben ser serios, fundados y soportados en medios probatorios allegados oportunamente al proceso, dado que cualquier imputación sobre inmoralidad administrativa en la que estén ausentes las acusaciones de tal aspecto, no tiene vocación de prosperidad. Ha dicho la Sala que la trasgresión del derecho colectivo en comento tiene lugar igualmente en eventos de DESVIACION DE PODER, esto es, cuando el funcionario público hace uso de sus poderes con un fin distinto de aquel para el cual han sido conferidos”<sup>3</sup> (Negrillas y subrayas de la Sala).

El criterio anterior fue reiterado por la misma Corporación en sentencia del 21 de febrero de 2007.

“[...] cuando se habla de moralidad administrativa, contextualizada en el ejercicio de la función pública, debe ir acompañada de uno de los principios fundantes del Estado Social de Derecho, **como lo es el de**

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 12 de octubre de 2006, Exp. 2004-00932 (AP), Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio.

**legalidad, que le impone al servidor público o al particular que ejerce función administrativa, como parámetros de conducta, además de cumplir con la Constitución y las leyes, observar las funciones que le han sido asignadas por ley, reglamento o contrato, por ello en el análisis siempre está presente la ilegalidad como presupuesto sine qua non, aunque no exclusivo para predicar la vulneración a la moralidad administrativa.**

**De tiempo atrás se exige, además de la ilegalidad, el propósito particular que desvíe el cumplimiento del interés general al favorecimiento del propio servidor público o de un tercero,** que en palabras de Robert Alexy, en cita de Von Wright, se traduce en la aplicación de conceptos deontológicos y antropológicos. En consecuencia y tratándose de trasgresiones contra el derecho colectivo a la moralidad administrativa, **el comportamiento de la autoridad administrativa o del particular en ejercicio de función administrativa, debidamente comprobado y alejado de los propósitos de esta función, e impulsado por intereses y fines privados, propios o de terceros, tiene relevancia para efectos de activar el aparato judicial en torno a la protección del derecho o interés colectivo de la moralidad administrativa.** De tal suerte que el análisis del derecho a la moralidad administrativa, desde el ejercicio de la función pública, y bajo la perspectiva de los derechos colectivos y de la acción popular, como mecanismo de protección de éstos, requiere como un primer elemento, **que la acción u omisión que se acusa de inmoral dentro del desempeño público o administrativo,** necesita haber sido instituido, previamente, como deber en el derecho positivo, o en las reglas y los principios del derecho, **y concurrir con el segundo elemento de desviación del interés general**" <sup>4</sup> (Negrillas y subrayas de la Sala).

De la línea jurisprudencial transcrita se puede establecer que para determinar si el derecho a la Moralidad Administrativa se encuentra vulnerado o amenazado, el juez debe verificar si los funcionarios de la administración o el particular que ejerce función administrativa han actuado conforme a los deberes que les imponen las normas, y si dicha actuación se ha ceñido al cumplimiento del interés general o se ha desviado para satisfacer fines personales o favorecer los intereses de terceros, en todo caso de carácter particular, con desconocimiento de los fines y principios de interés público que animan a la administración.

Para concretar el contenido, los límites y alcances del derecho colectivo a la Moralidad Administrativa, la Sala considera que se deben analizar dos perspectivas a saber: **(i)** el ejercicio de la función administrativa conforme al ordenamiento jurídico y **(ii)** que dicho ejercicio busque el cumplimiento del cometido estatal.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 21 de febrero de 2007, 2005-0355 (AP), C.P. Dr. Enrique Gil Botero.

Así mismo, se debe tener en cuenta que el mero desconocimiento del orden jurídico no implica la violación del derecho a la Moralidad Administrativa, pues se requiere que dicho alejamiento de la normativa aplicable tenga el propósito de satisfacer intereses distintos de la finalidad que se persigue con el ejercicio de la función pública.

Por lo tanto, se requiere la demostración de que la persona a quien se endilga la conducta haya obrado en forma deliberada, con el propósito de quebrantar la ley, y ello con el fin de procurar para sí o para un tercero un provecho indebido.

En suma, la lesión o puesta en peligro del derecho colectivo a la Moralidad Administrativa se configura con el acaecimiento de dos circunstancias inescindibles, a saber, **(i) el desconocimiento del orden jurídico** (elemento objetivo) y **(ii) que dicho desconocimiento se lleve a cabo con el fin de satisfacer intereses diversos al cumplimiento de los fines del Estado** (elemento subjetivo).

