

INCENTIVO ECONOMICO EN ACCIONES POPULARES SOBRE MORALIDAD ADMINISTRATIVA-No procede al incumplir apropiación para adquirir áreas de importancia estratégica para recursos hídricos%MORALIDAD ADMINISTRATIVA-Características; depende de los motivos que subyacen en el acto al no responder al interés colectivo: desviación de poder%ADQUISICION DE AREAS DE IMPORTANCIA ESTRATEGICA-La no apropiación mínima de recursos no constituye violación a la moralidad administrativa%INMORAL-Concepto para definir moralidad administrativa

En el presente caso, la actora estima que el incentivo que debe reconocérsele es el previsto en el artículo 40 de la Ley 472, según el cual, en la sentencia que ampare el derecho colectivo a la moralidad administrativa, el demandante tendrá derecho a recibir el quince por ciento (15%) del valor que recupere la entidad pública en razón a la acción popular. No acertó la actora en sostener que el incumplimiento de la obligación de apropiar no menos del 1% de los ingresos del Municipio para adquirir áreas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, impuesta por el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 guarda relación con la moralidad administrativa. Representa amenaza para la preservación de los recursos hídricos. Esta Corporación ha precisado en tesis que ha sido constantemente reiterada, que la determinación de lo que debe entenderse por moralidad no puede depender del concepto subjetivo de quien califica la actuación sino de los **motivos que subyacen a la expedición del acto, de modo que ha de considerarse inmoral toda actuación que no responda al interés de la colectividad y específicamente, a los fines para los cuales fue facultado el funcionario que lo ejecuta. Se advierte, por tanto, una estrecha vinculación entre este principio y la desviación de poder.** Además, ha definido la 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. La Corporación ha precisado: 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. No se demostró que los Alcaldes del Municipio de Ayapel hayan violado la moralidad administrativa por haber omitido destinar un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos desde 1994, para adquirir áreas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales, tal como lo establece el artículo 111 de la Ley 99 de 1993. Se confirmará la sentencia apelada.

LEY 472 DE 1998 ARTICULO 140

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil siete (2007).

Radicación número: 23001-23-31-000-2004-00620-01

Actora: FUNDACIÓN AMBIENTAL GRITO DE LA TIERRA «FUNTIERRA»

Demandado: MUNICIPIO DE AYAPEL

ACCIÓN POPULAR

Se decide la apelación interpuesta por la actora contra la sentencia de 9 de diciembre de 2004, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Córdoba aprobó el pacto de cumplimiento celebrado entre las partes y reconoció el incentivo.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

El 26 de julio de 2004, LA FUNDACIÓN AMBIENTAL GRITO DE LA TIERRA, en adelante «FUNTIERRA», ejerció acción popular contra el Municipio de Ayapel para reclamar protección a los derechos colectivos al equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible.

1.1. Hechos

El Municipio de Ayapel ha incumplido la obligación impuesta por el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 ¹, de apropiarse un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos, por 15 años, para adquirir áreas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos que alimentan los acueductos municipales y distritales.

¹ «Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones».

A causa de esa omisión, las fuentes de agua que surten los acueductos municipales han disminuido su causal, lo que amenaza la disponibilidad del recurso hídrico para el abastecimiento humano.

1.2. Pretensiones

El actor solicita que se ordene al Municipio de Ayapel:

- Ordenar al Concejo que en los términos del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 incluya en el presupuesto una partida equivalente al 1% de los ingresos municipales destinada a adquirir áreas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos que alimentan los acueductos municipales.
- Liquidar la partida correspondiente a los años 1993 a 2006, en consideración a que la obligación surgió desde cuando entró en vigencia de la Ley 99 de 1993
- Disponer que la Corporación Autónoma Regional para los Valles de los ríos Sinú y San Jorge –CVS administren estas áreas de modo que se utilicen con el objeto de preservar el recurso hídrico.
- Convocar a la sociedad civil para que participe en la administración de estas áreas estratégicas.
- Reconocerle el incentivo de que trata el artículo 40 de la Ley 472 de 1998.
- Compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación para que investigue al actual Alcalde de Ayapel, a sus antecesores y al Gobernador de Córdoba por omitir el cumplimiento de un deber legal.

2. LA CONTESTACIÓN

El Tribunal no reconoció personería para actuar en nombre del Municipio de Ayapel a quien contestó la demanda, por no haberse acreditado que el otorgante es el representante legal del ente territorial.

3. LA AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

Tuvo lugar el 23 de noviembre de 2004, con la asistencia del Procurador Judicial Agrario II, el apoderado de la actora, el Alcalde de Ayapel, su apoderado y el Secretario General de la Corporación Autónoma Regional para los Valles de los ríos Sinú y San Jorge –CVS.

Para dar cumplimiento al artículo 111 de la Ley 99 de 1993 el Alcalde se comprometió a incluir en el presupuesto una partida equivalente al 1% de los recursos propios del Municipio desde el año 1994 hasta el 2004, a adelantar las gestiones para adquirir las áreas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos, y a celebrar Convenio con la CVS para su administración.

La CVS se comprometió a asesorar a la administración municipal en la definición técnico-ambiental de las áreas a adquirirse y a desarrollar conjuntamente, las actividades necesarias para su preservación y conservación, previa suscripción del convenio respectivo.

Se encomendó al Procurador Agrario y Ambiental vigilar el cumplimiento del pacto, y se dispuso que a esos efectos el Alcalde de Ayapel rendiría informes trimestrales.

4. LA SENTENCIA APROBATORIA DEL PACTO DE CUMPLIMIENTO

En sentencia de 9 de diciembre de 2004 el Tribunal Administrativo de Córdoba analizó la legalidad y congruencia de lo acordado en el pacto de cumplimiento, con los hechos y pretensiones de la demanda conforme a lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley 472 de 1998.

Aprobó el acuerdo y reconoció a la actora un incentivo equivalente a diez (10) salarios mínimos, a cargo del Municipio de Ayapel.

II. LA IMPUGNACIÓN

El apoderado de la actora argumenta que el Tribunal para reconocer el incentivo el tribunal debió aplicar el artículo 40 de la Ley 472 de 1998, que establece que el demandante tendrá derecho a recibir el quince por ciento (15%) del valor que recupere la entidad pública en razón a la acción popular, pues la moralidad administrativa es el derecho colectivo vulnerado al omitir cumplir el artículo 111 de la Ley 99 de 1993.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Cuarto Delegado ante el Consejo de Estado consideró que no tuvo razón la actora al alegar la aplicación del artículo 40 de la Ley 472 de 1998, comoquiera que el Municipio no ha recuperado ningún valor.

Además, sostuvo que las acciones populares carecen de contenido subjetivo, es decir, no persiguen un resarcimiento pecuniario, pues se actúa en defensa del interés público, y así la ley prevea una recompensa, ésta no es su finalidad primordial.

IV. CONSIDERACIONES

El artículo 39 de la Ley 472 de 1998, establece que en la acción popular el actor tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales.

En el presente caso, la actora estima que el incentivo que debe reconocérsele es el previsto en el artículo 40 de la Ley 472, según el cual, en la sentencia que ampare el derecho colectivo a la moralidad administrativa, el demandante tendrá derecho a recibir el quince por ciento (15%) del valor que recupere la entidad pública en razón a la acción popular.

No acertó la actora en sostener que el incumplimiento de la obligación de apropiar no menos del 1% de los ingresos del Municipio para adquirir áreas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, impuesta por el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 guarda relación con la moralidad administrativa. Representa amenaza para la preservación de los recursos hídricos.

Esta Corporación ha precisado en tesis que ha sido constantemente reiterada ², que la determinación de lo que debe entenderse por moralidad no puede depender del concepto subjetivo de quien califica la actuación sino de los motivos que subyacen a la expedición del acto, de modo que ha de considerarse inmoral toda actuación que no responda al interés de la colectividad y específicamente, a los fines para los cuales fue facultado el funcionario que lo ejecuta. Se advierte, por tanto, una estrecha vinculación entre este principio y la desviación de poder.

² Sentencia de 25 de mayo de 2006, Expediente No. 2004-00385, Actor Víctor José Hernández Mercado. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

Además, ha definido la 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.

La Corporación ha precisado:

«La moralidad 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.

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 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 6º CP), 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.»

No se demostró que los Alcaldes del Municipio de Ayapel hayan violado la

moralidad administrativa por haber omitido destinar un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos desde 1994, para adquirir áreas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales, tal como lo establece el artículo 111 de la Ley 99 de 1993.

Se confirmará la sentencia apelada.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A :

CONFÍRMASE la sentencia apelada, proferida el 9 de diciembre de 2004 por el Tribunal Administrativo de Córdoba.

Cópiese, notifíquese y, en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el treinta y uno (31) de mayo de 2007.

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN
Presidenta

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA
Ausente con permiso

