



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio - Meta, trece (13) de marzo de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN: 50001 33 31 005 2010 00365 00
ACCIONANTE: MARÍA VICTORIA CAMPOS PERDOMO
ACCIONADOS: MUNICIPIO DE GRANADA (META), TERMINAL DE
TRANSPORTES DEL ARIARI S.A. y OTROS
NATURALEZA: ACCIÓN POPULAR

ANTECEDENTES:

La señora María Victoria Campos Perdomo, en ejercicio de la acción popular, instauró demanda en contra del Municipio de Granada (Meta), de las sociedades Terminal de Transporte del Ariari S.A., Transportes Granada Ltda e Inversiones Nami S.A.S., de las Cooperativas de Transportadores del Ariari - COOTRANSARIARI y COOAUTOARIARI, y del señor Álvaro Nicolás Cortes Palma, con el fin de obtener la protección de los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y defensa del patrimonio público, previstos en los literales b) y e) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998. En concreto, formuló las siguientes:

I. Pretensiones.

Pretensiones principales:

Primero. Declárese la vulneración de los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio, vulnerados o amenazados por la conducta desplegada por el Alcalde Municipal de Granada, Entidad demandada.

Segunda. Disponer las medidas necesarias y suficientes para que cesen las conductas que están produciendo la lesión de los derechos colectivos mencionados.

Tercera. Decretar la nulidad del contrato estatal de sociedad anónima contenido en la Escritura Pública No. 956 de marzo 05 de 2010, por carecer de objeto lícito, de conformidad con la parte motiva de este escrito. Así como ordenar la cancelación de la Escritura Pública de Constitución y el Registro ante la Cámara de comercio de Villavicencio, como medida eficaz para proteger los derechos e intereses colectivos amenazados o vulnerados.

Cuarta. Decretar la nulidad parcial del Acuerdo No. 027 de 2009, por el cual se confirió facultades al ejecutivo municipal para obtener empréstitos para utilizar en la adquisición de acciones de la sociedad anónima TERMINAL DE TRANSPORTE DEL ARIARI S.A., como medida eficaz para proteger los derechos e intereses colectivos amenazados o vulnerados con las conductas desplegadas por la Alcaldía de Granada.

Quinta. Reconocer el incentivo de que trata el artículo 40 de la Ley 472 de 1998 a favor del actor popular.

Pretensiones subsidiarias:

Primera. Como pretensión subsidiaria de la tercera principal suspender los efectos del contrato estatal de sociedad contenido en la Escritura Pública No. 956 de marzo 05 de 2010, como medida eficaz para proteger los derechos e intereses colectivos



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

amenazados o vulnerados con la acción u omisión de los servidores que actúan a nombre de las Empresas públicas de Armenia.

Segunda. Como pretensión subsidiaria de la cuarta principal suspender los efectos del Acuerdo municipal 027 de 2009, como medida eficaz para proteger los derechos e intereses colectivos amenazados o vulnerados con la acción u omisión de los servidores que actúan a nombre de la Alcaldía de Granada." (fls. 24 y 25 cuad. ppal.)

II. Hechos.

Como fundamento de las pretensiones la actora planteó, en síntesis, los siguientes:

2.1. Dice que el Concejo del Municipio de Granada (Meta) emitió el acuerdo No. 010 del 10 de abril de 2009, por medio del cual concedió facultades al Alcalde de dicha localidad por el término de 180 días, con el propósito de constituir una sociedad de economía mixta que planee, desarrolle, fomento, comercialice, venda, implemente, construya y ponga en funcionamiento el proyecto "Terminal de Transporte de Pasajeros de Granada", y posteriormente, el acuerdo No. 027 del 07 de septiembre de 2009, en el que autorizó al Alcalde municipal por el plazo de 230 días, con la finalidad de constituir una sociedad de economía mixta cuyo objeto sea planear, desarrollar, fomentar, comercializar, implementar y poner en funcionamiento el proyecto "Terminal de Transporte del Ariari".

2.2. Comenta que dicha autorización limitó la adquisición del paquete accionario de la sociedad hasta el 49%, misma que podía conformarse por cualquier persona natural o jurídica; así mismo, el acuerdo No. 027, facultó al Alcalde para obtener un empréstito, en aras de adquirir el paquete accionario, sin que se efectuara estudio previo alguno que justifique endeudar al municipio.

2.3. Indica que a través de la escritura pública No. 956 del 05 de marzo de 2010, se constituyó la Sociedad de Economía Mixta del orden municipal denominada Terminal de Transporte del Ariari S.A., sin realizarse ningún estudio técnico, económico, financiero, ni de viabilidad que estableciera el costo total y la necesidad de capital privado, menos aún, proceso público previo de selección que determinara, que la conformación de la empresa sería la mejor opción para el ente territorial.

2.4. Menciona que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3º (objeto) y 8º (capital) de la escritura pública No. 956, la sociedad Inversiones Namji S.A.S. aportó en especie 02 lotes de terreno rural, ubicados en la Vereda Andes del municipio de Granada (Meta), distinguidos con los No. 05 y 07, de 12.292.93 m² y 2.139.59 m², respectivamente, mismos que tienen un valor aproximado de \$1.465.000.000, siendo el costo del m² de \$101.506,87, y planos topográficos, arquitectónicos, hidrosanitarios, eléctricos, estructurales, estudios de suelo y económicos, y diseños sin que se indique en la escritura pública, suma alguna que determine valor económico.



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

2.5. Señala que el 07 de mayo de 2010, la sociedad Terminal de Transporte del Ariari S.A. fue matriculada en la Cámara de Comercio de Villavicencio, de conformidad con el respectivo certificado de existencia y representación legal.

2.6. Comunica que de los documentos relativos a la tradición de los inmuebles entregados como aporte, por parte de la sociedad Inversiones Nami S.A.S., destaca la siguiente información:

- i. Que la sociedad Inversiones Nami S.A.S. el 27 de agosto de 2009, fue inscrita en la Cámara de Comercio con una participación accionaria del 80%, por parte de Martha Becerra Palma y del 20%, de parte de Álvaro Cortes.
- ii. Que de acuerdo con la escritura pública No. 4804 del 20 de octubre de 2009, la señora Ana Elisa Mojica Puentes vendió el lote de terrero identificado con la matrícula inmobiliaria No. 236-19991, de 34.347 m², a la señora Martha Isabel Palma Becerra, quedando un remanente de 3.000 m²; venta que fue autorizada por el Municipio de Granada (Meta) a través de la resolución No. 35 del 08 de octubre de 2009. Cuyo valor se estipuló en \$200.000.000, siendo el costo del m² de \$5.822,92.
- iii. Que a través de la resolución No. 003 del 26 de enero de 2010, el Municipio de Granada (Meta) otorgó licencia urbanística en la modalidad de subdivisión de predio urbano a la señora Martha Isabel Palma Becerra., precisando que el predio en mención se encuentra ubicado en área rural.
- iv. Que el objeto de la escritura pública No. 394 del 17 de febrero de 2010, fue rescindir del contrato celebrado con la escritura pública No. 231 del 01 de febrero de ese año y realizar la división material del inmueble en 08 lotes.
- v. Que mediante la escritura No. 523 del 02 de marzo de 2010, la señora Martha Isabel Palma Becerra vendió a la sociedad Inversiones Nami S.A.S., en donde ostenta el 80% de la participación accionaria, un lote, con una dimensión de 9.037,05 m², de zona privada para desarrollar una terminal de transporte y 3.225,88 m², de vías de acceso; la vendedora se reservó el derecho de dominio y posesión sobre 44.81 m², de cada uno de los lotes. El valor del predio es de \$400.000.000,00, siendo el costo del m² de \$27.715,19.
- vi. Que por medio de la escritura pública No. 693 del 16 de marzo de 2010, la señora Martha Isabel Palma Becerra aclaró la escritura No. 523, respecto a las áreas de los inmuebles objeto de la venta, corresponden a 12.292,93 m² para el lote No. 05, 2.139,59 m² para el No. 07.

2.7. Alude que el Municipio de Granada (Meta), al constituir la Sociedad de Economía Mixta, permitió que la sociedad Inversiones Nami S.A.S., aportara un predio adquirido en octubre de 2009, por el valor de \$5.823 el m², en un costo de \$101.507 el m², cuando el predio completo fue comprado por \$200.000.000, el cual



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

fue dividido en 08 lotes, de los cuales se aportaron 02, por el valor de \$1.400.000.000, siendo dicho valor superior en aproximadamente 20 veces frente al precio que se adquirió.

2.8. Refiere que el ente territorial permitió a la sociedad Inversiones Nami S.A.S., un enriquecimiento injustificado, causando un detrimento al erario público, en tanto, las acciones de dicha sociedad corresponden a los aportes realizados, los cuales tienen un precio falso, circunstancia que a su juicio afecta el patrimonio público y tal conducta es contraria a la moralidad administrativa.

2.9. Manifiesta que el predio aportado por la sociedad Inversiones Nami S.A.S., fue entregado para la construcción de la Terminal de Transporte del Ariari, circunstancia que a su juicio permite avizorar la inexistencia de estudio previo, y aprobación por parte de autoridad competente, a fin de habilitar el inmueble para tal actividad.

2.10. Expresa que el municipio de Granada (Meta), se comprometió a aportar el valor de \$2.000.000.000, según se desprende del artículo 8º de la escritura pública 956 del 05 de marzo de 2010.

2.11. Determina que el avalúo No. 10.067, protocolizado con la escritura pública No. 956, fue rendido en marzo de 2010, por los señores Alfonso Santiago Agudelo y Jorge Andrés Molina Romero, identificados con las matrículas R.N.A.-MI. 0488 y 0522, respectivamente; este último, tenía vigente su matrícula hasta febrero de ese año, de acuerdo a las certificaciones emitidas por el Presidente Ejecutivo del Registro Nacional de Avaluadores.

2.12. Relata que conforme con lo establecido en el capítulo 1º del citado avalúo solicitado por la sociedad Inversiones Nami S.A.S., se aplicó el método residual para determinar el valor comercial del m², el cual no fue objeto de verificación, en la medida que no fue ordenado oficialmente por el municipio, ni aprobado por alguna autoridad, en aras de conocer, analizar o discutir la inversión económica.