## 2.2 Derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas

La jurisprudencia del Consejo de Estado señaló lo siguiente con respecto a este derecho colectivo, en la sentencia de 15 de mayo de 2014, radicado 2010-00609-01(AP), Consejero Ponente Guillermo Vargas Ayala.

“(…)

La importancia del cuidado de la salud de las personas y de una adecuada gestión de su entorno, en tanto que aspectos esenciales para la efectividad del derecho a la vida y de otros postulados cardinales del Estado social de derecho como la dignidad humana o la libertad, se evidencia en lo previsto por el artículo 366 de la Carta, que además de señalar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida como fines sociales del Estado, define como objetivo fundamental de su actividad la solución de necesidades básicas insatisfechas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable.

Su carácter primordial se plasma también en el artículo 49 Constitucional, que encomienda al Estado la responsabilidad de asegurar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, al tiempo que impone a todos el deber de “procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad”. Reflejo de esta última previsión es lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 95 de la Ley Fundamental, que erige en deber ciudadano, expresión del principio de solidaridad, responder con acciones humanitarias “ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”.

1. El ordenamiento nacional ha previsto un régimen de responsabilidad de los productores de bienes y servicios que, entre otras, atenten contra la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios.
2. La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que los conceptos de seguridad y salubridad pública y del derecho colectivo:

**“(...) constituyen las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. Su contenido general implica, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos.** Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria.”<sup>5</sup>

**En este orden de ideas y dada la amplitud de su radio de acción, los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas “se pueden garantizar desde una perspectiva de abstención (negativa o de impedir una conducta) o de promoción (activa o de realización de un comportamiento) en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública y de tranquilidad que permitan la vida en comunidad y, por consiguiente, faciliten la convivencia pacífica entre los miembros de la sociedad”<sup>6</sup>.** En consecuencia, es claro para la Sala que su vulneración también puede desprenderse tanto de una actitud activa (actuaciones, reglamentos, contratos, etc.), como pasiva (omisión administrativa) de parte de las autoridades responsables de su guarda y realización efectiva.” (Destaca la Sala).

Conforme a lo expuesto, el propósito de protección del derecho de que se trata tiene un ámbito preciso, a saber, la abstención de determinadas conductas que resulten contrarias de ese interés colectivo, así como el despliegue de conductas que aseguren las condiciones esenciales de salud pública y de tranquilidad que permitan la vida en comunidad y faciliten la convivencia pacífica de la sociedad.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 5 de octubre de 2009, Rad. No. 19001-23-31-000-2005-00067-01.C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 26 de noviembre de 2013, Rad. No. 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP). C.P.: Enrique Gil Botero.

## 2.3 Defensa del patrimonio público

El derecho colectivo a la Defensa del Patrimonio Público se encuentra previsto en el artículo 4, literal “e” de la Ley 472 de 1998, en los siguientes términos:

“**ARTÍCULO 4.** Derechos e intereses colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros los relacionados con: [...]

**e) La defensa del patrimonio público.**” (Destaca la Sala).

Tal como se desprende de los artículos 63, 82, 102 y 332 de la Constitución Política, conforman el patrimonio público aquellos bienes destinados al cumplimiento de funciones públicas del Estado o afectos al uso común.

Sobre el tema, la doctrina ha señalado que el patrimonio público se encuentra integrado por el territorio, los bienes de uso público y los bienes fiscales<sup>7</sup>.

En relación con este derecho colectivo, la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, ha considerado.

“El concepto de patrimonio público que ha dado la jurisprudencia asume como punto de partida la relativa claridad conceptual que tiene la noción de patrimonio<sup>8</sup>. En tal dirección, se dijo por el Consejo de Estado en un primer momento, que se trataba de la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario, que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva<sup>9</sup>.

No obstante lo anterior, en un reciente pronunciamiento del Consejo de Estado, se amplió este contenido involucrando bienes que no son susceptibles de apreciación pecuniaria y que, adicionalmente, no involucran la relación de dominio que se extrae del derecho de propiedad, sino que implica una relación especial que se ve más clara en su interconexión con la comunidad en general que con el Estado como ente

<sup>7</sup> RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano, Duodécima Edición, páginas 180 a 192.

