

ACCIÓN POPULAR - Accede. Se modifican órdenes dadas en el fallo de primera instancia / VULNERACIÓN DEL DERECHO E INTERÉS COLECTIVO A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA / OMISIÓN DE LA AUTORIDAD DEMANDADA DE CULMINAR OBRA PÚBLICA / CONTRATO INTERADMINISTRATIVO - Para la construcción de una biblioteca con su respectiva dotación / RESPONSABILIDAD DEL MINISTERIO DE CULTURA SOBRE LA FALTA DE EJECUCIÓN DE LA OBRA PÚBLICA - La falta de competencia no justifica la no realización de la obra pública

[La Sala deberá establecer si existió vulneración del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa por parte de la autoridad demandada, al omitir la terminación de la construcción de la biblioteca del municipio de Paz de Ariporo, según lo dispuesto en el contrato interadministrativo 074 de 2005]. (...) La Sala modificará la sentencia de primera instancia para declarar la violación del derecho colectivo a la moralidad pública por parte de las entidades demandadas. Lo anterior, como quiera que la suma de sus omisiones contribuyó a que la biblioteca del municipio de Paz de Ariporo sea, después de más de trece años de haberse proyectado su ejecución, una obra inconclusa que no presta ningún servicio a la comunidad: Respecto de la Nación – Ministerio de Cultura, que es el único apelante que solicitó la revocatoria del fallo de primera instancia, la Sala encuentra que no ofreció argumentos que sustenten su solicitud y, por lo contrario, está probado que incumplió las obligaciones que asumió a través del contrato interadministrativo 074 de 2005, lo cual contribuyó a la vulneración al derecho colectivo antes mencionado. (...) [A su vez, la Sala] rechazará la solicitud del Departamento de Casanare tendiente a ampliar el plazo de entrega del resultado de la consultoría 2696 de 2017, pues dicho contrato ya se liquidó. Igualmente se rechazará la solicitud del Municipio de Paz de Ariporo de ser excluido de la financiación de la obra, pues su alegada incapacidad presupuestal no es óbice para que realice gestiones para obtener los recursos. La Sala modificará la sentencia de primera instancia e impartirá órdenes con el fin de que la terminación de la construcción y puesta en funcionamiento de la biblioteca del municipio de Paz de Ariporo llegue a buen término, sin que las mismas interfieran en la autonomía y competencias de las entidades públicas condenadas, a quienes le corresponde determinar las vías para alcanzar el objetivo encomendado. (...) [A juicio de la Sala,] las obligaciones del Ministerio de Cultura no se circunscribían a la dotación de la biblioteca del municipio de Paz de Ariporo, sino que se extendían a la supervisión de la ejecución del convenio, exigir el cumplimiento, comunicar irregularidades en desarrollo del convenio e incluso solicitar la prórroga de este. En consecuencia, le asiste razón al a quo al señalar que la responsabilidad del Ministerio se concretó en la omisión de deberes de control y vigilancia, aspecto que el Ministerio en su recurso no rebatió, pues se limitó a indicar que había cumplido las obligaciones a su cargo, pero sin concretar de qué forma efectuó la supervisión del convenio. (...) De acuerdo con todo lo expuesto, es claro que el Ministerio de Cultura emprendió la ejecución de un proyecto, asumió obligaciones y finalmente las incumplió. Por ende, para la Sala no es de recibo que ahora argumente la falta de competencia para aportar recursos para la culminación de obras de las entidades territoriales, pues la discusión no versa sobre la competencia legal para hacerlo, sino sobre el incumplimiento de los compromisos contraídos con el proyecto.

ACCIÓN POPULAR - Accede. Se modifican órdenes dadas en el fallo de primera instancia / VULNERACIÓN DEL DERECHO E INTERÉS COLECTIVO A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA / OMISIÓN DE LA AUTORIDAD DEMANDADA DE CULMINAR OBRA PÚBLICA / CONTRATO INTERADMINISTRATIVO - Para la construcción de una biblioteca con su

respectiva dotación / RESPONSABILIDAD DEL DEPARTAMENTO DE CASANARE Y EL MUNICIPIO DE PAZ DE ARIPORO SOBRE LA FALTA DE EJECUCIÓN DE LA OBRA PÚBLICA - La falta de competencia no justifica la no realización de la obra pública / MODIFICACIÓN DE ÓRDENES PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LA CONSTRUCCIÓN Y EJECUCIÓN FINAL DE LA BIBLIOTECA / REINTEGRACIÓN DEL COMITÉ DE VERIFICACIÓN

[La Sala deberá determinar si la justificación dada por la autoridad demandada sobre la falta de competencia para continuar con el cumplimiento del contrato interadministrativo 074 de 2005, es suficiente para no decretar la protección del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa, pese a que después de 14 de años de construcción de la biblioteca del municipio de Paz de Ariporo, no se ha terminado de ejecutar la obra pública]. (...) En el caso concreto las acciones y omisiones de las entidades desconocieron obligaciones surgidas de las diferentes relaciones contractuales contraídas para los efectos de realizar la obra. (...) [En efecto, la Sala encuentra que,] [e]l Departamento y el Municipio suscribieron contrato interadministrativo para la terminación de la obra que denominaron como “segunda etapa de construcción”, con lo cual no hicieron más que dar apariencia de regularidad al hecho de que la biblioteca no estuviera en servicio y a que el contrato que originalmente se había suscrito para ello había resultado frustrado por razones atribuibles a la falta de planeación del proyecto. Finalmente, luego de 14 años ninguna entidad se ha hecho cargo de la terminación y puesta en funcionamiento de una obra prevista en beneficio de la comunidad. En consecuencia, se declarará la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa y se modificará la sentencia de primera instancia, pues en esta no se concluyó ni declaró la vulneración del referido derecho colectivo. (...) La Sala considera necesario modificar las órdenes para la protección del derecho colectivo vulnerado, con el objeto de que las ordenes impartidas no se traduzcan en una intromisión en las facultades y competencias de las entidades responsables de la vulneración del derecho colectivo. (...) De esta forma y de conformidad con las facultades conferidas al juez popular por el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 , la Sala impartirá las órdenes para que la terminación de la obra y la puesta en funcionamiento llegue a buen término, pero respetando la autonomía de las entidades a las que, dentro del marco de sus competencias, les corresponderá definir las vías, instrumentos, recursos, para alcanzar el objetivo, definiéndolo de la manera en que mejor se protejan los intereses de la colectividad.

NOTA DE RELATORÍA: Con aclaración de voto del doctor Alberto Montaña Plata, sin medio magnético a la fecha.

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 34

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Bogotá, D.C., cinco (5) de octubre de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 85001-23-33-000-2017-00030-01(AP)

Actor: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL CASANARE

Demandado: MINISTERIO DE CULTURA Y OTROS

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la Nación – Ministerio de Cultura, el Departamento de Casanare y el Municipio de Paz de Ariporo contra la sentencia dictada el 30 de agosto de 2018 por el Tribunal Administrativo de Casanare que resolvió:

<<1° Declarar no probadas las excepciones instrumentales de falta de legitimación material por pasivas propuestas por algunos demandados.

2° DECLARAR vulnerados los derechos colectivos relativos a protección de patrimonio público, goce de bienes estatales destinados al uso común, seguridad y movilidad públicas, acceso efectivo a servicios públicos institucionales, previsión de desastres técnicamente previsibles y desarrollo ordenado de las ciudades con prioridad de calidad vida de sus habitantes, por las actuaciones y omisiones en que han incurrido la NACIÓN (Ministerio de Cultura), el DEPARTAMENTO DE CASANARE y el MUNICIPIO DE PAZ DE ARIPORO, en las circunstancias señaladas en la motivación.