2.13. Explica que el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Granada (Meta), en su artículo 76, determina las áreas de uso institucional, entre las que se encuentra el terminal de transporte municipal y regional, al respecto cita:

"ART. 76. ÁREAS DE USO INSTITUCIONAL. (...).

Servicios Institucionales de cobertura regional clase III: (...).

(...) A esta clase corresponden, entre otros, los siguientes usos:

(...)

Administrativos: terminales de transporte municipal y regional.

(...)

En el municipio las zonas de uso institucional corresponden a las manzanas que se localizan entre la carrera 13 y la carrera 15, desde la calle 25 hasta la prolongación de la calle 27.

a) Uso principal: Institucional clase II y III, Centros de salud, centros administrativos, clínicas pequeñas, ancianatos y hogares de paso, Escuelas y colegios de enseñanza



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

básica, centros de educación superior, institutos de capacitación técnica, conventos y similares.

b) *Usos prohibidos: Todos los demás.*"

2.14. Declara que el predio aportado por la sociedad Inversiones Nami S.A.S., se encuentra ubicado en suelo rural, y según el acuerdo No. 039 de 2004 (plan básico de ordenamiento territorial), no puede emplearse para la construcción de edificaciones destinadas a servicios institucionales de cobertura regional calle III.

2.15. Precisa que el artículo 31 del citado acuerdo, expone lo referente a la clasificación del territorio urbano, rural y de expansión del municipio de Granada (Meta).

III. Fundamentos de Derecho.

Indicó que el *Contrato de sociedad de la Terminal de Transporte del Ariari*, tiene objeto ilícito, debido a la no existencia de autorización previa por parte del Ministerio de Transporte para constituir o construir una terminal de transporte terrestre, de conformidad con lo previsto en el Decreto 2762 de 2001. Además, que el predio aportado por la sociedad Inversiones Nami S.A.S., no está ubicado en área para la construcción de edificaciones destinadas a la prestación de servicios institucionales tipo III, según lo establecido en el artículo 76 del acuerdo No. 039 de 2004, circunstancia que impide la expedición de cualquier licencia; y no contar con una población certificada superior a 100.000 habitantes, pues de acuerdo al último censo realizado por el DANE en el año 2005, el Municipio de Granada (Meta) contaba con 50.837 habitantes.

Por otra parte, manifestó que el *Municipio de Granada (Meta)* violó el ordenamiento jurídico al suscribir el contrato de sociedad de la Terminal de Transporte del Ariari, al omitir demostrar que contaba con la capacidad de endeudamiento para adquirir los empréstitos equivalentes a \$2.000.000.000 autorizados en el acuerdo No. 027 de 2017, en la modalidad de crédito, transgrediendo el artículo 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Ley 111 de 1996), por no haberse emitido certificado de disponibilidad presupuestal para respaldar los compromisos adquiridos en la escritura pública No. 956 de 2010.

Afirmó que, el trámite del acuerdo No. 027 de 2009, mediante el cual se facultó al Alcalde de Granada (Meta) para constituir la sociedad Terminal de Transporte del Ariari, vulneró el artículo 71 de la Ley 136 de 1994, al no haber contado con la iniciativa del ejecutivo municipal, pues no fue incorporado en el proyecto de acuerdo presentado por este a la corporación edilicia.

Adicionalmente, adujo que la constitución de la sociedad de economía mixta Terminal de Transporte del Ariari, se torna ilegal por: i) falsedad en el contenido de la escritura No. 956 del 05 de marzo de 2010, al haberse señalado en su artículo 8º una escritura pública de fecha 16 de marzo de ese mismo año; ii) que el proceso de selección de socios que conforman la terminal de transportes del Ariari, no cumplió



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

con los principios de la administración y de contratación pública, esto es, el artículo 209 de la Constitución, dado que la pluricitada sociedad debe cumplir los principios señalado en el estatuto de la contratación, pero ello no se cumplió; iii) la constitución de la sociedad de transporte terminal de transporte del Ariari, desconoció el artículo 69 de la ley 489 de 1998, al no demostrar la existencia de un estudio previo serio que justificara la constitución de dicha sociedad; iv) que el aporte societario realizado en especie por Inversiones Nami S.A.S. a la Terminal de Transporte del Ariari S.A., lesiona el patrimonio social y por ende, el público, pues corresponde a dos lotes cuyo valor se sustenta en el avalúo No. 10.067, sin que se precise a que valor se hace referencia, ni cuando fueron entregados, ni quien los autorizó; v) los aportes en especial a cargo de Inversiones Nami S.A.S., son ilegales por la inexistencia de aprobación por parte de la Superintendencia de Sociedades, debido a que se debía cumplir con lo dispuesto en el artículo 398 del Código de Comercio; vi) que la Sociedad Terminal de Transporte del Ariari S.A., no cumplió con las obligaciones relativas al capital suscrito y pagado, en consideración con lo dispuesto en el artículo 376 del Código de Comercio, pues el Municipio de Granada (Meta), aún no había aportado los \$2.000.000.000, dado que no había obtenido el crédito que debía gestionar ante la banca; vii) la construcción de la terminal de transporte del Ariari, se realizaría con los recursos que aportaría el municipio de Granada (Meta), conforme se infiere del avalúo comercial No. 10.067 de marzo de 2010, rendido por la Corporación Lonja Inmobiliaria, lo cual a su criterio aduce que el ente territorial estaría pagando la totalidad de la construcción, cuando el socio mayoritario, con un porcentaje de 66.71%, es la sociedad Inversiones Nami S.A.S.; y, viii) un conflicto de intereses, en razón a la relación de parentesco de la entonces Secretaria de Tránsito y Transporte Municipal de Granada con el representante legal de la Sociedad Transportes Granada Limitada, de la época.

Por otro lado, luego de traer a colación sentencias del Concejo de Estado respecto de los temas de la moralidad administrativa y la lesión al patrimonio público, concluyó que los mismos son vulnerados al permitir en primer lugar, que unos particulares se enriquezcan sin justa causa con la actividad y recursos municipales; y en segundo lugar, al permitir dicha participación de los recursos públicos en una ilegal e irregular sociedad anónima, que al final solo beneficiaría económicamente a sus asociados, en especial a la sociedad Inversiones Nami S.A.S., quien según aduce, va a controlar todos los destinos de la sociedad con unos aportes sobreestimados económicamente, sin ninguna justificación.

IV. Trámite procesal.

La demanda fue presentada en la Oficina Judicial de Villavicencio el día 05 de octubre de 2010, correspondiéndole por reparto al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Villavicencio (fl. 207 exp.), quien inicialmente la inadmitió (fl. 209 exp.) y a la postre, en auto del 05 de noviembre de 2010, dispuso admitir la acción y negar la medida cautelar solicitada (fls. 212 al 214 exp.); decisión que se notificó por aviso a la Defensoría del Pueblo - Regional Meta el 26 de noviembre de 2010 (fl. 221 exp.) y de manera personal al Ministerio Público el día 19 de noviembre de ese



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

681

mismo año (fl. 214 exp.), a la Sociedad Transportes Granada Ltda el 12 de enero de 2011 (fl. 214 y 229 exp.), a las Cooperativas de Transportadores del Ariari - COOTRANSARIARI y con Automotores del Ariari - COOAUTOARIARI, los días 14 y 19 de enero de ese mismo año, respectivamente (fls. 226 reverso y 227 reverso exp.) y al Municipio de Granada (Meta) el 30 de enero de 2011 (fl. 297 exp.); a la comunidad se le comunicó a través de la publicación realizada en el periódico Llano 7 días, del 18 al 19 de noviembre de 2010 (fl. 217 exp.).

Luego, en proveído del 25 de marzo de 2011, se tuvo por no contestada la demanda de la Sociedad Transportes Granada Ltda (fl. 299 exp.), y a la postre, se requirió a la actora popular para que allegara las direcciones de las sociedades Terminal de Transportes del Ariari S.A. e Inversiones Nami S.A. y del señor Álvaro Nicolás Cortes Palma (fl. 301 exp.), requiriéndosele una vez más, a fin de que dé cumplimiento a lo dispuesto con el numeral 4º del artículo 315 del C.P.C. (fl. 304 exp.).

En cumplimiento del acuerdo No. PSA11-124 del 21 de septiembre de 2011, el proceso de la referencia fue remitido al Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión de Villavicencio (fl. 314 exp.), quien avocó conocimiento del mismo el 04 de mayo de 2012 (fl. 315 exp.); Despacho que en auto del 28 de junio de ese mismo año, dispuso librar las comunicaciones previstas en el artículo 315 del C.P.C. frente a las personas pendientes por notificar (fl. 316 exp.), ante la devolución de las mismas, ordenó su emplazamiento (fl. 324 exp.), requiriendo a la actora popular para que retire el edicto (fl. 325 exp.), luego, remitió el edicto al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos a fin de que efectuara su publicación (fl. 326 exp.), sin que ello fuere posible, dispuso en proveído del 19 de febrero de 2014, que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial publicara el referido edicto emplazatorio (fl. 332 exp.), el cual se surtió en el periódico Llano 7 días de la casa editorial El Tiempo, del 28 y 29 de junio de 2014 y en la emisión radial de la empresa Ondas del Meta S.A., el 01 de julio de 2014 (fls. 337 y 338 reverso exp.).

Posteriormente, el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión, en auto del 17 de octubre de 2014, designó terna de curadores ad litem para representar a las sociedades Terminal de Transportes del Ariari S.A. e Inversiones Nami S.A. y al señor Álvaro Nicolás Cortes Palma (fl. 339 exp.); el 18 de diciembre de ese mismo año, el abogado Diego Julián Efraín Díaz Hurtado, tomó posesión del cargo para representar al señor Álvaro Nicolás y fue notificado personalmente de la admisión de la demanda (fl. 352 exp.).

En cumplimiento del acuerdo No. CSJMA15-398 del 18 de noviembre de 2015, el presente Juzgado en proveído del 05 de febrero de 2016, avocó conocimiento del asunto, designó terna de curadores para representar a la Sociedad Inversiones Nami S.A. y requirió al municipio de Granada (Meta) y al Ministerio de Transporte, para que allegaran información respecto de la Sociedad Terminal de Transportes del



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Ariari (fl. 357 exp.), esta última disposición, fue reiterada al municipio de Granada el día 14 de octubre de ese mismo año (fl. 367 exp.).