<sup>8</sup> La Real Academia de la Lengua define la palabra “patrimonio” en el sentido de la ciencia del Derecho, como el “conjunto de bienes pertenecientes a una persona natural o jurídica, o afectos a un fin, susceptibles de estimación económica”; se puede decir que es una tesis más o menos aceptada en su generalidad, pero criticada en sus elementos específicos, como por ejemplo, ya que se critica el hecho de que sea necesario que pertenezca a una persona, por la existencia de patrimonios autónomos; o si puede contener además de bienes, derechos, etc.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 31 de mayo de 2002. Rad. 1999-9001 (AP-300), actor: Contraloría General de la República, Consejera Ponente: Ligia López Díaz.

administrativo, legislador o judicial, como por ejemplo, cuando se trata del mar territorial, del espacio aéreo, del espectro electromagnético etc., en donde el papel del Estado es de regulador, controlador y proteccionista, pero que indudablemente está en cabeza de toda la población. En esta oportunidad se expresó esta Sección de la siguiente forma<sup>10</sup>:

“Aprovecha la Sala esta oportunidad para señalar que el alcance de la noción de patrimonio público, prevista en el artículo 4 de la Ley 472, naturalmente incluye los bienes inmateriales y los derechos e intereses que no son susceptibles de propiedad por parte del Estado, pues existen eventos en que él mismo es el ‘sujeto’ llamado -a un título distinto de propiedad-, a utilizarlos, usarlos, usufructuarlos, explotarlos, concederlos y, principalmente, a defenderlos.

“Tal es el caso del territorio nacional -del cual forman parte, entre otros, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria-, respecto del cual en la doctrina del Derecho Internacional se ha admitido la titularidad de un ‘dominio eminente’ por parte del Estado, sin que dicha noción corresponda o pueda confundirse con la de propiedad.

“Igual criterio puede adoptarse en relación con el patrimonio histórico o cultural de la Nación colombiana a cuyo goce tiene derecho la colectividad y que, por tratarse de un derecho general que hace parte del patrimonio de la comunidad, puede ser susceptible de protección mediante las acciones populares, sin que necesariamente, respecto de los mismos, pueda consolidarse propiedad alguna por parte del Estado o de sus diversas entidades.”

**En síntesis, este concepto de patrimonio, abarca todos los bienes materiales e inmateriales<sup>11</sup> que se encuentran en cabeza del Estado como su titular (bienes de uso público, bienes fiscales y el conjunto de derechos y obligaciones que contraiga) y aquellas que lo constituyen (es decir todo aquello que se entiende incluido en la definición de Estado como territorio).**

**Ahora bien, la consagración del patrimonio público como derecho colectivo, tiene por objeto indiscutible, su protección<sup>12</sup>, lo que implica una doble finalidad: la primera, el mantenimiento de la integridad de su contenido, es decir prevenir y combatir su detrimento; y la segunda, que sus elementos sean eficiente y responsablemente administrados; todo ello, obviamente, conforme lo dispone la normatividad (sic) respectiva. Cualquier incumplimiento de estas dos finalidades, implica la potencial exigencia de la efectividad de tal derecho colectivo por parte de cualquier miembro de la colectividad<sup>13</sup> (Destaca la Sala).**

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 21 de febrero de 2007. Rad. AP 2004-00413, actor: José Omar Cortés Quijano, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>11</sup> Artículo 653 del Código Civil. Los bienes consisten en cosas corporales e incorporeales. Corporales son las que tienen un ser real y pueden ser percibidas por los sentidos, como una casa un libro. Incorporeales, las que consisten en meros derechos, como los créditos y las servidumbres activas.”

<sup>12</sup> De allí su consagración expresa en el literal e) y f) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, como derecho a la “defensa del patrimonio público” y “defensa del patrimonio cultural de la Nación”.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 21 de mayo de 2008, Exp. 2005-01423 (AP), C.P. doctor Ramiro Saavedra Becerra.

De la sentencia transcrita, se desprende que la defensa del patrimonio público tiene como propósito, por un lado, **prevenir y combatir el detrimento del patrimonio público**; y, por otro, **su administración eficiente y responsable**.

El criterio anterior, fue reiterado en sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, mediante la cual se recordó cuáles son los elementos que componen la defensa del patrimonio público, y consideró que la vulneración o amenaza del derecho colectivo a la Defensa del Patrimonio Público implica, en la mayoría de casos, la vulneración del derecho colectivo de la moralidad administrativa porque, generalmente, la vulneración del primero está precedida de la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas o en el manejo de recursos públicos.