3° ORDENAR, a título de medidas judiciales para la protección efectiva de dichos derechos e intereses colectivos, al DEPARTAMENTO DE CASANARE y al MUNICIPIO DE PAZ DE ARIPORO, como obligados principales, así como a la NACIÓN (Ministerio de Cultura) en virtud de subsidiariedad, realizar las actuaciones, contrataciones, gestiones y demás actividades administrativas que se requieran para EJECUTAR hasta su culminación los estudios previos finales, inversiones, trabajos públicos y puesta en funcionamiento de la BIBLIOTECA PÚBLICA DE PAZ DE ARIPORO, en los términos, condiciones y plazos señalados en la consideración sexta (6ª) de la parte motiva de este fallo.

4° ORDENAR la conformación de comité de verificación de cumplimiento de fallo, con los integrantes, reglas básicas de funcionamiento y responsabilidades indicadas en la consideración séptima (7ª) de la motivación.

5ª ORDENAR que por Secretaría, sin esperar a ejecutoría se remita copia de la demanda, del acta de inspección judicial (resumen y grabación) y de este fallo, al nivel central de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN y CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA, para que si a bien lo tienen se ocupen de eventuales responsabilidades individualizadas de quienes corresponda, por los contratos, actuaciones, hechos y omisiones a que se refiere la sentencia popular.

6° Sin costas en la instancia (...)>>

La Sala es competente para proferir esta providencia, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 1437 de 2011 según la cual el Consejo de Estado es competente para conocer de las apelaciones de las sentencias de primera instancia de los tribunales administrativos. Además, de conformidad con el artículo 13.13 del acuerdo 80 de 2019, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer, en segunda instancia, de las <<acciones populares que versen sobre asuntos contractuales y aquellas relacionadas con el derecho a la moralidad administrativa>>.

I. ANTECEDENTES

A. Posición de la parte demandante

1.- La demanda que dio origen al proceso fue interpuesta el **24 de febrero de 2017** por Diana Patricia Puentes Suárez, Defensora del Pueblo Regional Casanare. Se dirigió contra la Nación – Ministerio de Cultura, el Departamento de Casanare y el Municipio de Paz de Ariporo con el fin de que se declarara su responsabilidad por la vulneración a los derechos e intereses colectivos de moralidad administrativa, defensa del patrimonio público y goce del espacio público como consecuencia de la falta de terminación, deterioro y abandono de la obra civil de la biblioteca pública del municipio de Paz de Ariporo.

2.- En la demanda se formularon las siguientes pretensiones:

*<<**PRIMERO.** DECLARAR vulnerados los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y la defensa del patrimonio público a la comunidad del Departamento de Casanare y en especial del Municipio de Paz de Ariporo por falta de terminación, dotación y puesta al servicio público de la Biblioteca Pública del Municipio de Paz de Ariporo por parte del MINISTERIO DE CULTURA, el DEPARTAMENTO DE CASANARE y el MUNICIPIO DE PAZ DE ARIPORO.*

***SEGUNDO.** Se AMPAREN a comunidades del Departamento de Casanare y el Municipio de Paz de Ariporo los derechos e intereses colectivos vulnerados por el Ministerio de Cultura, el Departamento de Casanare y el Municipio de Paz de Ariporo.*

***TERCERO.** Se ORDENE al MINISTERIO DE CULTURA, a el DEPARTAMENTO DE CASANARE y al MUNICIPIO DE PAZ DE ARIPORO, por conducto de sus representantes legales o quien hagan sus veces (sic), que deberá efectuar, de acuerdo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad señalados en el artículo 288 de la Constitución Política; todos los trámites administrativos,*

jurídicos, financieros y demás a que haya lugar para la terminación, dotación y puesta en funcionamiento de la Biblioteca Pública del Municipio de Paz de Ariporo.>>

3.- Las pretensiones se fundaron en las siguientes afirmaciones:

3.1.- La Nación – Ministerio de Cultura y el Departamento de Casanare suscribieron el convenio interadministrativo 074 de 2005 con el fin de aunar esfuerzos para la construcción y dotación de las bibliotecas públicas de los municipios de Yopal, Paz de Ariporo y Villanueva (Casanare). En relación con la biblioteca de Paz de Ariporo, el Departamento de Casanare se obligó a aportar los recursos y a su construcción, mientras que el Ministerio de Cultura se comprometió a entregar los diseños y a su dotación con libros, equipos y mobiliario.

3.2.- En desarrollo del convenio anterior, el Departamento de Casanare celebró el contrato de obra pública 0301 de 2006 con el Consorcio Alejandría cuyo objeto era la construcción de la Biblioteca Pública de Paz de Ariporo por un valor de \$2.107.879.080 pesos. Sin embargo, la ejecución del contrato no culminó con la construcción y terminación de la biblioteca porque se presentaron problemas en el diseño y en la estimación de las cantidades iniciales de obra, que llevaron a su suspensión en dos ocasiones y finalmente a su liquidación bilateral.

3.3.- El 27 de septiembre de 2007, la Nación – Ministerio de Cultura y el Departamento de Casanare liquidaron de forma bilateral el convenio interadministrativo 074 de 2005. En el acta se consignó que no se haría entrega del mobiliario porque no se había culminado la obra.

3.4.- Posteriormente, el Departamento de Casanare y el Municipio de Paz de Ariporo suscribieron el contrato interadministrativo 114 de 2008 cuyo objeto era la terminación de la construcción de obra, que denominaron <<construcción de la segunda etapa>> de la biblioteca pública de Paz de Ariporo, por un valor de \$1.454.000.000. Con fundamento en este contrato el Municipio se obligó a contratar la obra civil y la interventoría, además de la construcción de la denominada <<segunda etapa>> de la biblioteca. Por su parte, el Departamento se comprometió, entre otras cosas, a aportar los recursos y entregar los planos, diseños y especificaciones técnicas.

3.5.- El anterior contrato interadministrativo no se ejecutó, pues el Municipio detectó falencias en los diseños y especificaciones técnicas que hacían insuficientes los recursos previstos, por lo que reintegró los recursos al Departamento.

3.6.- La Defensoría del Pueblo Regional Casanare requirió a las entidades para que *<<adoptaran las medidas necesarias para la terminación y puesta en funcionamiento de la Biblioteca de Paz de Ariporo>>*. Sin embargo, en las repuestas del Departamento de Casanare y del Municipio de Paz de Ariporo no se indicó ninguna acción concreta dirigida a terminar y poner en funcionamiento la biblioteca. El Ministerio de Cultura no dio respuesta.

3.7.- Las entidades demandadas son responsables de la vulneración de los derechos colectivos alegados porque: (i) al Ministerio de Cultura le corresponde la promoción, creación y fortalecimiento de las bibliotecas públicas, además debe promover la cobertura de los servicios públicos bibliotecarios, según las leyes 397 de 1997 y 1379 de 2010, respectivamente. Adicionalmente, tenía obligaciones de vigilancia y supervisión del convenio interadministrativo 074 de 2005; (ii) al Departamento de Casanare le correspondía, según el convenio interadministrativo 074 de 2005, la gestión de recursos y la construcción de la biblioteca y (iii) el Municipio debía realizar las gestiones para que *<<se termine de construir y se dé al servicio de su comunidad dicho bien cultural>>*.

B. Posición de la parte demandada

4.- **La Nación – Ministerio de Cultura** se opuso a las pretensiones formuladas. Señaló que: (i) la construcción de bibliotecas públicas no es un objetivo misional de la entidad ni existe obligación en tal sentido y (ii) propuso la excepción de falta de legitimación por pasiva porque fue el Departamento de Casanare quien incumplió el convenio interadministrativo 074 de 2005, pues asumió la construcción de la obra.