A la postre, los curadores designados fueron relevados, y por ende, se nombró otra terna (fl. 376 exp.), el 10 de julio de 2017, la abogada Carmen Ligia Gómez López, tomó posesión del cargo para representar a la Sociedad Inversiones Nami S.A.S. y fue notificada personalmente de la admisión de la demanda (fl. 384 exp.); luego, mediante proveído del 26 de enero de 2018, se dispuso la no designación de curador para la Sociedad Terminal de Transporte del Ariari S.A., por cuando no desarrollo el objeto social para el cual fue creada y su matrícula fue cancelada, y se fijó fecha y hora para la realización de audiencia especial de pacto de cumplimiento (fl. 389 exp.), la cual fue llevada a cabo el día 13 de marzo de ese mismo año, misma que se declaró fallida por cuanto no comparecieron la totalidad de las partes (fl. 394 exp.).

En proveído del 16 de abril de 2018, se dio apertura a la etapa probatoria (fls. 406 y 407 exp.), en auto del 07 de marzo de 2019, se requirió a las partes para prestar colaboración en el recaudo de las pruebas (fl. 596 exp.), luego se dispuso reiterar las comunicaciones (fl. 639 exp.).

Por auto del 23 de septiembre de 2019, se corrió traslado a las partes por un término común de 05 días para que presentaran los alegatos de conclusión (fl. 665 exp.), y finalmente, ingresó para fallo el día 04 de octubre de 2019 (fl. 672 exp.).

V. Contestación de la acción,

5.1. Cooperativa de Transportadores del Ariari - COOTRANSARIARI: contestó la demanda a través de apoderado (fls. 243 al 257 exp.), quien frente a los hechos enunciados en los numerales 1º, 2º, 9º, 10 y 11º, dijo que no le constan; con relación a los enlistados en los numéricos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 12º, 13º, 14º, 15º, 16º, 17º, 18º y 19º, indicó que se atiene a lo que resulte probado en el proceso, señalando que la Sociedad Terminal de Transportes del Ariari S.A., fue liquidada y disuelta de conformidad con el certificado de existencia y representación legal que adjunta.

Respecto de las pretensiones, refirió que se opone a todas ellas, indicando que no existe prueba idónea que demuestre que se están violando los derechos colectivos objeto de la presente acción, por tanto carece de fundamento jurídico; y que no guardan relación con los hechos, pues los primeros van en dirección desproporcionada y los segundos carecen de lógica sustancial y probatoria. Adicionalmente, se opone a las mismas en razón a que la accionante desconoce los trámites previos para una solicitud de habilitación de un terminal de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera; y en razón a que la empresa Terminal de Transporte del Ariari S.A. fue liquidada y disuelta.

Planteó las siguientes excepciones:



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

- *Mala fe del accionante*; como quiera que no existe vulneración alguna a los derechos e intereses colectivos, con un anhelo netamente económico.
- *No vulneración del derecho colectivo*; en virtud de que no fue demostrado dentro de la acción.
- *Inducción al error*; toda vez que la accionante sabía que no se había violado ningún derecho colectivo, no comprendiendo cuales eran los actos previos para obtener la rehabilitación de un terminal de transporte terrestre automotor.
- *Genérica*.

5.2. Cooperativa de Transportadores con Automotores del Ariari - COOAUTOARIARI: Contestó la acción mediante apoderado (fls. 258 al 270 exp.), quien respecto a los hechos narrados en los numerales 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 12º, 13º, 14º, 15º y 17º, manifestó que son ciertos; en cuanto a los enunciados en los ítems 10º, 11º y 16º, expresó que son ciertos; aclarando que los estudios, planos y diseños son parte de los activos que iban a entrar al patrimonio de la sociedad; así mismo que los socios autorizaron los aportes, pero no para un enriquecimiento ilícito como se pretende ver, ya que no hubo erogaciones y la sociedad esta liquidada; y que los contratos privados se rigen por el derecho privado y en ese contexto, con la voluntad de las partes era suficiente el surgimiento de la sociedad, que ya no existe.

Con relación al 18º, indicó que no es cierto, mencionando que debe establecerse hasta donde llegan las zonas de expansión urbana del municipio de Granada (Meta) y verificarse que no sea un predio rural; y frente al numeral 19º, afirmó que es parcialmente cierto, aludiendo que no se aportó información actualizada del plan de ordenamiento territorial y su nueva clasificación de uso del suelo.

En lo que concierne a las pretensiones, mencionó que se opone a todas ellas, precisando que la sociedad ya se liquidó y el mecanismo para anular un acto administrativo es la acción de nulidad, la cual cuenta con un procedimiento propio y especial.

En cuanto a los derechos colectivos vulnerados, señala que la accionante solo denota simplemente un fin económico, dado que sus afirmaciones van acompañadas en el desconocimiento de la realidad del Municipio de Granada, esto es, la cantidad de sus habitantes, si cuenta con una Secretaría de Transito, si es conveniente un terminal de transporte, que fuentes de empleo genera, y en que se va a beneficiar el transporte legal; igualmente, sustenta la acción en la constitución de una sociedad que no existe. Del mismo modo, que falta a la verdad sobre un eventual detrimento patrimonial, ya que en ningún momento se ejecutaron gastos que lesionaran el patrimonio público, reiterando la liquidación de dicha sociedad.



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

5.3. Municipio de Granada (Meta): contestó la demanda a través de apoderado (fls. 271 al 289 exp.), quien frente a los hechos enunciados en el numeral 1º, 2º, 8º, 9º, 11º, 12º y 14º, señaló que son ciertos, precisando que el análisis financiero realizado por la actora popular debe ser comprobado y que la sociedad fue constituida para adelantar todos los trámites pertinentes ante las autoridades del orden nacional y local; con relación al 3º, expuso que es parcialmente cierto, indicando que no es cierto que no se hubiese invitado a los interesados a fin de hacer parte de la sociedad; referente a los numéricos 4º, 5º, 6º, 7º, 17º y 19º, aludió que no son hechos, sino una transcripción de unos artículos de la escritura pública, acuerdo municipal o una interpretación subjetiva de la actora; respecto del 10º, señaló que no le consta y solicitó que se pruebe dicho análisis financiero; y en lo que atañe al 13º, 15º, 16º y 18º, determinó que no son ciertos. En lo relativo a las pretensiones, solicitó que se nieguen todas y cada una de ellas, por carecer de fundamentos fácticos y jurídicos.

Como excepciones, propuso las siguientes:

- *Inexistencia de perjuicio patrimonial:* Puntualizó que el municipio no ha adquirido préstamo alguno con entidad financiera, ni ha comprometido recursos del presupuesto municipal, motivos por los cuales no se ha girado dinero a la Sociedad Terminal de Transportes del Ariari S.A..

- *Interpretación errada del procedimiento para la creación de la Sociedad Terminal de Transporte del Ariari S.A.:* Afirmó que no son ajustadas las apreciaciones parcializadas de la actora popular frente a la creación de la Sociedad Terminal de Transporte del Ariari, por cuanto el objeto de dicha empresa, conforme a la escritura pública de constitución era el de ejecutar programas y proyectos de infraestructura para la operación de sistemas de transporte; aunado a ello, manifestó que de conformidad con el Decreto 2762 de 2001, se determinan los requisitos para la creación de los terminales de transporte terrestres y en su artículo 8º, se indica que es la sociedad pública, privada o mixta, la que presenta el estudio de factibilidad que contenga la justificación económica, operativa y técnica del proyecto; por lo que es claro que para la elaboración de dicho estudio, era indispensable la existencia de la sociedad.

- *Carga de la prueba a cargo de la parte actora:* Refirió que a la accionante le asistía la responsabilidad de demostrar los perjuicios sufridos al erario público y fundamentar sus análisis económicos a través de autoridades especializadas en el tema.

5.4. Álvaro Nicolás Cortes Palma: Por medio de curador ad litem contestó la demanda (fls. 354 y 355 exp.), oponiéndose a las pretensiones de la misma; y en cuanto a los hechos, dijo no constarles ateniéndose a lo demostrado en el transcurso del proceso.



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

5.5. Sociedad Inversiones Nami S.A.S.: Mediante curador ad litem contestó la demanda (fls. 385 al 387 exp.), oponiéndose a las pretensiones, en razón a que no se acredita en forma precisa y específica la vulneración, daño o amenaza actual contra los derechos colectivos en que se fundamenta. Respecto a los hechos enunciados, adujo que los numerales 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 12º, 13º, 14º y 17º, son ciertos; y en cuanto a los referidos en los ítems 10º, 11º, 15º, 16º, 18º y 19º, no constarle, al tratarse de afirmaciones que carecen de prueba.

Propuso las siguientes excepciones:

- *Inexistencia de vulneración, daño o amenaza actual en contra de los derechos e intereses colectivos;* manifestando, luego de traer a colación sentencia del Consejo de Estado sobre la procedibilidad de la acción popular, que es clara la improcedencia de la misma, por cuanto no reúne los requisitos legalmente establecidos, toda vez, que no se acredita el daño causado y los perjuicios ocasionados con este.

- *Caducidad;* afirma que, de conformidad con el artículo 11 de la Ley 472 de 1998, la acción se encuentra caducada en razón a que la parte actora no realizó la notificación de la demanda dentro de los términos de ley.

5.6. Sociedad Transporte de Granada Limitada. Que de conformidad con lo establecido en auto del 25 de marzo de 2011, se tuvo por no contestada la acción (fl. 299 exp.).

5.7. Sociedad Terminal de Transporte del Ariari S.A. De acuerdo con lo establecido en proveído del 26 de enero de 2018, se dispuso no designar curador ad litem para la representación de citada sociedad, en razón a que su matrícula fue cancelada el 12 de diciembre de 2011 (fl. 389 exp.).

VI. Del Pacto de Cumplimiento.

Atendiendo lo normado en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, el 13 de marzo de 2018, se llevó a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual se declaró fallida por ante la inasistencia de la totalidad de las partes, conforme se desprende del acta obrante a folio 394 del expediente.