“El derecho colectivo al patrimonio público alude **no solo a “la eficiencia y transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos sino también a la utilización de los mismos de acuerdo con su objeto y, en especial, con la finalidad social del Estado”**. En tal virtud, si el funcionario público o el particular administraron indebidamente recursos públicos, bien “porque lo hizo en forma **negligente o ineficiente, o porque los destinó a gastos diferentes a los expresamente señalados en las normas, afectaron el patrimonio público**”

El concepto de patrimonio público **“cobia la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo”**. Adicionalmente, el Consejo de Estado ha reconocido que el concepto de patrimonio público también se integra por “bienes que no son susceptibles de apreciación pecuniaria y que, adicionalmente, no involucran la relación de dominio que se extrae del derecho de propiedad, sino que implica una relación especial que se ve más clara en su interconexión con la comunidad en general que con el Estado como ente administrativo, legislador o judicial, como por ejemplo, cuando se trata del mar territorial, del espacio aéreo, del espectro electromagnético etc., en donde el papel del Estado es de regulador, controlador y proteccionista, pero que indudablemente está en cabeza de toda la población”

Asimismo, **el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público implica que los recursos públicos sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, con lo cual se evita el detrimento patrimonial**.

A su vez, el Consejo de Estado ha concluido en múltiples ocasiones **“que la afectación de patrimonio público implica de suyo la vulneración al**

**derecho colectivo de la moralidad administrativa**” por cuanto generalmente supone “la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos”.

Por último, es preciso resaltar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que **el derecho a la defensa del patrimonio público ostenta doble finalidad: “la primera, el mantenimiento de la integridad de su contenido, es decir prevenir y combatir su detrimento; y la segunda, que sus elementos sean eficiente y responsablemente administrados**; todo ello, obviamente, conforme lo dispone la normatividad respectiva”<sup>14</sup> (Destaca la Sala).

De acuerdo con las consideraciones jurisprudenciales anteriores, la Defensa del Patrimonio Público propende por su administración responsable y conforme al orden jurídico, en aras de **evitar su detrimento**. De este modo, se entienden como hechos lesivos del patrimonio público: (i) su administración en forma negligente o ineficiente, o (ii) que la destinación del Patrimonio Público no haya atendido a lo previsto en la normativa y, en virtud de ello, se haya producido su mengua.

También debe entenderse que este derecho colectivo exige un **sujeto activo cualificado**, esto es, quien tiene a su cargo la guarda y administración de recursos públicos.

Según lo expuesto, para considerar acreditada una amenaza o vulneración del derecho colectivo al Patrimonio Público, se debe probar que la persona encargada de su cuidado (sujeto activo cualificado) lo haya administrado en forma negligente o ineficaz; o que la destinación del Patrimonio Público no haya atendido a lo previsto en la normativa y que, en virtud de ello, se produzca su mengua.

## **2.4 Derecho colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres técnicamente previsibles.**

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de ocho (8) de junio de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP). Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

El derecho a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsible se encuentra previsto en el literal l) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, y aunque no tiene una definición legal o constitucional, la jurisprudencia se ha encargado de acotar sus alcances.

“(…) En el informe de ponencia sobre derechos colectivos, presentado por los constituyentes Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero se afirmó *“En verdad el ser humano tiene derecho a vivir libre de peligros y riesgos públicos, razón por la cual no debe estar expuesto, a sabiendas, a daños contingentes capaces de afectar su integridad personal o patrimonial.”*<sup>15</sup>

A su vez el artículo 2° de la Ley 46 de 1988 que crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, define el desastre como *“el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social.”*

De acuerdo con las anteriores definiciones, es posible concluir que la consagración legal de este derecho colectivo **pretende garantizar que la comunidad no esté expuesta a sufrir un daño grave originado en un fenómeno natural o por la acción del hombre en forma accidental, cuando estas circunstancias pueden ser evitadas.**

Para que proceda la protección de este derecho a través de la acción popular, **basta que una comunidad geográficamente determinada sea vulnerable a padecer un evento que tenga el carácter de catastrófico.**

**Tratándose de fenómenos naturales no es posible su neutralización** como ocurre con los terremotos o erupciones volcánicas, pero **en muchos casos si pueden evitarse o atenuarse sus efectos desastrosos disminuyendo la vulnerabilidad de la población, por ejemplo a través de obras civiles o traslados, etc.** Si el origen de estos eventos se encuentra en la actividad humana y se conocen los riesgos de la labor, también es posible tomar las medidas de prevención necesarias para que no ocurran o en caso de suceder, se atenúen sus efectos.

Por ello es necesario concretar en la acción popular tanto el peligro potencial como la vulnerabilidad de la comunidad, para que el juez pueda definir de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado. Ello no es posible cuando se plantea en forma abstracta la posible ocurrencia de un desastre, como por ejemplo cuando genéricamente se señala la posibilidad de un terremoto pero sin precisar la vulnerabilidad de la zona. (…)<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Ponencia sobre derechos colectivos presentada por los constituyentes Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero; Gaceta constitucional N° 58 de abril 24 de 1991, citada por Pedro Pablo Camargo en “Las Acciones Populares y de Grupo” p. 154.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 11 de junio de 2004, Consejera Ponente Dra. Ligia López Díaz, 2000-0285 (AP).