4. 1.- En su escrito de alegatos insistió en que cumplió con las obligaciones a su cargo emanadas de convenio interadministrativo 074 de 2005 por lo que *<<no es la entidad llamada a ser declarada responsable de la vulneración de los derechos colectivos>>*.

5.- El **Departamento de Casanare** también se opuso a las pretensiones de la demanda. En su escrito expresó que: (i) *<<está haciendo las gestiones necesarias para dar por terminadas las obras>>*, y que, además, la inversión no constituyó detrimento patrimonial, pues fue una *<<inversión útil y constituyó una inversión mancomunada>>* y (ii) propuso la excepción de *<<responsabilidad solidaria en la terminación de obras>>*, dado que según la Ley 397 de 1997, la competencia de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas recae en el Gobierno Nacional, Departamentos, Distritos y Municipios.

5. 1.- En sus alegaciones finales: (i) manifestó que en el curso del proceso suscribió con el Consorcio AC Ingeniería Davinci el contrato de consultoría 2696 de 2017 con el objeto de realizar el diagnóstico integral para la *terminación* y puesta en funcionamiento de la biblioteca del municipio de Paz de Ariporo; (ii) allegó oficio de fecha 18 de junio de 2018 suscrito por la interventoría del contrato 2696/2017 - Unión Temporal Intercol y dirigido al director técnico del Banco de Programas y Proyectos del Departamento de Casanare, en el cual informó que el presupuesto final para la terminación y puesta en funcionamiento de la obra ascendía a la suma de \$4.761.675.833 y (iii) señaló que el contrato de consultoría suscrito demuestra que la entidad realizó *<<las gestiones necesarias para dar por terminada la obra>>*.

6.- El **Municipio de Paz de Ariporo** también rechazó las pretensiones de la demanda. Como argumento de defensa propuso la excepción de falta de legitimación por pasiva, pues el Departamento de Casanare y el Ministerio de Cultura fueron las entidades responsables de la construcción de la biblioteca pública. Precisó que asumió la construcción de la *<<segunda etapa>>* según el contrato interadministrativo 114 de 2008, pero dicho contrato no se ejecutó porque *<<se presentaron falencias en los diseños y especificaciones técnicas, por no estar previstas algunas actividades lo cual no hacía viable la obra>>*.

6. 1.- En su escrito de alegatos reiteró que si bien suscribió el contrato interadministrativo 114 de 2008 con el Departamento de Casanare para construir la *<<segunda etapa>>* de la biblioteca, lo cierto es que este se liquidó y se terminó de mutuo acuerdo ante la imposibilidad de desarrollar el objeto, razón por la cual devolvió el dinero recibido.

C. Audiencia de pacto de cumplimiento

7.- El 23 de octubre de 2017 se declaró fallida la audiencia de pacto de cumplimiento por la falta de acuerdo específico para la construcción de la obra y por la inasistencia del representante de la Nación – Ministerio de Cultura.

D. Sentencia recurrida

8.- El Tribunal Administrativo de Casanare, en sentencia proferida el 30 de agosto de 2018, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

8.1.- La responsabilidad de las entidades demandadas se deriva del artículo 24 de la Ley 397 de 1997, según el cual la Red Nacional de Bibliotecas Públicas debe ser desarrollada por el gobierno nacional, departamental y municipal.

Adicionalmente, porque en el año 2005 se celebró un convenio interadministrativo con el fin de que se construyera la biblioteca, pero el resultado es *<<una obra civil inconclusa, en estado de abandono>>* porque ninguna entidad se comprometió a culminar el proyecto.

8.2.- Respecto de las demandadas precisó que: (i) el Ministerio de Cultura contribuyó *<<al desastre>>* con su omisión de los deberes de control y vigilancia porque no es *<<suficiente que entregue unos diseños, planos, algunos libros y prometa mobiliario y se desentienda de los fines>>*; (ii) el Departamento de Casanare solo demostró *<<intenciones de propósito>>* como haber suscrito un convenio interadministrativo con tal fin y (iii) el Municipio de Paz de Ariporo no cumplió su deber de realizar la inversión municipal con destino a la cultura, en especial en la construcción de una herramienta cuyos beneficiarios serían los habitantes de dicho municipio.

8.3.- Declaró vulnerados los derechos colectivos al patrimonio público; goce de bienes estatales destinados al uso común; seguridad y movilidad públicas; acceso efectivo a los servicios públicos institucionales; previsión de desastres técnicamente previsibles y desarrollo ordenado de las ciudades con prioridad de la calidad de vida. Al respecto, precisó que la obra estaba inconclusa y *<<las moles de concreto no sirven a nadie>>*, y que la obra pública se encontraba cerca a redes eléctricas de alta tensión y con problemas de acceso seguro porque las

instituciones educativas del municipio se encuentran al otro lado de una vía nacional de alto tránsito. Aunque en su parte motiva hizo referencia al derecho colectivo a la moralidad administrativa, en la resolutive no hizo ninguna declaración frente al mismo.

8.4.- Impartió las siguientes órdenes para la construcción y puesta en funcionamiento de la biblioteca del municipio de paz de Ariporo: **(i)** El Departamento de Casanare tendrá dos (2) meses, a partir de la ejecutoria de la sentencia, para entregar el resultado del contrato de consultoría 2696 de 2017; **(ii)** el Departamento de Casanare y el Municipio de Paz de Ariporo cofinanciarán la terminación de la construcción para dejar el edificio *<<listo para recibir dotaciones y fondo bibliográfico>>*. Con tal fin: (a) el proceso de selección de contratistas (obra e interventoría) deberá efectuarse en un plazo de *<<hasta seis (6) meses siguientes a la ejecutoria>>*; (b) la obra deberá culminarse y quedar lista con todos los servicios públicos, acceso, solución de movilidad dentro de los 2 años siguientes a la ejecutoria del fallo; (c) el Departamento de Casanare *<<deberá completar no menos del ochenta (80%) de las inversiones totales>>* para lo cual destinará una partida no menor al valor actual de lo que destinó en el Convenio 114 de 2008; (d) el Municipio de Paz de Ariporo completará *<<no menos del veinte (20%) de la inversión total>>* para lo cual deberá apropiar el 50% de los recursos con destino a cultura de la vigencia fiscal en que cobre ejecutoria la sentencia y (e) Municipio y Departamento deberán gestionar acuerdos, permisos, licencias y cualquier aspecto administrativo que se requiera para remover obstáculos y neutralizar riesgos inherentes a la cercanía de redes de tensión y a las soluciones de movilidad; **(iii)** la Nación – Ministerio de Cultura responderá subsidiariamente por los recursos de inversión para terminar la construcción de la biblioteca. El monto de su concurrencia *<<dependerá de la justificación técnica, presupuestal y financiera que le sometan Casanare y Paz de Ariporo, para competir por las partidas previstas en la vigencia fiscal de ejecutoria del fallo y otra más con destino a la Red Nacional de Bibliotecas; o con otros recursos de inversión, en ambos casos priorizando la terminación de dicha obra inconclusa por sobre nuevos proyectos>>*. Además, deberá entregar la dotación (mobiliario y equipo requerido) dentro del mes siguiente a la terminación de la obra y **(iv)** el Municipio deberá garantizar con carácter permanente los recursos de todo tipo para mantener en funcionamiento la biblioteca.

8.5.- Conformó el comité de verificación para el control del cumplimiento del fallo integrado por el alcalde de Paz de Ariporo, el ministro de Cultura, el personero municipal, el procurador 53 judicial II para asuntos administrativos y designó como coordinador al gobernador del Casanare.