VII. Alegatos de Conclusión.

6.1. El Municipio de Granada (Meta), afirmó que analizadas las piezas procesales y las pruebas recaudadas durante el trámite, concluye que es equivocada la apreciación que hace la accionante de la afectación al patrimonio público del municipio, en primer lugar, porque no se hizo desembolso ni comprometió recurso alguno como tampoco gestionó ni obtuvo empréstitos para la ejecución del proyecto de terminal de transporte; en segundo lugar, porque la sociedad creada para el desarrollo del proyecto literalmente, no realizó actividad económica alguna ni



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

incurrió en gastos que eventualmente puedan vincular responsabilidad a la entidad territorial.

Concluyó que el municipio no violó el ordenamiento jurídico, dado que la sociedad creada se ajustó al propósito perseguido, pues su objeto era ejecutar programas y proyectos de infraestructura para la operación de sistemas de transporte.

Finalmente, aclaró que decayó el interés en la ejecución del proyecto, dado que éste se hizo inviable cuando se determinó que los terrenos ofrecidos por los asociados no cumplían los requerimientos técnicos y urbanísticos para el efecto. (fls. 666 y 667 exp.)

6.2. **Sociedad Inversiones Nami S.A.S.:** reiteró los argumentos esgrimidos en la contestación de la demanda. (fls. 668 al 671 exp.)

6.7. La actora popular y los demás accionados: No se pronunciaron.

6.8. **Ministerio Público:** No rindió concepto.

CONSIDERACIONES:

Siendo competente este Despacho para conocer en virtud de lo dispuesto en los artículos 15 de Ley 472 de 1998 y 134B numeral 10 del Código Contencioso Administrativo, y no encontrando causal de nulidad que invalide lo actuado, procede a fallar el asunto objeto de controversia, precisando que en primer lugar se resolverá la excepción propuesta por la accionada, Sociedad Inversiones Nami S.A.S; y de ser del caso, se estudiará el fondo del asunto.

I. De la fijación del litigio y de los problemas jurídicos a resolver.

En el caso de marras, pretende la parte actora, se protejan los derechos e intereses colectivos a la *moralidad administrativa* y a la *defensa del patrimonio público*, previstos en los literales b) y e) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998; y por consiguiente, se declare i) la nulidad del contrato estatal de sociedad contenido en la escritura pública No. 856 del 05 de marzo de 2010, por carecer de objeto lícito y en consecuencia, se cancele la escritura pública de constitución y el registro mercantil de la Sociedad Terminal de Transporte del Ariari S.A.; ii) la nulidad parcial del acuerdo No. 027 de 2009, mediante el cual se confirió al Alcalde de Granada (Meta), facultades para adquirir empréstitos a fin de ser utilizados para la adquisición de acciones de la citada sociedad.

A su criterio, no se contó con autorización previa del Ministerio de Transporte para constituir o construir una terminal de transporte; ni con los certificados de disponibilidad presupuestal para respaldar los compromisos que se llegaren a asumir por parte del Municipio de Granada (Meta), en virtud de la escritura pública



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

No. 956 de 2010; adicionando que el aporte realizado por la Sociedad Inversiones Nami S.A.S., infringió el patrimonio público del Municipio de Villavicencio (Meta).

Al respecto, la Cooperativa de Transportadores del Ariari - COOTRANSARIARI, a través de apoderado propuso como excepciones: i) mala fe del accionante, ii) no vulneración de los derechos e intereses colectivos, iii) inducción al error y iv) genérica; frente a la primera, afirmó que ejerció la demanda procurando un margen económico; con relación a la segunda, indicó que no se suministró prueba alguna que acredite la vulneración de las garantías colectivas; en cuanto a la tercera, dijo que la parte actora inobservó los actos previos para la habilitación de una terminal de transporte; y frente a la cuarta, solicitó que se declare la prosperidad de cualquier otra excepción. Se opuso a todas las pretensiones de la demanda.

Por otro lado, la Cooperativa de Transportadores con Automotores del Ariari - COOAUTOARIARI, mediante apoderado expresó que la Sociedad de Terminal de Transporte del Ariari S.A., fue liquidada, y que el mecanismo judicial para anular actos administrativos, es la acción de nulidad, el cual cuenta con su propio procedimiento.

A su turno, el Municipio de Granada (Meta), formuló las excepciones de i) inexistencia de perjuicio patrimonial, ii) interpretación errada del procedimiento para la creación de la sociedad y iii) carga de la prueba a cargo de la accionante; frente a la primera, mencionó que no se comprometieron recursos del ente territorial, pues no se giró dinero alguno para la Sociedad Terminal de Transporte del Ariari S.A.; en cuanto a la segunda, señaló que la referida empresa se constituyó para ejecutar el proyecto de infraestructura tendiente a operar el sistema de transporte, y en ese sentido, presentar el estudio de factibilidad, como parte del trámite para obtener la respectiva autorización; y respecto de la tercera, comentó que a la parte actora le asiste el deber de acreditar el perjuicio económico acaecido al erario del municipio de Granada (Meta). En consecuencia, solicitó que se nieguen las pretensiones del actor popular.

Por su parte, el señor Álvaro Nicolás Cortes Palma, a través de curador ad litem aludió que se atiene a lo probado en el presente asunto.

Finalmente, la Sociedad Inversiones Nami S.A.S., por intermedio de curadora ad litem, propuso como excepciones i) inexistencia de vulneración, daño o amenaza actual en contra de los derechos e intereses colectivos, exponiendo que no se demostró el agravio sufrido a las garantías colectivas; y, ii) caducidad de la acción.

En este orden de ideas, el Despacho para resolver la situación descrita, se plantea el siguiente problema jurídico:

1. ¿Existe caducidad de la acción popular, conforme a los argumentos expuestos por la Sociedad Inversiones Nami S.A.S.?



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

En el evento que el anterior problema jurídico planteado prospere, el Despacho se abstendrá de resolver el fondo del asunto, de lo contrario se estudiará los siguientes problemas jurídicos.

2. ¿Se vulneran los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público, por parte de las accionadas al constituirse la Sociedad Terminal de Transporte del Ariari S.A. del Municipio de Granada (Meta), mediante la escritura pública No. 956 del 05 de marzo de 2010?

Visto lo anterior nos proponemos a resolver los problemas jurídicos, en el orden como fueron planteados:

II. De la excepción previa de la caducidad de la acción popular.

La curadora ad litem de la Sociedad Inversiones Nami S.A., luego de traer a colación el artículo 11 de la Ley 472 de 1998, argumentó que la presente acción se encontraba caducada en razón a que la parte actora no había realizado la notificación de la demanda dentro del término de ley.

Sobre el particular, se precisa que el artículo 11 de la ley 472 de 1998 que regulaba lo referente al término de caducidad de la acción popular, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-215 de 14 de abril de 1999, quedando vigente la primera parte de la norma que permite que la acción popular pueda promoverse durante todo el tiempo que subsista la amenaza o lesión al derecho o interés colectivo, por lo tanto, no prospera la excepción propuesta.

III. De los hechos probados.

Para dirimir la controversia puesta en conocimiento del Despacho, se tendrán en consideración los siguientes hechos probados:

3.1. Que mediante escritura pública No. 3.394 del 11 de julio de 2002, de la Notaría Primera del Circuito de Villavicencio, se protocolizó la compraventa de un lote de terreno denominado Los Olivos, ubicado en la Vereda Los Andes del Municipio de Granada (Meta), a favor de la señora Ana Elisa Mojica Puentes, con una cabida aproximada de 04 hectáreas 7.347 m², con registro catastral No. 010002930002000, cuyo valor fue de \$17.900.000. La cual fue registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Martín (Meta), cuyo número de matrícula inmobiliaria es 19991 y su cédula catastral la No. 01-00-293-0002-000. (fls. 73 y 74 exp.)

3.2. Que por medio del Acuerdo Municipal No. 039 del 09 de diciembre de 2004, el Concejo Municipal de Granada, adoptó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial, definió el uso del suelo para las diferentes zonas de los sectores rurales y urbanos, estableció la reglamentación urbanística correspondiente y diseñó los planes complementarios para el futuro desarrollo territorial del ente municipal, mismo que surtió sus 02 debates y fue sancionado por el Alcalde. (fls. 440 al 557 exp.)



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

3.3. Que el Concejo Municipal de Granada (Meta) a través del Acuerdo No. 010 del 03 de abril de 2009, concedió al Alcalde facultades por el plazo de 180 días, para que constituyera una sociedad de economía mixta del orden municipal, con el objeto de que planee, desarrolle, fomenta, comercialice, venda, implemente, construya y ponga en funcionamiento el proyecto *"Terminal de Transporte de Pasajeros de Granada"*, mismo que surtió sus dos debates, fue sancionado y posteriormente publicado. (fls. 151 al 157 exp.)

3.4. Que con el Acuerdo Municipal No. 027 del 07 de septiembre de 2009, el Concejo Municipal de Granada, autorizó al Alcalde de dicha localidad por el plazo de 230 días, para que: i) hiciera parte de una sociedad de economía mixta, cuyo objeto social era planear, desarrollar, fomentar, comercializar, implementar, construir, y poner en funcionamiento el proyecto *"Terminal de Transporte de Pasajeros de Granada"*, ii) adquiriera hasta el 49% del paquete accionario que llegare a emitir dicha sociedad, y iii) obtuviera empréstitos para la adquisición del paquete accionario por parte del municipio, mismo que surtió sus dos debates, fue sancionado y posteriormente publicado. (fls. 187 al 191 exp.)

3.5. Que a través de la escritura pública No. 394 del 17 de enero de 2010, de la Notaría 39 de Bogotá D.C., se protocolizó la segregación de un lote de mayor extensión denominado Los Olivos, ubicado en la Vereda Los Andes de la jurisdicción del Municipio de Granada (Meta), con cédula catastral No. 01-00-293-0002-000, el cual contaba con un área de 34.357.09 m², en ocho (08) lotes, discriminados de la siguiente manera: lote No. 01, área de 6.704.25 m²; lote No. 02, área de 1.371.17 m²; lote No. 03, área de 1.525.92 m²; lote No. 04, área de 3.348.83 m²; lote No. 05, área de 12.292.93 m²; lote No. 06, área de 3.541.03 m²; lote No. 07, área de 2.139.59 m²; y lote No. 08, área de 3.333.87 m². (fls. 81 al 91 exp.)