Como se colige de la jurisprudencia transcrita, el derecho e interés colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres previsibles técnicamente busca que las comunidades no estén expuestas a daños o alteraciones en sus condiciones de vida, ocasionados por la naturaleza o por el proceder accidental del ser humano cuando tales daños o alteraciones se pueden evitar.

## **2.5 Derecho colectivo al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público.**

El derecho colectivo al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, previsto en el literal d) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, fue consagrado con el objeto de proteger las zonas de uso público y de utilizarlas para el fin común para el cual fueron creadas, en aras de evitar que las mismas se destinen a usos particulares o indebidos con motivo de acciones u omisiones que impidan a la población, en general, gozar y usarlas libremente.

El artículo 5º de la Ley 9ª de 1989 definió el concepto de espacio público en los siguientes términos.

*“Artículo 5º.- Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.*

*Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los*

*elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general , por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo. Adicionado un parágrafo Artículo 17 Ley 388 de 1997 Sobre incorporación de áreas públicas.”.*

Por su parte, el artículo 82 de la Constitución Política previó que “(...) *Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular (...)*”, por lo que corresponde al Estado, a través de las entidades y autoridades competentes, desplegar las actuaciones tendientes a garantizar que las zonas de uso público puedan ser utilizadas por la comunidad, en general, únicamente para el desarrollo de actividades inherentes al objeto y fin de cada zona, en orden a evitar que se efectúe un uso y destinación indebidos del espacio público.

Sobre el alcance del precitado derecho, la H. Corte Constitucional ha considerado.

*“(...) De este modo, la posibilidad de gozar del espacio público se eleva al rango de derecho colectivo específicamente consagrado en la Constitución, la cual exige al Estado velar por su protección y conservación impidiendo, entre otras cosas, (i.) la apropiación por parte de los particulares de un ámbito de acción que le pertenece a todos, (ii.) decisiones que restrinjan su destinación al uso común o excluyan a algunas personas del acceso a dicho espacio (iii.) la creación de privilegios a favor de los particulares en desmedro del interés general.*

*Así, la noción legal de espacio público que alude al "conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza y por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes, adquiere un remozado significado en el contexto de la Constitución de 1991. En efecto, no se limita a reconocer la necesidad de planificar y organizar coherentemente el crecimiento de las ciudades,*

*sino que refuerza y hace tangible una de las condiciones para la convivencia en una comunidad a través de la garantía de una infraestructura, un espacio destinado al uso común, que puede ser disfrutado por todos, sin excluir a nadie ni privilegiar a ninguna persona o grupo de personas, y que se configura como el punto de encuentro de los habitantes de una ciudad o sector urbano determinado.*

*De otra parte, el concepto de espacio público también tiene importantes consecuencias respecto del régimen de propiedad privada que reconoce y garantiza el Ordenamiento Superior. Así, es posible que algunos elementos estructurales de inmuebles objeto de propiedad privada se integren naturalmente al espacio público urbano; en estos casos el dominio exclusivo que sobre un inmueble se le reconoce al propietario debe armonizarse con la protección del interés general que se expresa en el derecho de libre circulación y acceso a las áreas de tráfico vehicular y peatonal, a las zonas de recreación pública, a las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías etc. Las normas legales han precisado éstas y otras limitaciones al derecho de propiedad privada en aras de la preservación del espacio público.*

*(...)*

*Así, lo que caracteriza a los bienes que integran el espacio público es su afectación al interés general y su destinación al uso por todos los miembros de la comunidad.*

*(...)*

*En este orden de ideas, el concepto de espacio público constituye una expresa limitación a la propiedad privada, en general, y a la propiedad horizontal, en especial, pues ésta es una forma de organización de la propiedad privada que tiene plena eficacia sólo en la medida en que las limitaciones a la libertad de circulación, y a otros derechos, generadas por los sistemas de cerramiento y control de ingreso que se desprenden de la figura jurídica de las Unidades Inmobiliarias Cerradas no invadan el espacio público ni excluyan de su goce a los habitantes que no pertenecen a dichas unidades.*

*(...).<sup>17</sup>.*

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-265 de 2002.