8.6.- Ordenó que, sin necesidad de que la sentencia cobrara ejecutoria, esta se pusiera en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República con el fin de que se adelantaran las investigaciones por la <<extrema negligencia de los administradores públicos (Ministerio de Cultura, gobernación de Casanare y alcaldía de Paz de Ariporo) durante un lapso de trece (13) años>>.

E. Recursos de apelación

9.- La **Nación – Ministerio de Cultura** apeló la sentencia de primera instancia con el fin de lograr su revocatoria y que, en su lugar, se negarán las pretensiones de la demanda respecto de dicha entidad. En su recurso precisó que: (i) cumplió con las obligaciones a su cargo derivadas del convenio interadministrativo 074 de 2005 y que la obligación de gestionar los recursos y construir la biblioteca era del Departamento de Casanare; (ii) las entidades gozan de autonomía territorial y de la administración de sus recursos, por lo que no puede la Nación << cubrir detrimentos fiscales de las entidades territoriales >>; (iii) la decisión es permisiva porque encontró detrimentos patrimoniales pero <<no compulsas copias para que estas se investiguen >> sino ordena a la Nación responder por la << mala gestión administrativa de las entidades territoriales >>; (iv) no es competencia del Ministerio de Cultura aportar recursos de manera subsidiaria para la culminación de obras inconclusas por negligencia de las entidades territoriales.

10.- El **Departamento de Casanare** apeló la sentencia de primera instancia con el fin de lograr su modificación en lo que respecta a los plazos para su cumplimiento y los recursos de inversión. En particular señaló: (i) el resultado de la consultoría 2696 de 2017 requería ser aprobado por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Nacional (OCAD) lo cual tardaría <<entre 4 y 6 meses >> y que podría afectar el plazo de dos meses establecido en la sentencia; (ii) debía tomarse como valor de la inversión la suma de \$4.761.675.833, monto contenido en el informe del contrato de interventoría y el cual es superior a la suma señalada en el Contrato interadministrativo 114 de 2008; (iii) las obligaciones de inversión

económica eran imprecisas, pues se obligó subsidiariamente al Ministerio de Cultura sin establecer montos, lo cual era contradictorio porque la Nación es quien posee más recursos.

11.- El **Municipio de Paz de Ariporo** hizo lo propio y en su recurso solicitó la modificación de las ordenes impartidas en la sentencia de primera instancia. Al respecto, señaló que: (i) el presupuesto para la terminación y puesta en funcionamiento de la biblioteca ascendía a \$4.761.675.833 <<*sin tener certeza que en la mencionada suma se incluya la contratación de la interventoría*>>; (ii) la subsidiariedad establecida a favor del Ministerio de Cultura quedó sometida a la aceptación que hiciera de la justificación presupuestal del Departamento y Municipio, lo cual eventualmente conduciría al desacato de la sentencia y (iii) para el cumplimiento de la sentencia era necesario que se aprobaran vigencias futuras presupuestales, pero las mismas superarían el periodo del gobierno municipal y la obra no está incluida en el plan de desarrollo municipal, siendo este un requisito para su aprobación. En consecuencia, solicitó que fueran el Ministerio de Cultura y el Departamento de Casanare quienes financiaran el 100% de la obra.

F. Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio público

12.- La actora popular alegó de conclusión en segunda instancia y solicitó la confirmación de la sentencia.

13.- El 1° de marzo de 2019 el Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado remitió el concepto 19-024 el, en el cual solicitó: (i) modificar la obligación subsidiaria de la Nación – Ministerio de Cultura en la provisión de recursos para la finalización de la obra porque no tenía dentro de sus funciones el financiamiento del proyecto. En consecuencia, dicha entidad debía cumplir con la labor de vigilancia y supervisión de la obra, al igual que la dotación de libros y equipos acorde con el convenio interadministrativo 074 de 2005 y (ii) adicionar el fallo con el fin de incluir un término de 6 meses para que el Departamento de Casanare y el Municipio de Paz de Ariporo efectuaran la gestión presupuestal para el cumplimiento de la sentencia.

II.- CONSIDERACIONES

G. Planteamiento y decisiones adoptadas

14.- La Sala modificará la sentencia de primera instancia para declarar la violación del derecho colectivo a la moralidad pública por parte de las entidades demandadas. Lo anterior, como quiera que la suma de sus omisiones contribuyó a que la biblioteca del municipio de Paz de Ariporo sea, después de más de trece años de haberse proyectado su ejecución, una obra inconclusa que no presta ningún servicio a la comunidad:

14.1.- Respecto de la Nación – Ministerio de Cultura, que es el único apelante que solicitó la revocatoria del fallo de primera instancia, la Sala encuentra que no ofreció argumentos que sustenten su solicitud y, por lo contrario, está probado que incumplió las obligaciones que asumió a través del contrato interadministrativo 074 de 2005, lo cual contribuyó a la vulneración al derecho colectivo antes mencionado.

14.2.- Se rechazará la solicitud del Departamento de Casanare tendiente a ampliar el plazo de entrega del resultado de la consultoría 2696 de 2017, pues dicho contrato ya se liquidó. Igualmente se rechazará la solicitud del Municipio de Paz de Ariporo de ser excluido de la financiación de la obra, pues su alegada incapacidad presupuestal no es óbice para que realice gestiones para obtener los recursos.

14.3.- La Sala modificará la sentencia de primera instancia e impartirá órdenes con el fin de que la terminación de la construcción y puesta en funcionamiento de la biblioteca del municipio de Paz de Ariporo llegue a buen término, sin que las mismas interfieran en la autonomía y competencias de las entidades públicas condenadas, a quienes le corresponde determinar las vías para alcanzar el objetivo encomendado.

H.- El derecho colectivo a la moralidad administrativa violado como consecuencia de dejar una obra pública inconclusa, perdiendo los recursos invertidos en ella e incumpliendo el propósito perseguido al decidir su ejecución.

15.- Al definir las finalidades y principios a los cuales está sujeta la actividad de la administración, la Constitución Política de 1991 en su artículo 209 se refirió expresamente a la moralidad, la eficacia y la economía, en los siguientes términos:

<<ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. >>

16.- La misma Constitución incluyó en el artículo 88, como derecho o interés colectivo, el relativo a la moralidad administrativa y el artículo 4 de la ley 472 de 1998 al regular las *acciones populares* incluyó, como *derecho o interés colectivo*, el de la *moralidad administrativa*¹ y el párrafo de dicho artículo dispuso: <<Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley>>

17.- Por último, la ley 1437 de 2011 mediante la cual se expidió el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al enumerar en su artículo 3° los principios a los cuales está sujeta la actividad de la administración dispuso:

<<Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad (...)

<<5. En virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas (...)

<<7. En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos (...)

¹ Literal "b" del artículo 4.

<<10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

<<11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

<<12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

<<13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.>>

18.- Es evidente, que cuando los funcionarios responsables de ejecutar una obra pública y velar por su terminación no realizan las acciones necesarias (coordinación, búsqueda de recursos, celebración de contratos y supervisión de su ejecución) y permiten que obra quede inconclusa con la pérdida en la inversión y en la ejecución del proyecto de interés público que perseguía realizarse, violan los principios anteriormente mencionados y atentan contra el derecho colectivo a la moralidad administrativa.

19.- El derecho colectivo a la moralidad administrativa consiste en <<la expectativa de la comunidad, susceptible de ser alegada por cualquiera de sus miembros, a que la función administrativa se desarrolle conforme a ella entendida como principio >>² y se desconoce cuándo quienes intervinieron en la iniciación de una obra habida cuenta de su importancia y necesidad para el interés público, abandonan tal propósito, sin que puedan excusarse en fundamentos legales relativos a la competencia para invertir recursos y para velar por la debida

² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 21 de febrero de 2007, expediente n.º 7600123-31-000-2005-00549-01(AP). C.P. Alier Eduardo Hernández Hernández.

ejecución de los mismos. En un estado con recursos limitados, para realizar obras de infraestructura (particularmente dedicadas a la cultura) la ciudadanía percibe como un atentado contra la moralidad administrativa que las obras en las que se han invertido recursos públicos no se terminen, como consecuencia de la ausencia de planificación, de control, y particularmente de la desidia de las autoridades públicas.