3.6. Que a través de la escritura pública No. 956 del 05 de marzo de 2010, se constituyó la Sociedad de Economía Mixta Terminal de Transporte del Ariari S.A., conformada por el Municipio de Granada (Meta), las sociedades Transportes Granada Ltda e Inversiones Nami S.A.S., las Cooperativas de Transportadores del Ariari - COOTRANSARIARI y con Automotores del Ariari - COOAUTOARIARI, y el señor Álvaro Nicolás Cortes Palma, con el objeto de: *"(...) la ejecución de programas y proyectos de infraestructura para la operación de sistemas de transporte, mediante la promoción, construcción, comercialización, venta sobre planos por propiedad horizontal y desarrollo de la terminal de transporte de pasajeros del Municipio de Granada (Meta)."*, y cuyo capital autorizado correspondía a la suma de \$6.400.000.000, dividido en 6.400.000 acciones de un valor nominal de \$1.000, correspondientes a las acciones de clase pública, 2.000.000; y acciones con clase privadas, 4.400.000, dicho capital fue distribuido de la siguiente manera: (fls. 32 al 44 exp.)

Nombres:	Cuotas	Valor unitario	Valor	%
Inversiones Nami S.A.S.	4.270.000	1.000	4.270.000.000	66.71875%
Municipio de Granada	2.000.000	1.000	2.000.000.000	31.25%
Transportes Granada Ltda	10.000	1.000	10.000.000	0.15625%



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

COOAUTOARIARI	10.000	1.000	10.000.000	0.15625%
COOTRANSARIARI	10.000	1.000	10.000.000	0.15625%
Álvaro Nicolás Cortes Palma	100.000	1.000	100.000.000	1.5625%

3.7. Que de conformidad con el contenido de la escritura pública No. 956, los accionistas pagarían al momento de constituir la citada sociedad los siguientes porcentajes correspondientes al total de sus acciones: Transportes Granada Ltda \$3.333.333, equivalente al 33.33%; COOAUTOARIARI \$3.333.333, equivalente al 33.33%; COOTRANSARIARI \$3.333.333, equivalente al 33.33%; Álvaro Nicolás Cortes Palma \$3.333.333, equivalente al 33.33%; Municipio de Granada \$2.000.000.000, equivalente al 100%; e Inversiones Nami S.A.S. \$1.465.000.000, equivalentes al 34.31%; éste que sería representado en los siguientes bienes: dos lotes de terrenos rurales ubicados en la Vereda Andes del Municipio de Granada (Meta), distinguidos con los No. 05 y 07, con un área de 12.292.93 m² y 2.139.59 m², respectivamente. (fls. 32 al 44 exp.)

3.8. Que mediante escritura pública No. 523 del 10 de marzo de 2010, de la Notaría 39 de Bogotá D.C., se protocolizó contrato de compraventa suscrito por la señora Martha Isabel Palma Becerra y la Sociedad Inversiones Nami S.A.S., de dos lotes de terreno, 05 y 07, del predio Los Olivos, ubicados en la Vereda Los Andes del Municipio de Granada (Meta), por la suma de \$400.000.000. Documento que fue objeto de aclaración, a través de la escritura pública No. 693 del 16 de marzo de ese mismo año, ante la misma Notaría. (fls. 92 al 95 y 106 al 113 reverso exp.)

3.9. Que las escrituras públicas referidas en el párrafo anterior, fueron inscritas en el folio de matrícula inmobiliaria No. 236-58036 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Martín (Meta), tal y como se observa a folio 115 y 116 del expediente.

3.10. Que de acuerdo con el avalúo comercial residual No. 10067 de marzo de 2010, rendido por la Corporación Lonja Inmobiliaria de Villavicencio, el predio urbano denominado Los Olivos, ubicado en la zona norte del Municipio de Granada (Meta), correspondiente al lote No. 05, tenía un valor comercial de \$1.406.616.833; y del lote No. 07, el valor de \$226.279.300, para un total de \$1.632.900.000. (fls. 47 al 58 y 605 al 618 exp.)

3.11. Se observa que la Sociedad Terminal de Transporte del Ariari S.A., fue inscrita ante la Cámara de Comercio de Villavicencio el día 07 de mayo de 2010, con matrícula No. 00198937; igualmente, que la misma fue disuelta en escritura pública No. 0000143 del 21 de enero de 2011 de la Notaría Primera de Villavicencio, inscrita el 24 de enero de ese mismo año bajo el No. 036160, tal como se acredita a folios 251 al 253 y 267 al 269 del expediente.

3.12. Que mediante la respuesta emitida por el Subdirector del Ministerio de Transporte, se informó que de acuerdo con los archivos que reposan en la entidad, no existe información que para el Municipio de Granada (Meta), se le haya dado homologación y/o habilitación a alguna a infraestructura para que funcione como



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

terminal de transporte de pasajeros por carretera. Comunicación que fue corroborada posteriormente, en escritos de fecha 28 de mayo de 2018, 06 y 10 de mayo de 2019. (fls. 364, 578, 636, 646 y 648 exp.)

3.13. Que la Sociedad Terminal de Transporte del Ariari S.A., no desarrolló el objeto social para la cual fue constituida, dado que mediante escritura pública No. 143 del 21 de enero de 2011, le fue designada un liquidador; así mismo, que de conformidad con el concepto emitido por el Contador del municipio de Granada (Meta), no se comprometió recurso alguno del ente territorial, según información emitida por la Jefe de la Oficina Jurídica (E) del Municipio de Granada (Meta), de fecha 13 de enero de 2017. (fls. 370 al 372 exp.)

3.14. Que según certificación del Presidente del Concejo Municipal de Granada, expedida el 29 de mayo de 2018, no se encontró Acuerdo Municipal que diera cuenta de un empréstito destinado a la adquisición de un paquete accionario de la Sociedad Terminal de Transporte del Ariari S.A. (fl. 433 exp.)

3.15. Que no hubo apropiación presupuestal ni se emitió certificado de disponibilidad presupuestal para la constitución de la Terminal de Transporte del Ariari, según certificación suscrita por el Secretario de Hacienda y la Profesional Universitario de Presupuesto del Municipio de Granada (Meta), de fecha 29 de mayo de 2018. (fls. 436 exp.)

3.16. Que de conformidad con el certificado de uso del suelo expedido el 29 de mayo de 2018, por el Secretario de Planeación e Infraestructura municipal Granada (Meta), el predio ubicado en el lote 1 A kilómetro 3 vía San Martín (000502940005000), es de uso residencial unifamiliar, bifamiliar y multifamiliar, agrupaciones o conjuntos (zona de expansión urbana), compatible con actividades institucionales del grupo i (servicios culturales: bibliotecas, salones comunales; y educacionales: jardines infantiles, guarderías) y comerciales grupo i (venta de alimentos y bebidas al detal, de productos farmacéuticos y cosméticos, de misceláneos, entre otros) y condicionado a actividades institucionales del grupo ii y iii, comercio grupo ii e industrial grupo i. (fls. 437 al 439 exp.)

3.17. Que en atención a la respuesta dada por el Subdirector de Operaciones de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda, informó que "... una vez consultado el sistema de deuda pública se evidenció que esta Cartera Ministerial no ha registrado contrato de empréstito a favor del municipio de Granada – Meta, cuya destinación haya sido para la inversión en acciones para la constitución de la sociedad anónima Terminal de Transporte del Ariari". (fl. 576 exp.)

3.18. Que la Sociedad Terminal de Transporte del Ariari S.A., no se encuentra registrada en el sistema de información general de sociedades de la Superintendencia de Sociedades, de conformidad con la constancia emitida por la



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Coordinadora del Grupo de Atención al Ciudadano de la citada superintendencia. (fls. 585 exp.)

3.19. Que la población proyectada para el Municipio de Granada (Meta), por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE al 30 de junio de 2018, con base en el censo general de 2005, es de 65.952 habitantes. (fls. 622, 629 y 635 exp.)

3.20. Que no se desembolsó dinero alguno a favor de la Sociedad Terminal de Transporte del Ariari S.A., de acuerdo con la certificación suscrita el 07 de febrero de 2011, por la Secretaria de Hacienda del Municipio de Granada (Meta). (fl. 289 exp.)

3.21. Que el Municipio de Granada (Meta), durante los años 2009 y 2010, no adquirió créditos con los bancos de Bogotá, Caja Social, Davivienda y Popular. (fls. 583, 650, 652, 654, 657 exp.)

IV. De la finalidad de las acciones populares y fundamentos jurídicos de los derechos colectivos invocados.

En primer lugar, es menester puntualizar que las acciones populares, consagradas en el inciso 1º del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentadas por la Ley 472 de 1998, tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, si éstos últimos actúan en desarrollo de funciones administrativas.

Así las cosas, de los derechos colectivos invocados se procede a resolver el caso en referencia, precisando que el actor popular pretende la protección de los derechos colectivos previstos en los literales b) y e) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, relativos a *la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público*, como sigue:

4.1. Del derecho colectivo a la moralidad administrativa:

La moralidad administrativa, se encuentra dentro de los derechos colectivos de consagración expresa en la Ley 472 de 1998, dicho derecho está previsto en el literal b) del artículo 4º de la citada norma. No obstante, su contenido ha sido objeto de desarrollo por parte de la jurisprudencia del Consejo de Estado, al no haberse definido su contenido por el legislador, veamos:

"...Frente a lo que se entiende por moralidad administrativa, la Sala precisó, en tesis que ha sido constantemente reiterada¹, que en un Estado pluralista como el que se identifica en la Constitución de 1991 (Art. 1), la moralidad tiene una textura abierta; en cuanto de ella pueden darse distintas definiciones. Sin

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 31 de octubre de 2002. Exp. No. AP-059; Exp. No. AP-166 y AP-170 de 2001.