En conclusión, algunos de los elementos más destacables de este derecho son: 1) su fin es la satisfacción del interés general, 2) algunas de las medidas de protección que se pueden adoptar en relación con el mismo implican la prohibición de su apropiación por particulares o la restricción del uso del mismo, 3) en algunos eventos se presenta la confluencia de intereses públicos y privados, que se concilian en el marco de la ley y 4) implica una limitante del derecho a la propiedad privada.

### **Estudio del caso**

Conforme a los hechos planteados en la demanda, la vulneración de los derechos colectivos previamente señalados, se presenta debido a que por la negligencia, descuido y abandono de las accionadas, ha desaparecido el escenario deportivo conocido como “POLIDEPORTIVO DEL OBRERO”, ubicado en el Barrio Obrero del Municipio de Villeta, Cundinamarca.

Ninguna de las accionadas, presentó contestación a la demanda.

La Sala procederá, en primer orden, a revisar los medios probatorios con los que se cuenta.

### **Informe suscrito por la Jefe de la Unidad de Desarrollo Social del Municipio de Villeta, Cundinamarca (Fls. 90 a 91)**

Según informó la mencionada funcionaria, en los barrios Obrero, El Paraíso y la Vereda Salitre Negro, habitan 86 niños de cero a 10 años, 76 niñas de cero a 10 años, 162 adolescentes y 217 adultos mayores de 60 años. Así mismo, señaló que en el Barrio Obrero habitan 369 personas; en el Barrio El Paraíso 362 personas y en la Vereda Salitre Negro 463 personas.

Además, indicó que los barrios Buenos Aires, San Jorge, Arenales y El Paraíso, se encuentran cerca al escenario deportivo del barrio Obrero.

**Informe Técnico allegado por la Oficina de Planeación del Municipio de Villeta, Cundinamarca (Fls.92 a 96)**

Se indica que en los barrios El Paraíso, Arenal del Río y en la Vereda Salitre Negro hay escenarios polideportivos. El más moderno es el del Barrio Arenal del Río, pues se trata de una infraestructura construida entre los años 2017 y 2018, consta de campo deportivo con gradería y cubierta, zona de camerinos y tarima para eventos culturales.

Conforme a las fotografías que fueron allegadas al informe, se observa que los tres escenarios polideportivos cuentan con canchas multifuncionales.

**Dictamen pericial “Mantenimiento Integral Polideportivo Barrio Obrero” (Fls. 100 a 124)**

En la Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento se nombró al perito Ingeniero Civil Libardo Ramírez Barrios, con el fin de elaborar un diagnóstico y determinar lo que se requiere para la rehabilitación integral del escenario Polideportivo del Barrio Obrero del Municipio de Villeta.

En cumplimiento de lo anterior, el perito allegó el dictamen correspondiente, en los siguientes términos.

1. No existe escenario polideportivo, ni construcción alguna, sino una especie de elementos de demolición, de lo que en algún momento fue una cancha.
2. El sitio recorrido no es recomendable para hacer ningún tipo de construcción, pues no se cuenta con alcantarillado pluvial ni de aguas servidas. Se evidencian, a nivel superficial, mangueras de

conducción de agua potable que no tienen el manejo adecuado en sus uniones, lo que genera filtraciones sobre el terreno.

Una vez revisado el dictamen pericial, el perito considera como opción la construcción de un Polideportivo Tipo Cancha Múltiple, con el cumplimiento de condiciones que garanticen la estabilidad del terreno que soporte los elementos y la sostenibilidad del proyecto.

El 13 de noviembre de 2019, se llevó a cabo la contradicción del dictamen y se impuso al perito la carga de allegar el Certificado Catastral del IGAC correspondiente a dicho inmueble. El documento de que se trata fue aportado al expediente y obra a folio 146 del mismo. Conforme a dicho certificado, se advierte que el predio identificado con Matrícula No. 156-62681 es propiedad del Municipio de Villeta, Cundinamarca.

### **Análisis de los medios de prueba**

A partir de los documentos que obran dentro del expediente, la Sala concluye que no se advierte la vulneración de los derechos colectivos que la parte actora aduce, por las razones que se pasan a exponer.

Revisado el expediente, la Sala considera que el actor popular no probó los hechos, acciones u omisiones que, a su juicio, constituyen la causa de la amenaza o vulneración de los derechos colectivos. No basta con afirmar que determinados hechos violan los derechos colectivos para que se tenga por cierta su afectación. Es necesario acreditar, por parte del demandante, dicha circunstancia.

Sobre este aspecto, relacionado con la carga de la prueba en materia de acciones populares, la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>18</sup> ha considerado lo siguiente.

---

<sup>18</sup> Sentencia del 30 de junio de 2011, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno, expediente 50001-23-31-000-2004-0640-01.