Las autoridades no solo deben velar por el cumplimiento de las normas legales relativas a la celebración y ejecución de los contratos (lo celebramos conforme con la ley, lo liquidamos, devolvimos los recursos del convenio...). Deben velar por terminar las obras y ponerlas en servicio de los ciudadanos, pues ese es el objeto perseguido con ellos.

Oponerse a una acción popular que persigue imponerle a las autoridades públicas responsables la terminación de una obra pública afirmando simplemente que no se ha incurrido en violación de normas legales, corrobora la desidia de los servidores públicos y justifica a su vez la protección judicial de este derecho colectivo: Los recursos oficiales que son producto de los impuestos pagados por los colombianos siguen sin tener doliente y por tal razón resulta imperativo incluir en el comité de verificación a las autoridades encargadas del control disciplinario y fiscal, que deben velar por el cumplimiento de las funciones y por la inversión *eficiente* de los dineros públicos.

20.- En el contexto de la acción popular, el examen de los hechos no consiste en un juicio de legalidad sobre los actos o contratos vinculados con las alegadas afectaciones de derecho colectivo. La vulneración de la moralidad administrativa puede también concluirse cuando *<<al margen de que no se obre de manera dolosa o mal intencionada, sí se constate que la actuación pública atenta contra los postulados contenidos en los principios, valores y derechos constitucionales, e inclusive contra la ética objetiva que reflejan esos preceptos axiológicos o mandatos de optimización.>>*³ La vulneración de la moralidad administrativa no solo se concreta en actuaciones positivas por extralimitación o desviación de funciones, sino también por conductas pasivas -omisiones- que reflejen el completo desinterés en el cumplimiento de las funciones administrativas, en especial, de la satisfacción del interés general.

³ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 25 de abril de 2012. Exp. 25000-23-24-000-2010-00757-01(AP). C.P. Enrique Gil Botero

21.- El juez popular debe garantizar a la comunidad la protección del derecho colectivo que encuentre vulnerado según la situación fáctica precisada por el actor popular, sin que el derecho colectivo alegado como vulnerado y las órdenes solicitadas por el actor popular lo limiten, pues no es aplicable en estos casos una regla de congruencia que le impida obrar de este modo. Al resolver la acción el <<juez popular no cumple funciones jurisdiccionales como las que ejerce el juez administrativo cuando decide un conflicto entre el Estado y un particular>>⁴. Lo anterior, porque el actor popular no es demandante como quiera que no pretende un derecho para él, y quien es citado como vulnerador del derecho no es demandado porque no se pide imponerle una declaración a favor del actor popular sino imponerle las obligaciones necesarias para garantizar la protección de un derecho colectivo⁵. Lo anterior no quiere decir que la decisión que termina el conflicto no sea judicial en los demás aspectos y particularmente en el relativo a su carácter definitivo y vinculante, sino que releva fundamentalmente su carácter especial y la condición del actor popular, como representante del interés colectivo

22.- Por lo anterior, resulta absurdo que las entidades convocadas a esta acción, en vez de procurar garantizar el derecho colectivo insistan en desconocerlo. En especial carece de sustento el actuar del Ministerio de Cultura quien es la única entidad que apela la declaración de responsabilidad y además quien fundamenta su defensa en el cumplimiento del convenio interadministrativo 074 de 2005 lo cual, como se verá, es alejado de la realidad.

I. Los hechos probados en el proceso

23.- En el proceso se encontró probado que:

23.1.- La Nación - Ministerio de Cultura y el Departamento de Casanare suscribieron el convenio interadministrativo 074 de 2005 con el fin de aunar

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2011

⁵ <<g) Las acciones populares gozan de una estructura especial que las diferencias de los demás procesos litigiosos. Finalmente, hay que observar que *las acciones populares no plantean en estricto sentido una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que son un mecanismo de protección principal de los derechos colectivos preexistentes*, radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero que igualmente están en cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial. En ese sentido, el proceso de acción popular tiene una estructura especial que lo diferencia de los demás procesos de contenido litigioso, ya que no plantea una verdadera *litis* ya que lo que persigue es la efectividad y eficacia de un derecho colectivo haciendo cesar su lesión o amenaza o logrando que las cosas vuelvan a su estado anterior>> (destacado fuera de texto). Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2011 ⁶ Fl. 14-18 c.1.

esfuerzos para la construcción de las bibliotecas públicas de los municipios de Yopal, Paz de Ariporo y Villanueva⁶. Del contenido del convenio se destaca: (i) el Departamento de Casanare se obligó a gestionar los recursos y construir la biblioteca pública del municipio de Paz de Ariporo, y el Ministerio de Cultura se obligó a aportar los planos y diseños para su construcción, así como a su dotación con libros y equipos, (ii) las partes debían integrar un comité operativo y de supervisión compuesto por dos delegados de las entidades, el cual tenía como función la supervisión de la ejecución del convenio, entre otras; (iii) la supervisión del Ministerio de Cultura estaba a cargo del coordinador del grupo de infraestructura quien entre sus funciones debía exigir el cumplimiento, comunicar irregularidades en desarrollo del convenio e incluso solicitar la prórroga.

23.2.- En desarrollo del convenio anterior, el Departamento de Casanare celebró el 14 de junio de 2006 contrato de obra pública 301/2006 con el Consorcio Alejandría cuyo objeto fue la construcción de la biblioteca pública del municipio de Paz de Ariporo por valor de \$2.107.879.080⁶ y en el cual se pactó el término de 7 meses como plazo de ejecución.

23.3.- Cuando el contrato 301/2006 se encontraba en ejecución y la obra no había culminado, el 27 de septiembre de 2007 la Nación - Ministerio de Cultura y el Departamento de Casanare liquidaron el convenio interadministrativo 074 de 2005. En relación con la dotación de la biblioteca pública del municipio de Paz de Ariporo, en el acta se señaló que *<<C) Dotación de la biblioteca para el municipio de Paz de Ariporo, lo cual se cumple parcialmente debido a que es imposible adquirir el mobiliario para la sede ya que las obras de construcción aún no se han concluido>>*⁷.

23.4.- La ejecución del contrato 301/2006 presentó inconvenientes debido a la planeación del proyecto, lo cual condujo a que el contrato se suspendiera en dos ocasiones: *<<la primera por un plazo de tres meses, mientras se aclaraban dudas existentes en los diseños, la segunda suspensión está vigente hasta tanto la Gobernación no realice todo los tramites a que haya lugar para definir la adición al*

⁶ Fl. 19-28 c.1.

⁷ Fl 215-217 c.1.

contrato en valor y plazo>>⁸. Finalmente, dicho contrato no se adicionó y fue liquidado de común acuerdo por las partes el 23 de noviembre de 2010¹⁰.

23.5.- El 31 de diciembre de 2008 el Departamento de Casanare y el Municipio de Paz de Ariporo suscribieron el contrato interadministrativo 114 cuyo objeto era la terminación de la obra y que denominaron <<*construcción de la segunda etapa de la biblioteca pública*>> e interventoría por un valor de \$1.454.000.0000⁹. Del contenido del contrato se destaca: (i) el Municipio se obligó a contratar la obra civil y la interventoría, y a ejecutar la construcción de la segunda etapa de la biblioteca; (ii) el Departamento se comprometió, entre otras cosas, a aportar los recursos y entregar los planos, diseños y especificaciones técnicas; (iii) atenta

contra la moralidad administrativa referirse a la *segunda etapa* de una obra que en la realidad está absolutamente inconclusa y abandonada.

23.6.- Si bien el Departamento transfirió los recursos, lo cierto fue que el Municipio no los comprometió ni ejecutó el contrato interadministrativo porque advirtió la <<*desactualización del proyecto lo que implicaba una reformulación y valoración técnica*>>¹⁰. En consecuencia, expidió la resolución 2016-010 del 24 de marzo de 2016¹³ ordenando el reintegro de los recursos al Departamento, lo cual se efectuó el 7 de abril de 2016 según certificado de tesorería¹¹.

23.7.- En inspección judicial efectuada el 6 de diciembre de 2017 se constató que la obra civil de la biblioteca del municipio de Paz de Ariporo no se encontraba culminada y mucho menos en funcionamiento. Adicionalmente, se dejó constancia de problemas de acceso y redes eléctricas¹².

23.8.- En el curso del presente proceso, el Departamento de Casanare y el Consorcio AC Ingeniería Davinci celebraron el contrato de consultoría 2696 del 28

⁸ Informe de interventoría de agosto de 2010 (fl. 506) ¹⁰ Fl. 497-500 c.2.

⁹ Fl. 29-31 c.1

¹⁰ Informe ejecutivo contrato interadministrativo 1114 de 2008 (Fl. 32-40 c.1) ¹³ Cd. Obrante a Fl. 88 c.1.

¹¹ Certificado de tesorería de la Gobernación de Casanare (Fl. 345 c.2.)

¹² Se hicieron los siguientes requerimientos: (i) exhorto al Municipio para que adoptara cautelas para prevenir la ocupación del inmueble; (ii) requirió al departamento y municipio para que realizaran una evaluación respecto de la existencia de redes eléctricas en la construcción; (iii) el departamento debe revisar los alcances de la consultoría e incorporar "la valoración del riesgo por el consultor y manejo de normas técnicas RETIE respecto de retrocesos o aislamientos de las redes para cumplir estándares técnicos "Inspección judicial realizada el 6 de diciembre de 2017 (Fl. 363-368 c.2.) ¹⁶ Fl. 460-470 c.2.

de diciembre de 2017 cuyo objeto fue <<realizar el diagnóstico integral, estudio de vulnerabilidad sísmica, evaluación estructura y estudios y diseños para terminación y puesta en funcionamiento de la biblioteca del municipio de Paz de Ariporo>>¹⁶. Según oficio del 18 de junio de 2018 remitido por el interventor del contrato -Unión Temporal Intercol- y dirigido al director técnico del Banco de Programas y Proyectos del Departamento de Casanare, la inversión requerida para la terminación y puesta en funcionamiento de la biblioteca ascendía a la suma de \$4.761.675.833¹³.

J. Responsabilidad a cargo de la Nación – Ministerio de Cultura

24.- La Nación – Ministerio de Cultura solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia, pues, a su juicio, cumplió con las obligaciones emanadas del convenio interadministrativo 074 de 2005 suscrito con el Departamento de Casanare. De dicho convenio se destaca:

<<SEGUNDO.- OBLIGACIONES Y ACTIVIDADES A CARGO DE LA GOBERNACIÓN: Son obligaciones y actividades a cargo de **LA GOBERNACIÓN** las siguientes: A) Gestionar recursos para la construcción de las Bibliotecas públicas de los municipios de Yopal y Paz de Ariporo de acuerdo con el concurso de méritos adelantado por la Sociedad Colombiana de Arquitectos y construirlas con cargo a dichos recursos. B) Aportar el valor de la interventoría de las obras que se adelanten en desarrollo del presente convenio (...) C) Adelantar todas las gestiones necesarias para obtener apoyo y aportes tanto económicos como de otro orden, de otras entidades, para la financiación de las actividades objeto del presente convenio (...)>>

<<TERCERO.- OBLIGACIONES Y ACTIVIDADES A CARGO DEL MINISTERIO: Son obligaciones y actividades a cargo del **MINISTERIO** las siguientes: A) Construir la biblioteca del municipio del municipio de Villanueva y dotar las tres bibliotecas objeto del presente convenio con libros, equipos y mobiliario; B) Aportar los planos y diseños para la construcción de las bibliotecas de Yopal y Paz de Ariporo, cuya ejecución estará a cargo del Departamento. C) Dotar con libros, equipos y capacitación a otras diez (10) bibliotecas públicas del Departamento seleccionadas a criterio del Departamento de Casanare>>

25.- De lo transcrito se concluye que al Departamento de Casanare le correspondía realizar la gestión presupuestal y construir la Biblioteca del Municipio de Paz de Ariporo, mientras que el Ministerio de Cultura se obligó a aportar los diseños y a dotarla con libros, equipos y mobiliario.

¹³ Oficio Cont 2613-018 del 18 de junio de 2018 (fl 585-586 c.3.)

26.- Al respecto, en el acta de liquidación del Convenio del 27 de septiembre de 2007 se indicó que el cumplimiento en la dotación fue parcial debido a que <<las obras de construcción aún no se han concluido>> y se dejó constancia de actas de entregas de libros y materiales al municipio¹⁴. Adicionalmente se señaló que entregaron <<todos los planos y diseños para la construcción de las sedes de las bibliotecas>> cuyas deficiencias habrían sido decisivas para que la ejecución del contrato 301/2006 no hubiese concluido en la terminación de la biblioteca pública.

27.- En efecto, según el informe de interventoría <<las cantidades iniciales difirieron en un alto porcentaje de las ejecutadas, por los mismos ajustes en los diseños y mal cálculo de cantidades inicial, lo mismo que ítems adicionales no previstos, esto hizo que se dejaran de ejecutar algunas actividades contractuales>>¹⁵. Dicho defecto es atribuible a la Nación – Ministerio de Cultura porque era su obligación la correcta planeación del proyecto, lo cual se limitó, según los estudios previos del contrato 301/2006, a la <<revisión>> de los diseños y especificaciones técnicas elaborados por la empresa consultora PROARCO LTDA²⁰.

28.- Adicionalmente, en el Convenio se establecieron obligaciones de supervisión, control y vigilancia de acuerdo con los siguientes lineamientos:

<<CUARTA.- COMITÉ OPERATIVO Y DE SUPERVISIÓN: Las partes en este convenio conforman un Comité Operativo y de Supervisión integrado por dos (2) delegados que designen cada uno de los Representantes Legales de las entidades firmantes, el cual tendrá las siguientes funciones: 1. Elaborar un cronograma de actividades de los proyectos a ejecutarse para la realización del objeto del presente convenio, 2. Definir las actividades y obligaciones, así como los recursos a ser aportados por cada una de las partes, en la ejecución de los proyectos a ejecutarse para el desarrollo del objeto del presente convenio. 3. Servir como instancia de discusión y aclaración de las situaciones de conflictos que se presenten en desarrollo de la ejecución del presente convenio. 4. Adelantar la supervisión de la ejecución del presente convenio. 5. Presentar el informe final de ejecución del convenio y los informes parciales que soliciten los Representantes Legales de las respectivas entidades firmantes>> <<**DÉCIMA.- SUPERVISIÓN** Para velar por el cumplimiento del presente convenio, la supervisión por parte del Ministerio estará a cargo del Coordinador del Grupo de Infraestructura quien ejercerá las siguientes funciones: 1. Exigir el cumplimiento del convenio y en especial verificar que se cumplan las obligaciones pactadas en el mismo 2. Verificar el informe final de ejecución y financiero del desarrollo del convenio. 3. Solicitar a LA GOBERNACIÓN la información, documentos o aclaraciones que considere necesarios en relación con el desarrollo del convenio. 4. Elaborar y presentar el informe final de ejecución

¹⁴ Fl. 215 -217 c.1.

¹⁵ Informe de interventoría de agosto de 2010 (fl. 506 c.3.) ²⁰ Fl. 476 c.2

presentado por el Comité Operativo de Supervisión. 5. Dirigir al Grupo de Contratos y Convenios de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Cultura, la solicitud de terminación anticipada, o de prórroga si fuere necesario, con el fin de que se adelante el trámite respectivo. 6. Comunicar al Grupo de Contratos y Convenios de la Oficina Asesora Jurídica del MINISTERIO, cualquier irregularidad que se presente en desarrollo del convenio (...)>>

29.- De este modo, las obligaciones del Ministerio de Cultura no se circunscribían a la dotación de la biblioteca del municipio de Paz de Ariporo, sino que se extendían a la supervisión de la ejecución del convenio, exigir el cumplimiento, comunicar irregularidades en desarrollo del convenio e incluso solicitar la prórroga de este. En consecuencia, le asiste razón al *a quo* al señalar que la responsabilidad del Ministerio se concretó en la omisión de deberes de control y vigilancia, aspecto que el Ministerio en su recurso no rebatió, pues se limitó a indicar que había cumplido las obligaciones a su cargo, pero sin concretar de qué forma efectuó la supervisión del convenio.

30.- El argumento del ministerio es contradictorio debido a que liquidó el convenio pese a que conocía que la construcción de la biblioteca no había concluido¹⁶, no hizo salvedad alguna en dicho momento y se limitó a declarar a <<paz y salvo>> por todo concepto sin tener en cuenta sus propias obligaciones y de las demás involucrados; y ahora, en el presente trámite, atribuye al departamento la responsabilidad en la inejecución del proyecto.

31.- De acuerdo con todo lo expuesto, es claro que el Ministerio de Cultura emprendió la ejecución de un proyecto, asumió obligaciones y finalmente las incumplió. Por ende, para la Sala no es de recibo que ahora argumente la falta de competencia para aportar recursos para la culminación de obras de las entidades territoriales, pues la discusión no versa sobre la competencia legal para hacerlo, sino sobre el incumplimiento de los compromisos contraídos con el proyecto.

K. Responsabilidad del Departamento de Casanare y el Municipio de Paz de Ariporo

32.- Aunque el recurso contra la decisión de primera instancia solo se interpuso por el Ministerio de Cultura, se reitera que dicha entidad, junto con Departamento

¹⁶ <<Cláusula segunda. CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES POR PARTE DE LA GOBERNACIÓN DE CASANARE (Cláusula segunda del Convenio).

A. terminación de la construcción de la sede de la biblioteca pública en el municipio de Paz de Ariporo (...)>>

de Casanare y el Municipio de Paz de Ariporo son corresponsables de la vulneración y afectación del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

33.- En el caso concreto las acciones y omisiones de las entidades desconocieron obligaciones surgidas de las diferentes relaciones contractuales contraídas para los efectos de realizar la obra.

34.- El desconocimiento del principio de moralidad administrativa se concretó en la inobservancia de las responsabilidades en cada nivel (nacional, departamental y municipal) que con su omisión e interés injustificados han permitido que una obra prevista para el servicio de la comunidad, transcurridos más de 14 años, nunca le haya representado beneficio alguno. Lo anterior, como quiera que:

a.- El Ministerio y el Departamento liquidaron bilateralmente un convenio interadministrativo cuyo objeto no se había realizado y, al hacerlo, omitieron referir a las responsabilidades que cabían a cada entidad por la frustración del proyecto.

b.- En el acta de recibo final de obra del contrato 301/2006 suscrito por el Departamento de Casanare y cuyo objeto fue la construcción de la biblioteca pública del municipio de Paz de Ariporo se indicó que *<<los trabajos terminados se encuentran ejecutados a entera satisfacción de acuerdo a lo establecido en el contrato>>*¹⁷, referencia que no corresponde con una simple imprecisión sino a una abierta falsedad, pues es claro que se presentaron problemas que impidieron la correcta ejecución de la obra y la realización del proyecto.

c.- El Departamento y el Municipio suscribieron contrato interadministrativo para la terminación de la obra que denominaron como *<<segunda etapa de construcción>>*, con lo cual no hicieron más que dar apariencia de regularidad al hecho de que la biblioteca no estuviera en servicio y a que el contrato que originalmente se había suscrito para ello había resultado frustrado por razones atribuibles a la falta de planeación del proyecto.

d.- Finalmente, luego de 14 años ninguna entidad se ha hecho cargo de la terminación y puesta en funcionamiento de una obra prevista en beneficio de la comunidad.

¹⁷ Fl. 487 C.2

35.- En consecuencia, se declarará la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa y se modificará la sentencia de primera instancia, pues en esta no se concluyó ni declaró la vulneración del referido derecho colectivo. Adicionalmente, se ordenará a la Secretaría de la Sección dar cumplimiento al numeral 5 de la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, que remita los oficios a la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República, pues dicha orden no fue cumplida por la Secretaría del Tribunal Administrativo de Casanare.

L. Negativa de modificación a las órdenes según solicitud del Departamento de Casanare y el Municipio de Paz de Ariporo

36.- El Departamento de Casanare y el Municipio de Paz de Ariporo solicitaron en sus recursos de apelación la modificación de las órdenes impartidas en la sentencia de primera instancia. El primero, con fundamento en que el plazo de dos meses para entregar el resultado de la consultoría 2696 de 2017 era muy corto y el segundo, porque no contaba con disponibilidad presupuestal para cumplir la orden judicial.

37.- Para la Sala no es de recibo el argumento del Departamento de Casanare, pues el resultado del contrato de consultoría 2696 de 2017 fue remitido por el interventor del contrato al Departamento de Casanare en oficio del 18 de junio de 2018¹⁸. Además, según información allegada por el municipio, en el curso de la segunda instancia se pudo establecer que el contrato fue liquidado el 13 de diciembre de 2018¹⁹.

38.- La Sala igualmente rechaza el argumento del municipio, pues la incapacidad presupuestal no es fundamento para excusar el cumplimiento de una providencia judicial y menos cuando dicho cumplimiento se relaciona con la protección de derechos e intereses colectivos. Al respecto, esta Corporación ha señalado que << *la falta de disponibilidad presupuestal no enerva la acción ante la demostrada vulneración de los derechos colectivos para cuya protección aquella se instauró, y que ante esa situación lo procedente sea ordenar a las autoridades públicas que*

¹⁸ FI 585-586 c.3.

¹⁹ FI 695-698 c.pal

efectúen las gestiones administrativas y financieras necesarias para obtener los recursos necesarios.>>²⁰

39.- El Departamento y el Municipio igualmente solicitaron la modificación de la obligación subsidiaria de financiación establecida a favor del Ministerio de Cultura. La Sala considera que les asiste razón en este punto de acuerdo con lo expresado con anterioridad, por lo que se modificará dicha orden con las precisiones que realizarán en el siguiente acápite.

M. Modificación de las órdenes para la protección del derecho colectivo vulnerado

40.- La Sala considera necesario modificar las órdenes para la protección del derecho colectivo vulnerado, con el objeto de que las ordenes impartidas no se traduzcan en una intromisión en las facultades y competencias de las entidades responsables de la vulneración del derecho colectivo.

41.- Sobre el particular, esta Corporación ha considerado que *<<el límite a la tarea fiscalizadora del juez viene determinado por la autorestricción que le impone el no reemplazar a la administración en la definición de órdenes de prioridades para la atención de necesidades de la colectividad>>* además que:

*<<Mal puede el juez popular pretender resolver, a través de las órdenes que está jurídicamente habilitado para impartir en sus pronunciamientos, todas las incontables deficiencias en la actividad de la administración que, a no dudarlo, muchas veces se traducen en vulneración o amenaza para derechos colectivos. **Una descontrolada proliferación de sentencias judiciales que impongan obligaciones de hacer a las entidades públicas, en períodos de tiempo extremadamente cortos y con cargo a sus correspondientes presupuestos, en medio de la inocultable situación de escasez de recursos propia de una economía subdesarrollada como la colombiana, podría conducir a una disfuncionalidad de tal magnitud, que acabaría incluso por producir el efecto perverso de convertir a las acciones constitucionales en improvisados y antitécnicos mecanismos de planificación económica, urbanística, ambiental, etcétera.>>²⁶ (destacado fuera de texto)***

42.- De esta forma y de conformidad con las facultades conferidas al juez popular por el artículo 34 de la Ley 472 de 1998²¹, la Sala impartirá las órdenes para que

²⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 6 de julio de 2006. Exp. 68001 2315 000 2002 00489 01. C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

la terminación de la obra y la puesta en funcionamiento llegue a buen término, pero respetando la autonomía de las entidades a las que, dentro del marco de sus competencias, les corresponderá definir las vías, instrumentos, recursos, para alcanzar el objetivo, definiéndolo de la manera en que mejor se protejan los intereses de la colectividad.

43.- En consecuencia, la Sala ordena:

(i).- La Nación – Ministerio de Cultura, el Departamento de Casanare y el Municipio de Paz de Ariporo están obligados a la terminación y puesta en funcionamiento de la biblioteca pública del municipio de Paz de Ariporo, por lo que deberán realizar las actuaciones administrativas y presupuestales necesarias ante las autoridades territoriales y nacionales que correspondan, para obtener los recursos para la definición y adecuada ejecución de la obra.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 26 de octubre de 2006. Exp. 63001-23-31000-2005-00708-01(AP)

(ii).- La Nación – Ministerio de Cultura, el Departamento de Casanare y el Municipio de Paz de Ariporo deberán, dentro de los tres meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, determinar todos los componentes relativos a la planificación y estructuración del proyecto, necesarios para su correcta ejecución, en especial (sin que se trate de una lista taxativa) respecto de *presupuesto, monto de cofinanciación, actualización de la información del contrato de consultoría 2696 de 2017, viabilidad del proyecto, diseños, entidad(es) a cargo de la contratación de la obra e interventoría, dotación y gastos de funcionamiento para la operación de la biblioteca*. Para lo anterior,

²¹ <<ARTICULO 34. SENTENCIA. Vencido el término para alegar, el juez dispondrá de veinte (20) días para proferir sentencia. La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante. (...) En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo. También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo>> (destacado fuera de texto).

tendrán como referente el Proyecto Tipo <<construcción y dotación de bibliotecas públicas municipales>>²² del DNP, ajustado a las necesidades actuales para la terminación de la obra.

(iii).- La Nación – Ministerio de Cultura, el Departamento de Casanare y el Municipio de Paz de Ariporo deberán presentar al comité de verificación el respectivo acuerdo con un cronograma en el que se detallen las actividades necesarias para la ejecución del proyecto y el plazo para su culminación, el cual no será superior a los dos años contados a partir de la ejecutoria del presente fallo.

(iv).- La Nación – Ministerio de Cultura, el Departamento de Casanare y el Municipio de Paz de Ariporo deberán remitir bimensualmente un informe conjunto al comité de verificación en el que señalen las actividades llevadas a cabo para cumplir el cronograma y las ordenes de esta sentencia.

44.- La Sala igualmente modificará la conformación del comité de verificación integrado en la sentencia de primera instancia. Sobre el particular, se precisa que al comité le corresponde constatar <<fácticamente los hechos u omisiones relativos al cumplimiento de la sentencia y si fuere el caso, emitir su dictamen, con las sugerencias pertinentes>>²³, por lo que no es una figura simbólica carente de funcionalidad, sino que constituye <<una herramienta eficaz para que las órdenes del juez popular se encaminen a la efectiva protección de los derechos colectivos>>²⁴.

45.- En consecuencia, en relación con el comité de verificación se ordena:

(i).- El comité de verificación conformado en la sentencia apelada estará igualmente integrado por el magistrado ponente de la sentencia de primera instancia del Tribunal Administrativo del Casanare, quien lo presidirá. Por el Contralor General de la República o su delegado; el Procurador General de la Nación o su delegado; el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su

²² https://proyectostipo.dnp.gov.co/index.php?option=com_k2&view=item&id=184:construcciony-dotacion-biblioteca-publica-municipal&Itemid=110

²³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y servicio Civil. Concepto 1519 del 13 de agosto de 2003.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 19 de abril de 2018. Exp. 17001-23-33000-2015-00194-01(AP). C.P. María Elizabeth García González

delegado; el Ministro de Cultura o su delegado; el gobernador del Departamento de Casanare o su delegado; y el alcalde del municipio de Paz de Ariporo.

(ii)- El Comité de verificación deberá aprobar el cronograma presentado por la Nación – Ministerio de Cultura, el Departamento de Casanare y el Municipio de Paz de Ariporo dentro del mes siguiente a su presentación.

(iii) El Comité de verificación deberá reunirse trimestralmente para hacer seguimiento al cumplimiento de las órdenes.

46.- Adicionalmente, el magistrado ponente de la sentencia de primera instancia, o quien lo reemplace, conserva la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia acorde con lo dispuesto en el artículo 34 de la ley 472 de 1998.

N. Costas

47.- En vista de que no se observa en este caso temeridad o mala fe en el actuar de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998.

O. Otras determinaciones

48.- La Sala se abstiene de tramitar la sustitución de poder efectuada por Héctor Fernando Vizcaino Cagüeño como apoderado de la Defensoría del Pueblo a folio 662 del cuaderno principal, toda vez que no obra en el expediente poder conferido a este con tal facultad.

49.- La Sala igualmente se abstiene de reconocer a Marco Antonio Carvajal Pelayo como apoderado del Municipio de Paz de Ariporo como quiera que a folio 664 del cuaderno principal manifestó que renunció al poder conferido.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFÍQUESE el numeral 2° de la sentencia del 30 de agosto de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, y en su lugar, **DECLÁRESE** vulnerado el derecho colectivo a la moralidad administrativa por parte de la Nación – Ministerio de Cultura, el Departamento de Casanare y el Municipio de Paz de Ariporo.

SEGUNDO: MODIFÍQUESE el numeral 3° de la sentencia del 30 de agosto de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, y en su lugar, **ORDÉNESE** a la Nación – Ministerio de Cultura, Departamento de Casanare y Municipio de Paz de Ariporo adoptar las medidas previstas en los términos, condiciones y plazos señalados en la parte motiva de este fallo.

TERCERO: INCLÚYASE al magistrado ponente de la sentencia de primera instancia del Tribunal Administrativo del Casanare, al Contralor General de la República o su delegado, al Procurador General de la Nación o su delegado al Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, al Ministro de Cultura o su delegado, al gobernador del Departamento de Casanare o su delegado; y al alcalde del municipio de Paz de Ariporo dentro del comité de verificación conformado en el numeral 4° de la sentencia del 30 de agosto de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, de acuerdo con lo previsto en la parte considerativa. Por secretaría notifíquesele esta decisión a dichas entidades.

CUARTO: REMÍTASE a la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República los oficios ordenados en el numeral 5 de la sentencia del 30 de agosto de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare.

QUINTO: CONFÍRMESE en todo lo demás la sentencia de primera instancia

SEXTO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente a su Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Presidente

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
Aclaración de voto