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

embargo, si dicho concepto se adopta como principio que debe regir la actividad administrativa (Art. 209 ibídem), la determinación de lo que debe entenderse por moralidad no puede depender de la concepción subjetiva de quien califica la actuación sino que debe referirse a la finalidad que inspira el acto de acuerdo con la ley.

Desde esta perspectiva, ha de considerarse como Inmoral toda actuación que no responda al interés de la colectividad y específicamente, al desarrollo de los fines que se buscan con las facultades concedidas al funcionario que lo ejecuta. Se advierte, por tanto, una estrecha vinculación entre este principio y la desviación de poder.

La jurisprudencia de la Corporación ha ido precisando el concepto de moralidad administrativa, como derecho colectivo que puede ser defendido por cualquier persona, del cual se destacan estas características: "a) es un principio que debe ser concretado en cada caso; b) al realizar el juicio de moralidad de las actuaciones, deben deslindarse las valoraciones sobre conveniencia y oportunidad que corresponde realizar al administrador de aquellas en las que se desconozcan las finalidades que debe perseguir con su actuación; c) en la práctica, la violación de este derecho colectivo implica la vulneración de otros derechos de la misma naturaleza."²

Igualmente la jurisprudencia de esta Corporación, que ahora se reitera, ha destacado la importancia del principio de legalidad como uno de los parámetro para establecer la vulneración a la moralidad administrativa, librando la reflexión del juez acerca de su vulneración de cualquier consideración de carácter subjetivo, para en cambio concluirlo cuando la actuación del funcionario no encuentra justificación en la normatividad que rige su actuación. Ha precisado la Sala³:

"La moral administrativa consiste en la justificación de la conducta de quien ejerce función pública, frente a la colectividad, no con fundamento en una óptica individual y subjetiva que inspire al juez en cada caso particular y concreto, sino en la norma jurídica determinadora de los procedimientos y trámites que debe seguir éste en el cumplimiento de la función pública que le ha sido encomendada.

Por contera la vulneración a la moral administrativa no se colige de la apreciación individual y subjetiva del juez en relación con la conducta de quien ejerce función pública; tal inferencia, como lo ha concluido la Sala, surge cuando se advierte la inobservancia grosera, arbitraria y alejada de todo fundamento legal, de las normas a las cuales debe atenerse el administrador en el cumplimiento de la función pública. Cabe agregar que la sola desatención de los trámites, procedimientos y reglamentos establecidos normativamente para el ejercicio de la función pública, en que el encargado de la misma incurra, no lleva a concluir automáticamente y sin fórmula de juicio, la vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa; es necesario además, que de la conducta transgresora del ordenamiento establecido pueda predicarse antijuridicidad, entendido este elemento como la intención manifiesta del funcionario de vulnerar los deberes que debe observar en los procedimientos a su cargo.

Así, se concluye que la moralidad administrativa está inescindiblemente vinculada al cumplimiento de las funciones que se establecen en la norma para el ejercicio de un cargo, porque es en el ordenamiento jurídico donde la

² Sentencia proferida por la Sección Tercera el 31 de octubre de 2002, Exp. AP-059. En el mismo sentido ver sentencias AP-166 y Ap-170 de 2001.

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 2 de junio de 2005. Exp. No. AP-720.



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

actuación del encargado de la función pública encuentra su justificación frente a la colectividad y por ende está estrechamente relacionada con el principio de legalidad, cuya vulneración puede darse por extralimitación o por omisión de las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones (artículo 6 de la C.N.), comprometiendo la responsabilidad del agente causante de la vulneración, no sólo frente al Estado y los directamente afectados en un derecho subjetivo amparado en una norma, sino frente a la colectividad interesada en que se mantenga la moralidad administrativa, derecho cuyo disfrute no corresponde a un titular determinado y concreto sino a toda la comunidad".⁴

De lo expuesto, se tiene que el derecho a la moralidad administrativa, está íntimamente ligado con los intereses que persigue la colectividad, que para el caso en concreto, se encuentran en las normas constitucionales a que se hizo referencia en acápite precedente, a saber, en los artículos 1º, 2º, 332 y 334, las cuales claramente establecen los principios y fines del Estado en general.

Adicionalmente, ha de destacarse que es propio de la inmoralidad administrativa la inobservancia grosera, arbitraria y alejada de todo fundamento legal en el ejercicio de las funciones, es decir, de las normas que deben regir la actuación administrativa, además debe tratarse de una conducta claramente antijurídica.

De acuerdo a lo anterior, la moralidad administrativa es un derecho colectivo cuya consagración tiene como propósito asegurar que la función pública se desarrolle conforme los parámetros constitucionales y legales, y, adicionalmente, que esa función se oriente indefectiblemente al cumplimiento del cometido estatal, correspondiéndole en todos los eventos la carga de la prueba al actor popular, quien debe probar que la conducta asumida por la administración, en cabeza del funcionario respectivo, además de ilegal resulta inmoral y responde a la intencionalidad de vulnerar el orden establecido.

Criterio, que fue reiterado en sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, adiada el 01 de diciembre de 2015, de la cual se destaca que para efectos de dar por vulnerado el derecho en estudio, se hace necesario la presencia de tres presupuestos, a saber, el primero de ellos, relativo al elemento objetivo de la conducta, consistente en el quebrantamiento del ordenamiento jurídico, el cual se puede dar a través, de la violación de la ley o de la violación de los principios generales del derecho; el segundo, atinente al elemento subjetivo, consistente en el juicio de moralidad de la actuación del funcionario, a fin de establecer si incurrió en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública, en aras de su propio favorecimiento o el de un tercero; el último de ellos, se refiere a la labor de imputación y carga probatoria que le compete al actor popular, del cual se precisa, en el mencionado proveído:

"...se requiere de una carga argumentativa por el actor popular en la que se efectúe una imputación directa, seria y real de la violación del ordenamiento

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Bogotá, D. C., dieciséis (16) de abril de dos mil seis (2006). Radicación número: 44061-23-31-000-2004-00640-01(AP).



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

jurídico y de la realización de las conductas atentatorias de la moralidad administrativa.

En este sentido corresponde al actor popular hacer esa imputación y cumplir con la carga probatoria que le corresponde, no sólo por así disponerlo el artículo 18 de la Ley 472 de 1998, sobre contenido de la demanda, o el artículo 167 del Código General del Proceso, sino porque tratándose del derecho colectivo en estudio, donde debe ineludiblemente darse la concurrencia de los dos elementos anteriormente señalados, su imputación y prueba, junto con el impulso oficioso del juez, limita eficazmente que la acción popular sea utilizada inadecuadamente como medio judicial para resolver un juicio de simple legalidad y otorga todos los elementos necesarios para que el juez ponga en la balanza los supuestos jurídicos, fácticos y probatorios que lo lleven al convencimiento de que la actuación cuestionada estuvo bien justificada y no fue transgresora del derecho colectivo o que, por el contrario, se quebrantó el ordenamiento jurídico y de contera se vulneró la moralidad administrativa.

La imputación que se haga en la demanda y la actividad probatoria del actor popular cobra especial importancia, porque le proporciona al juez un marco concreto para fijar el litigio y desarrollar el proceso con el fin último de hacer efectivo el principio constitucional con el que debe cumplirse la función pública.

En efecto, el cumplimiento de este presupuesto permite que el juez popular tenga la seguridad de que está castigando realmente las conductas desviadas o deshonestas de los servidores en el ejercicio de sus funciones, al tiempo que está protegiendo o restableciendo el derecho que tienen los administrados a que la función pública se desarrolle conforme lo ha querido el constituyente.⁵

4.2. La defensa del patrimonio público:

"...En lo referente a la defensa del patrimonio público, la Subsección considera que es comprendido por todos los bienes, derechos y obligaciones que son propiedad del Estado, y su protección⁶, va orientada a garantizar una administración eficiente y responsable que debe acompañarse con la buena fe y la transparencia que exige la moralidad administrativa.

Sobre la defensa a la moralidad administrativa y el patrimonio público, se ha considerado:

"La defensa de la moralidad y el patrimonio público se concibe como una línea de conducta ética, como una regla de principio para todas las sociedades civilizadas. No obstante, éstos conceptos también adquieren una relevancia judicial cuando se consagran como cláusulas jurídicas susceptibles de protección a través de acciones judiciales y, en especial, de las acciones populares. De todas maneras, la positivización de éstos intereses no excluye su textura abierta, ni los convierte en conceptos unívocos que puedan ser aplicados por el juez a través del silogismo, ni mucho menos contienen significados previamente definidos por una

⁵ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Consejero Ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO. Bogotá, D.C., primero (1) de diciembre de dos mil quince (2015). Radicación número: 11001-33-31-035-2007-00033-01(AP). Actor: FERNANDO TORRES Y OTRO.

⁶ A través de la acción popular, "podemos afirmar que se trata de un medio procesal destinado a hacer prevalecer los derechos de solidaridad del pueblo colombiano reconducidos bajo el concepto de interés general en los términos de la Constitución Política, sujeta para estos efectos a los trámites especiales de la Ley 472 de 1998, por regla general, sin ningún tipo de preferencia en su trámite excepto cuando materialmente pretendan medidas de carácter preventivo ante la inminencia de daño de los derechos e intereses colectivos, caso en el cual se tramitarán con preferencia a las demás que conozca el juez competente, (...)" Santofimio Gamboa. Jaime Orlando. Acciones populares y medidas cautelares en defensa de los derechos e intereses colectivos: Un paso en la consolidación del Estado Social de Derecho. Universidad Externado de Colombia. 2010. Págs. 23 y 24.



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

autoridad concreta. Por el contrario; en una sociedad democrática y pluralista, el contenido de la moralidad administrativa y la protección del patrimonio público debe asumirse como un proceso de "concretización" de la voluntad constitucional y legal frente al caso concreto. Dicho de otro modo, el contenido de los conceptos jurídicos de moralidad administrativa y patrimonio público no puede encontrarse en abstracto, sino que debe surgir de la voluntad política, del análisis judicial concreto de cada caso y de la ponderación de los intereses en conflicto. Precisamente por ello, la dificultad en la hermenéutica de estos conceptos es indudable, puesto que, en algunas ocasiones, no es clara ni precisa la frontera entre su significado jurídico y su contenido político.⁷

Así, en un Estado Social de Derecho, en el contenido del patrimonio público se involucra, además, bienes que no son susceptibles de apreciación pecuniaria y que, adicionalmente, no comprenden 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.⁸

La prescripción del patrimonio público como derecho colectivo, tiene por objeto indiscutible; su protección, 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 respectiva.

Por lo tanto, 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.

En efecto, "la regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista que asegura la protección normativa de los intereses colectivos, en consecuencia, toda actividad pública está sometida a dicho control y si afecta el patrimonio público u otros derechos colectivos, podrá ser objeto de análisis judicial por medio de la acción popular. El derecho a la defensa del patrimonio público, busca asegurar no sólo la eficiencia y transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos sino también la utilización de los mismos de acuerdo con su objeto y, en especial, con la finalidad social del Estado. En tal virtud, si la administración o el particular que administra recursos públicos los manejó indebidamente, ya sea 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 y, por ende, su protección puede proceder por medio de la acción popular"⁹.

Seguidamente, del artículo 209 de la Constitución Política, se desprende que la actividad contractual del Estado, en tanto modalidad de gestión pública, ha de guiarse por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, economía, imparcialidad y publicidad.

Es así, que con la celebración de los contratos estatales, los funcionarios deben buscar "el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del veinticuatro (24) de agosto de dos mil uno (2001). Radicación: 7300123310002000170401(AP-100). C. P.: Darío Quiñones Pinilla.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del veintiuno (21) de mayo de dos mil ocho (2008). Radicación: 76001233100020050142301(AP). C. P.: Ramiro Saavedra Becerra.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del veintiuno-trece (13) de febrero de dos mil seis (2006). Radicación: 19001233100020030159401 (AP)C. P.: Germán Rodríguez Villamizar.



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”, como lo preceptúa el artículo 3 de la Ley 80 de 1993.

Para la Sala, significa entonces, que cuando en la celebración de los contratos se desconocen los fines que deben inspirarla, entre ellos, el interés general, se hace necesario realizar una revisión pormenorizada del contrato y, además, pueden verse comprometidos derechos de naturaleza colectiva como la moralidad y el patrimonio públicos, que son protegidos a través de la acción popular.

Ergo, el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público podría protegerse por vía de acción popular cuando se demuestre, en un caso concreto, la existencia de actuaciones, omisiones o decisiones administrativas de una empresa pública que ponen en peligro ese interés colectivo.

De ahí que, si se advierte la afectación del patrimonio público, el juez tiene facultades preventivas y, como consecuencia de ello, puede adoptar medidas transitorias o definitivas de protección, las cuales sólo pueden evaluarse en el caso concreto.

A su vez, la Ley 80 de 1993 en el artículo 14, dispuso que para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, lo que implica que el particular que contrata con el Estado, si bien tiene legítimo derecho a obtener un lucro económico por el desarrollo de su actividad, no puede perder de vista que su intervención es una forma de colaboración con las autoridades en el logro de los fines estatales y que además debe cumplir una función social, la cual implica obligaciones.

Como se referenció, la acción popular es el mecanismo judicial con que cuentan los ciudadanos en defensa de los derechos e intereses colectivos cuando se hayan violado o exista amenaza de vulneración de los mismos.

Sin embargo, puede suceder que al momento de resolver la acción popular el juez se encuentre frente al escenario de inexistencia actual de vulneración pues las circunstancias que originaron la acción, esto es, la violación o amenaza de violación del derecho colectivo han sido corregidas por la administración...¹⁰

4.3. Por otra parte, el Consejo de Estado en Sala Plena¹¹, unificó la jurisprudencia respecto de la competencia del juez de la acción popular en materia de actos administrativos, en los siguientes términos:

«... si el juez de la acción popular encuentra que el acto administrativo vulnera derechos e intereses colectivos, podrá adoptar todas las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos (salvo la anulación del acto o contrato). A guisa de ejemplo, el juez podría adoptar las siguientes medidas: (i) La inaplicación total o parcial con efectos interpartes -artículo

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Consejero ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas. Bogotá, D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 88001-23-31-000-2010-00026-02(AP).

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: William Hernández Gómez-Sentencia de unificación-Bogotá, D.C., 13 de febrero del 2018; Radicación: CE-SIJ 25000-23-15-000-2002-02704-01.



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

148 de la Ley 1437;¹² (ii) interpretación condicionada del acto administrativo; (iii) la suspensión de los efectos -eficacia- sin que ello obligue al juez ordinario a declarar la nulidad del mismo, puesto que el ámbito de análisis es diferente.

52. En este caso, pese a que desde la órbita del juez ordinario el acto sea considerado conforme al ordenamiento jurídico, podría suceder que el juez de la acción popular ordene la inaplicación, interpretación condicionada o suspensión de los efectos de aquel, total o parcialmente, mientras se supera la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuyo amparo se invoca.¹³

53. Ambas decisiones lejos de ser contradictorias, son complementarias, porque cada juez actúa bajo una órbita, óptica, reglas y principios diferentes: el uno en sede de legalidad abstracta o subjetiva, mientras que el segundo en sede de protección de intereses y derechos colectivos.

54. En consecuencia, la potestad de declarar la nulidad de un acto administrativo mediante la acción popular, aunque cumple con la naturaleza preventiva y restitutoria de este medio de protección, no es el único y más adecuado medio para ello, en aras de la armonía del sistema jurídico y la garantía del principio de seguridad jurídica. Lo anterior, porque el juez puede adoptar medidas diferentes que eviten irrumpir en las atribuciones del juez ordinario y en las consecuencias propias de otras acciones, lo que garantiza:

i) El derecho fundamental de acceso a la administración de justicia (en ambas esferas, ordinaria y constitucional).

ii) La primacía de los derechos e intereses colectivos en tanto que se pueden proteger con otras órdenes por parte del juez popular.

iii) La efectividad y garantía a otros medios de acción de carácter ordinario con contenido general, o subjetivo y particular.

55. Así las cosas, en criterio de la Sala Plena del Consejo de Estado las funciones del juez de la acción popular son diferentes a las que ejerce el juez administrativo cuando decide un conflicto para resolver si el acto administrativo adolece de alguna causal de nulidad. Como lo refirió la Corte Constitucional en Sentencia C-644 de 2011, el juez de la acción popular, antes que dedicarse a determinar quién debía proferir un acto o cómo debía emitir el acto, debe adoptar las medidas materiales que garanticen el derecho colectivo afectado con el acto, cuya fórmula no consiste precisamente en su anulación.

(iv) Recapitulación de la primera regla de unificación.

56. Conforme a lo expuesto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unifica el criterio interpretativo así:

En las acciones populares el juez no tiene la facultad de anular los actos administrativos, pero sí podrá adoptar las medidas materiales que salvaguarden el derecho o interés colectivo afectado con el acto administrativo que sea la causa de la amenaza, vulneración o el agravio de derechos e intereses colectivos; para el efecto, tendrá múltiples alternativas al momento de proferir órdenes de hacer o no hacer que considere pertinentes, de conformidad con el caso concreto.»

V. Análisis del caso en concreto.

En el presente asunto, es claro que de lo que se trata es debatir unas presuntas irregularidades en el trámite previo y durante la constitución de la Sociedad Terminal

¹² Ley 1437, artículo 148. Control por vía de excepción. En los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso Administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos inter partes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley. La decisión consistente en inaplicar un acto administrativo sólo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte.

¹³ Tal como lo indica la Corte Constitucional, en la acción popular el juez de la acción popular tiene la facultad de adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos sin que requiera anular el acto o contrato, según el caso. Para tal efecto expresó que «[...] 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" [...]» (sentencia C-644 de 2011).



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

de Transporte del Ariari S.A. del Municipio de Granada (Meta), que en sentir de la accionante vulneran los derechos colectivos invocados; como quiera, que lo pretendido es que se declare nulo el acto administrativo contenido en el Acuerdo No. 027 de 2009, por medio del cual, se le confirió facultades al Alcalde de dicha localidad para obtener empréstitos y utilizarlos en la adquisición de acciones de la sociedad anónima Terminal de Transporte del Ariari S.A., y la escritura pública No. 956 del 05 de marzo de 2010, mediante la cual se constituyó la referida sociedad.

Por otro lado, en sus fundamentos de derecho indicó que, el contrato de sociedad de la Terminal de Transporte del Ariari, es ilícito, al no existir autorización previa por parte del Ministerio de Transporte para constituir o construir una terminal de transporte terrestre, de conformidad con lo previsto en el Decreto 2762 de 2001; igualmente, que el ente territorial violó el ordenamiento jurídico al haber suscrito el contrato de sociedad de la Terminal de Transporte del Ariari, omitiendo demostrar que contaba con la capacidad de endeudamiento para adquirir los empréstitos equivalentes a \$2.000.000.000 autorizados en el Acuerdo No. 027 de 2017, en la modalidad de crédito, transgrediendo el artículo 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Ley 111 de 1996), por no haberse emitido certificado de disponibilidad presupuestal para respaldar los compromisos adquiridos en la escritura pública No. 956 de 2010.

En el mismo sentido, adujo que el Acuerdo Municipal No. 027 de 2009, que facultó al Alcalde de Granada (Meta) para constituir la sociedad Terminal de Transporte del Ariari, vulneró el artículo 71 de la Ley 136 de 1994, al no contar con la iniciativa del ejecutivo municipal, pues no fue incorporado en el proyecto de acuerdo presentado por este a la corporación edilicia; también, que la constitución de la aludida sociedad, es ilegal por no haberse cumplido los parámetros establecidos en las normas de la contratación pública y Constitución Política, al no demostrarse y/o realizado un estudio previo serio que justificara su creación; además, que el aporte societario realizado en especie (dos lotes de terreno) por Inversiones Nami S.A.S. a la Terminal de Transporte del Ariari S.A., lesiona el patrimonio social y público, pues los mismos se sustentan en el avalúo No. 10.067, sin que se precise a que valor se hace referencia, ni cuando fueron entregados, ni quien los autorizó.

En ese orden de ideas, lo primero que ha de decirse es que el Consejo de Estado ha precisado que la acción popular no es el escenario propicio para el debate de los actos administrativos, por lo que su procedencia en estos casos, está supeditada a que éstos amenacen o vulneren los derechos e intereses colectivos; en esa medida, el juez constitucional tiene la facultad de suspender la aplicación o ejecución del acto administrativo, se reitera, siempre que se acredite que vulnera o amenaza derechos e intereses colectivos. Sin embargo, ha de resaltarse que la nulidad de dichos actos es de competencia exclusiva del juez contencioso administrativo, entonces mal podría entenderse que mediante el trámite de una acción popular se puedan anular los mismos.



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Aclarado lo anterior, procederemos a estudiar lo referente a la vulneración del derecho colectivo a la **moralidad administrativa**. En este orden, las pruebas obrantes en el presente proceso, indican que el Concejo Municipal de Granada, mediante Acuerdo No. 027 del 07 de septiembre de 2009, autorizó al Alcalde de dicha localidad para que en el plazo de 230 días: i) hiciera parte de una sociedad de economía mixta, cuyo objeto social era planear, desarrollar, fomentar, comercializar, implementar, construir, y poner en funcionamiento el proyecto "*Terminal de Transporte de Pasajeros de Granada*", ii) adquiriera hasta el 49% del paquete accionario que llegare a emitir dicha sociedad, y iii) obtuviera empréstitos para la adquisición del paquete accionario por parte del municipio, mismo que surtió sus dos debates, fue sancionado y posteriormente publicado.

Al respecto, se acreditó que en virtud de dicho acto administrativo, se constituyó la sociedad de economía mixta Terminal de Transporte del Ariari S.A., en la que participó el mencionado municipio. No obstante, también se probó que la mentada sociedad fue disuelta el 21 de enero de 2011; además, que la administración municipal, no registró contrato de empréstito a favor de la misma ante el Ministerio de Hacienda, así como tampoco se pudo constatar que se hubiere registrado erogación alguna por parte del municipio con destino a tal negocio jurídico.

Así las cosas, si bien es cierto que se constituyó la sociedad en mención; no es menos cierto, que la misma no desarrolló el objeto para el cual fue constituida, amén de haber sido liquidada el año inmediatamente siguiente a su constitución, de lo que se sigue, que el acto administrativo en comento perdió su vigencia, presentándose el decaimiento del mismo, conforme lo normado en el numeral 5º del artículo 66 del C.C.A.

Por otro lado, se reitera, si bien en escritura pública No. 956 del 05 de marzo de 2010, se constituyó la Sociedad de Economía Mixta Terminal de Transporte del Ariari S.A., por parte del Municipio de Granada (Meta), de las sociedades Transportes Granada Ltda e Inversiones Nami S.A.S., de las Cooperativas de Transportadores del Ariari - COOTRANSARIARI y con Automotores del Ariari - COOAUTOARIARI, y del señor Álvaro Nicolás Cortes Palma; también lo es, que tal sociedad se disolvió en escritura pública No. 0000143 del 21 de enero de 2011, de la Notaría Primera de Villavicencio, tal como se observa en los folios 251 al 253 del expediente, sin que se hubiere hecho erogación alguna con destino a sus arcas por parte de la administración municipal.

Así las cosas, como quiera que de la lectura de la demanda se extrae que la parte actora ataca la legalidad de las actuaciones de la administración, las que estima estuvieron basadas en el desconocimiento de las normas vigentes para la expedición de tales actos de la administración, en especial lo regulado en la Constitución Política, el Estatuto Orgánico de Presupuesto, la Leyes 80 de 1993, 358 de 1997 y 489 de 1998, así como el Decreto 2762 de 2001 y el acuerdo No. 039 de 2004; es claro que debió acudir a las acciones ordinarias previstas en el



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

ordenamiento jurídico para el enjuiciamiento de las actuaciones u omisiones de la administración.

Así las cosas, el Despacho no amparará la protección del derecho a la moralidad administrativa, al no encontrar dentro del plenario prueba alguna que permita evidenciar su vulneración.

En cuanto al derecho colectivo de **"la defensa del patrimonio público"**; se reitera lo expuesto en párrafos que anteceden, dado que al evidenciarse que el acto administrativo contenido en el Acuerdo 027 de 2009 y la constitución de la sociedad de Economía Mixta Terminal de Transporte del Ariari S.A., mediante escritura pública N° 956 del 05 de marzo de 2010 e inscrita ante la Cámara de Comercio de Villavicencio el día 07 de mayo de 2010, con matrícula No. 00198937, posteriormente disuelta en escritura pública No. 0000143 del 21 de enero de 2011, de la Notaría Primera de Villavicencio, dichas actuaciones, no comprometieron recurso alguno del ente territorial, aunado a ello, en el Ministerio de Hacienda no se registró contrato de empréstito a favor del municipio de Granada - Meta, cuya destinación haya sido para la inversión en acciones en la sociedad anónima Terminal de Transporte del Ariari. Así las cosas, es claro que tampoco se vulnera el derecho colectivo en mención.

Corolario de lo anteriormente expuesto, el Despacho considera que en este caso, no se vulneraron los derechos colectivos a la moralidad administrativa y patrimonio público; y en consecuencia, la respuesta al segundo problema jurídico planteado es negativa, por lo que se negarán las pretensiones de la demanda.

Por otro lado, respecto al incentivo económico pretendido por la accionante, el Despacho no accederá al mismo, en atención a que la disposición de la Ley 472 de 1998, que consagraba ese derecho para los accionantes de la acción popular, fue derogada mediante la Ley 1425 del 29 de diciembre de 2010.

IV. Costas.

De conformidad con lo normado en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y no encontrando que se den los supuestos, para condenar en costas, el Despacho se abstendrá de imponer condena en este sentido.

Finalmente, se reconocerá personería para actuar a la abogada Ana Patricia Daza Bermúdez, identificada con la C.C. No. 40.389.501 de Villavicencio y T.P. No. 311.213 del C.S. de la J., como apoderada del Municipio de Granada (Meta), de conformidad con el poder visible a folio 676 del expediente y anexo 677.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Villavicencio, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

RESUELVE

PRIMERO. Declarar impróspera la excepción previa de caducidad, propuesta por la curadora ad litem de la Sociedad Inversiones Nami S.A., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente asunto.

SEGUNDO: Negar las pretensiones de la demanda, instaurada por la señora María Victoria Campos Perdomo en contra del Municipio de Granada (Meta), de las sociedades Terminal de Transporte del Ariari S.A., Transportes Granada Ltda e Inversiones Nami S.A.S., de las Cooperativas de Transportadores del Ariari - COOTRANSARIARI y con Automotores del Ariari - COOAUTOARIARI, y del señor Álvaro Nicolás Cortes Palma, conforme las motivaciones del presente asunto.

TERCERO: No condenar en costas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

CUARTO: Reconocer personería para actuar a la abogada Ana Patricia Daza Bermúdez, identificada con la C.C. No. 40.389.501 de Villavicencio y T.P. No. 311.213 del C.S. de la J., como apoderada del Municipio de Granada (Meta).

QUINTO: Désele cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, enviando copia de este fallo a la Oficina de Registro Público de Acciones Populares y de Grupo de la Defensoría del Pueblo.

SEXTO: Notifíquese la presente decisión a las partes, déjense las constancias del caso.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,

GLADYS TERESA HERRERA MONSALVE

Juez



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

NOTIFICACIÓN

En Villavicencio, a los _____ se NOTIFICA PERSONALMENTE la providencia de fecha 13 de marzo de 2019 a la Agente del Ministerio Público, Dra. ADRIANA DEL PILAR GUTIERREZ HERNÁNDEZ, en su calidad de Procuradora 94 Delegada Judicial I Administrativa.

ADRIANA DEL PILAR GUTIERREZ HERNÁNDEZ
Procuradora 94 Delegada Judicial I Administrativa.

ROSA ELENA VIDAL GONZÁLEZ
Secretaría



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

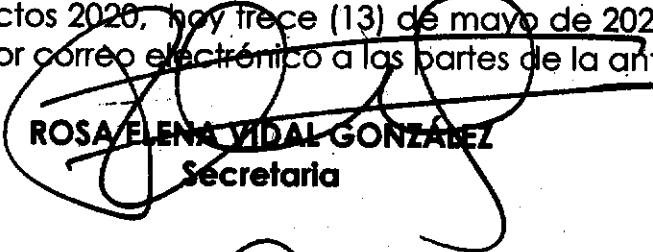
EDICTO.

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO META.

NOTIFICA A LAS PARTES.

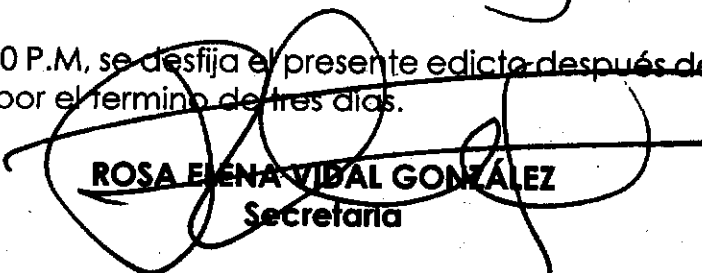
PROCESO NO: 50001 33 31 005 2010 00365 00
JUEZ: GLADYS TERESA HERRERA MONSALVE.
NATURALEZA: ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE: MARÍA VICTORIA CAMPOS PERDOMO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE GRANADA META, TERMINAL DE TRANSPORTES DEL ARIARI S.A Y OTROS
PROVEÍDO: TRECE (13) DE MARZO DE 2020
INSTANCIA: PRIMERA INSTANCIA.

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 323 del C.P.C, en obediencia al Acuerdo PCSJA20-11549 de 2020, y mientras dura la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, se fija el presente edicto en el portal Web de la Rama Judicial www.ramajudicial.gov.co Juzgados Administrativos-Edictos 2020, hoy trece (13) de mayo de 2020 a las 7:30 a.m. y se notifica en la misma fecha por correo electrónico a las partes de la anterior providencia,


ROSA ELENA VIDAL GONZÁLEZ
Secretaria

DESFIJACION

15/05/2020- siendo las 5:00 P.M, se desfija el presente edicto después de haber permanecido fijado en un lugar visible por el termino de tres días.


ROSA ELENA VIDAL GONZÁLEZ
Secretaria