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

*Con fundamento en lo anterior la procedencia de la acción popular se sujeta a que, de los hechos de la demanda se pueda deducir siquiera sumariamente una amenaza a los derechos colectivos, entendidos estos como intereses de representación difusa, en la medida en que su titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas, la obligación de que la acción se dirija contra persona natural o jurídica o autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo, **requisito este último que requiere que la acción u omisión sea probada por el actor, o que del acervo probatorio obrante en el expediente el juez pueda deducir la vulneración del o de los derechos colectivos pues de lo contrario no puede ni podrá dar orden alguna tendiente proteger y normalizar una situación con la expedición de la sentencia producto de la acción popular.**”<sup>19</sup>*

(Negrillas por fuera del texto)

Según la sentencia transcrita, la carga de la prueba sobre la violación de los derechos colectivos radica en cabeza del actor popular o, bien, la evidencia debe surgir del acervo probatorio recaudado en el proceso, para concluir sobre la vulneración o amenaza de los derechos colectivos, circunstancias que no se advierten en la presente controversia.

Precisamente, como se reseñó en párrafos anteriores, dentro del expediente obran como pruebas dos informes allegados por el Municipio de Villeta y, de otro lado, un dictamen pericial que fue decretado en la Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento. Conforme a dichos medios de prueba, puede concluirse 1) que en el predio identificado con Matrícula No. 156-62681, actualmente, hay desechos de basura,

<sup>19</sup> Rad. No. 25000-23-24-000-2010-00779-01(AP), Actor: Luis Carlos Domínguez Prada, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

escombros y maleza. 2) No hay rastro de un escenario polideportivo integrado por una cancha de microfútbol y baloncesto e infraestructura para la iluminación del mismo, como lo señala el actor en la demanda. Por lo tanto, es materialmente imposible una rehabilitación integral del escenario polideportivo, como lo pretende la parte demandante.

Ahora bien, en el caso hipotético de que hubiese existido una cancha o algunos elementos del escenario polideportivo, como lo indica el perito en su informe; lo cierto es que de las pruebas que obran en el expediente no puede concluirse que su deterioro y, en últimas, la desaparición de la cancha se deba a acciones u omisiones imputables a los entes accionados.

No se logró demostrar que, por ejemplo, el Municipio de Villeta, Cundinamarca, Coldeportes e Indeportes hubiesen sido informados sobre el deterioro del escenario polideportivo que, según el actor popular, existía en ese lugar; y que dicha omisión o algún tipo de actividad desplegada por aquellas hubiese traído como consecuencia el detrimento del lugar, con desconocimiento de los fines y principios que deben animar al interés público.

Tampoco hay medios de prueba en el expediente, que demuestren que los recursos públicos han sido administrados de manera ineficiente o irresponsable por la administración. No se logró demostrar la existencia de recursos asignados para algún proyecto de rehabilitación o construcción del escenario polideportivo y que no se hubiese obrado en consecuencia.

Por las razones expresadas, no hay lugar a declarar la responsabilidad de las entidades accionadas por la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público.

De otro lado, en cuanto hace a los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, la parte actora no allegó prueba según la cual por el estado actual del terreno mencionado, los habitantes del Barrio Obrero estén sufriendo consecuencias negativas en los intereses que salvaguardan los referidos derechos.

Con respecto al derecho al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, encuentra la Sala que no hay pruebas que permitan concluir que el Municipio de Villeta, Cundinamarca, Indeportes y Coldeportes (hoy Ministerio del Deporte), hayan violado tal derecho.

Los habitantes del Barrio Obrero, no se están viendo afectados en el uso de bienes de uso público ni se está cohibiendo su aprovechamiento. De acuerdo con lo informado por la Oficina de Planeación de la Alcaldía de Villeta, Cundinamarca, en proximidades del Barrio Obrero se encuentran los barrios El Paraíso, Arenal del Río y la Vereda Salitre Negro, que cuentan con escenarios polideportivos dotados de canchas múltiples, que pueden ser utilizados por los habitantes del Barrio Obrero.

Es cierto que un escenario polideportivo en el Barrio Obrero facilitaría el ejercicio de los derechos colectivos ya mencionados por parte de los habitantes de dicha comprensión territorial del municipio. Pero tal clase de determinación escapa a las posibilidades del juez de la acción popular en un caso como el presente, en el que una petición de rehabilitación de lo que alguna vez existió es impracticable, pues lo que existe es un lote de terreno y, en estas condiciones, resulta impropio ordenar una medida de rehabilitación.

Cuestión diferente, como lo planteó el perito en su dictamen, es que deba llevarse a cabo la construcción de un polideportivo en el terreno que es de propiedad del Municipio de Villeta, como lo demuestra el certificado catastral allegado por el auxiliar de la justicia, que tenga un valor

estimado de seiscientos veinte millones de pesos (\$620.000.000), como lo manifestó el perito, pero tal posibilidad no fue la se planteada dentro de las pretensiones de la demanda y, por lo tanto, no es objeto de la presente acción popular.

Distinta es la circunstancia que corresponde a otras determinaciones adoptadas por esta Sala de decisión, pues en dichas ocasiones habían escenarios polideportivos en condiciones que amenazaban ruina y, por ello, la protección del derecho colectivo a la prevención de desastres, en particular, condujo a que esta Sala emitiera una orden de protección.

En este sentido, la Sala concluye que no hay pruebas dentro del expediente que permitan endilgar alguna responsabilidad al Municipio de Villeta, Cundinamarca, Indeportes y Coldeportes, sobre la vulneración de los derechos colectivos que invocó el actor popular.

### **Desistimiento de Coadyuvancia**

A folio 166 del expediente, obra un escrito presentado por el señor Mauricio Ramos, coadyuvante dentro de esta acción, quien hace la siguiente manifestación.

*“comparezco respetuosamente ante su H. Despacho con la finalidad de DESISTIR DE LA COADYUVANCIA deprecada conforme lo prevé el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011, que fuera legalmente admitida dentro del proceso de la referencia (...), lo anterior, por cuanto termine el periodo constitucional como H. Concejal del municipio de Villeta (...) y aunque no fue reconocida la coadyuvancia en tal calidad, es mi deseo desistir de la misma conforme a lo previsto en los artículos 1 y 316 del CGP, por cuanto aunque la coadyuvancia tiene un fin altruista y filantrópico no remunerado, está afectando mi derecho fundamental al trabajo, en la medida en que eventualmente pudiera configurarse un conflicto de intereses con alguna de las entidades del nivel nacional, departamental y municipal que hacen parte del proceso y que deseen emplearme”*

.

La solicitud de desistimiento no se aceptará por las razones que a continuación se exponen.

La acción popular, en la medida en que se trata de una acción pública, no es susceptible de ser desistida. Así lo ha precisado la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>1</sup>, indicando que dicha figura contraría la naturaleza y finalidad de este medio de control.

*“(...) el desistimiento de la demanda no es procedente en las acciones populares, por cuanto se opone a la naturaleza y finalidad de éstas, ya que en las acciones populares se persigue la protección de los derechos e intereses de una colectividad. Por consiguiente, si una persona tuvo la iniciativa de presentar una demanda en ejercicio de la acción popular, mal podría pensarse en la procedencia del desistimiento de la demanda si se atiende a la naturaleza de las pretensiones que se invocan en la misma, encaminadas a la protección de derechos colectivos que se encuentran en cabeza de una comunidad, a la que son vulnerados o amenazados como consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares. En igual sentido, es claro que los derechos colectivos que se pretenden proteger en las acciones populares desbordan los intereses personales o subjetivos de quien presentó la demanda, máxime cuando ésta no actúa en nombre o representación de la comunidad, sino que, ante una situación que considera violatoria de tales derechos, se constituyó en defensor de las garantías de una colectividad, actitud que la misma Ley 472 de 1998 quiso reconocer mediante el incentivo económico previsto en el artículo 39. En síntesis, considera la Sala que la figura del desistimiento no tiene cabida en las acciones populares, en atención a la naturaleza colectiva de los derechos para cuya protección fueron instituidas aquellas por el constituyente, dado que su contenido y finalidad no es de orden personal o particular, sino, precisamente de naturaleza colectiva, de allí que la titularidad de dichas acciones sea igualmente popular”.*

Así las cosas, se negará la solicitud de desistimiento presentada por el señor Mauricio Ramos, ; con mayor razón, si se tiene en cuenta que la culminación de su periodo como concejal del municipio referido, no puede poner término al interés público expresado en su momento, que no desaparece por la circunstancia que anota el solicitante.

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO.- NIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO.- NIÉGASE** la solicitud de desistimiento de la coadyuvancia, presentada por el señor Mauricio Ramos.

**TERCERO.-** En firme esta providencia, por Secretaría, **ENVÍESE** copia de la misma al Registro Público Centralizado de Acciones Populares y de Grupo, de conformidad con el artículo 80 de la Ley 472 de 1998 y archívese el expediente, previas las constancias y anotaciones del caso.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en Sala de la fecha.



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado



**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado