REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA

Tunja, once (11) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

MEDIO DE CONTROL: **PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS (POPULAR)**
DEMANDANTE: **DIEGO FERNANDO RIVERA ACUÑA**
DEMANDADO: **MUNICIPIO DE CHIVATA**
EXPEDIENTE: 150013333 001 **201700156 00**

I. MEDIO DE CONTROL

Procede el Juzgado a proferir sentencia de primera instancia dentro del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos (popular) consagrado en el artículo 144 del C.P.A.C.A., interpuesto por el señor DIEGO FERNANDO RIVERA ACUÑA en contra del MUNICIPIO DE CHIVATÁ[1].

II.SÍNTESIS DEL CASO

A través del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, el señor DIEGO FERNANDO RIVERA ACUÑA, en su condición de personero del Municipio de Chivatá, pretende se protejan los derechos colectivos consagrados en los literales b), e) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, presuntamente vulnerados por el Municipio de Chivatá al no poner en funcionamiento el Hogar Geriátrico en dicho Municipio, pese a que éste ya estaba proyectado desde el año 2011.

III. ANTECEDENTES

3.1.- Pretensiones

Pretende la parte demandante se tutelen los derechos colectivos a la defensa del patrimonio público, a la moralidad administrativa y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Como consecuencia de lo anterior solicita se ordene al Municipio de Chivatá a que de manera inmediata se ponga en funcionamiento el Hogar Geriátrico del citado Municipio, poniéndose al servicio de los adultos mayores, que se ordene la conformación de un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia y se compulsen copias a la Fiscalía General de la Nación para que adelante las investigaciones correspondientes ante la posible

[1] *Folios 1-15.*

comisión de conductas punibles de los funcionarios públicos involucrados.

3.2.- Fundamentos Fácticos

En resumen, los hechos en los cuales se fundan las pretensiones de la parte demandante son:

Que el Municipio de Chivata, ante la necesidad de contar un Hogar Geriátrico para atender a los adultos mayores de dicho Municipio, a través del proceso contractual No 032 de 2011 proyectó la elaboración de estudios y diseños necesarios para la construcción de un hogar geriátrico en su casco municipal.

Que el citado proyecto se hizo en dos partes, la primera iniciada en 2011 a través del proceso contractual No 007 de 2011 para la construcción de la primera etapa del hogar geriátrico, y la segunda se realizó hasta el año 2013, presentándose una mora en la entrega de la obra afectando así los derechos colectivos señalados en el acápite de pretensiones, por cuanto han pasado más de seis años sin que se entregue la obra pese a que el FONPET ha girado recursos que ascienden a más de tres mil quinientos millones de pesos.

Indica que la entidad demandada por su omisión no ha puesto en funcionamiento la obra en un plazo razonable prefiriendo contratar la atención de los adultos mayores en condición de abandono, con centros ubicados en otro municipio (Soracá).

Señala que la población vulnerable de adultos mayores en el Municipio asciende a 349 personas de los niveles 1 y 2 del SISBEN, que requieren de la atención de la administración municipal a través de programas y atención en el hogar geriátrico conforme a la finalidad para la que fue planeada.

Manifiesta que dentro de la Política de envejecimiento y vejez del Municipio correspondiente al año 2014 se puso como eje central la terminación del Hogar Geriátrico sin que a la fecha se haya entregado, que en mayo de 2017 la Alcaldía junto con el Concejo de Chivatá aprobaron la creación del Centro Vida conforme a lo dispuesto por la Ley 1276 de 2009 sin haber puesto en funcionamiento el Hogar Geriátrico para el fin que fue creado, dedicándolo solo a la realización de actividades lúdicas.

Señala que el día 05 de abril de 2017, el actor constituyó en renuencia al alcalde del Municipio de Chivatá, que el 17 de abril de ese año, el alcalde municipal le informa que por unas filtraciones de agua no ha podido terminar el proyecto, que el 18 de mayo de 2017 el Concejo y el Alcalde de Chivatá se comprometieron a poner en funcionamiento el hogar geriátrico de ese

Municipio sin que a la fecha de la interposición del medio de control se haya cumplido con ese compromiso[2].

3.3. Derechos Colectivos amenazados o vulnerados.

Señala el actor como derechos colectivos amenazados o vulnerados los contemplados en los artículos 88 y 209 de la Constitución Política de Colombia y en los literales b), e) y m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

IV. ACTUACION PROCESAL

La demanda fue admitida mediante auto de **tres (03) de octubre de 2017** (fl.165), ordenándose en dicho auto notificarla personalmente al MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO – FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES – FONPET en los términos del artículo 21 de la ley 472 de 1998, por ser de su interés directo.

Por auto de 18 de enero de 2018 se fijó como fecha para llevar a cabo audiencia de pacto de cumplimiento el día catorce de febrero de dos mil dieciocho a las 11:00 a.m. (fl.199), audiencia que por auto del 22 de febrero de 2018 (fl.204) fue aplazada para el día 06 de marzo del mismo año a las 02:00 p.m. tras solicitud de la parte demandada.

El día señalado a las 02:00 p.m. se llevó a cabo audiencia de pacto de cumplimiento (fls.209 y 210), audiencia que dentro de su trámite fue nuevamente aplazada para el 20 de marzo de 2018 a las 2:00 p.m. ante la inasistencia de la Agente del Ministerio Público.

El día 20 de marzo de 2018 a las 02:00 p.m., se le dio continuidad a la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual se declaró fallida en los términos del literal a) del inciso 6° del artículo 27 de la Ley 472 de 1998 ante la inasistencia del actor popular (fls.219 y 220).

Mediante auto del 19 de abril de 2018, el despacho decretó las pruebas del proceso (fl.301), solicitando algunas de oficio, pruebas que fueron requeridas mediante auto de 31 de mayo de 2018 (fl.336).

A través de auto del 03 de agosto de 2018 (fl.343), vencido el término para practicar pruebas, se ordenó correr traslado para alegatos de conclusión a las partes.

V. RAZONES DE LA DEFENSA.

5.1. Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público (fls.171-175)

Manifiesta la entidad demandada que se opone a las pretensiones de la acción popular en tanto las omisiones administrativas denunciadas por la

[2] *Fls.1 a 5.*

parte actora son imputables a una entidad distinta al Ministerio, que no tiene la capacidad ni el deber jurídico de satisfacerlas.

Señala que no le constan ninguno de los hechos, por cuanto en ellos no se relaciona acción u omisión por parte del Ministerio de Hacienda.

Manifiesta que en el presente caso no está demostrado que el Ministerio haya omitido algún deber legal lo que lleva a que no exista legitimación en la causa por pasiva e incapacidad para representar a la Nación, puesto que la única entidad que podría satisfacer las pretensiones de la demanda sería el Municipio de Chivatá.

Indica que el Decreto 111 de 1996, establece el principio de especialización del sistema presupuestal, según el cual las apropiaciones deben destinarse y ejecutarse por las diferentes entidades públicas que hacen parte del presupuesto nacional, y que dichas entidades con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, como lo es el Municipio de Chivatá, cuando son condenadas deben incluir la partida correspondiente para garantizar el cumplimiento de la obligación.

Aduce que el Decreto 4712 de 2008, no le otorga al Ministerio la competencia para construir Instituciones Geriátricas ni tampoco lo faculta para pagar por obligaciones contraídas por otras entidades.

Propuso las excepciones de *"Falta de legitimación en la causa por pasiva e indebida representación por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el presente asunto porque no hay ni actuación administrativa que haya generado daño al demandante, ni norma que lo obligue a responder por las pretensiones de la demanda", "Falta de agotamiento del requisito de procedibilidad", "inimputabilidad del daño al ministerio de Hacienda y Crédito Público"* y la *"Aplicación del artículo 282 del Código General del Proceso"*[3].

5.2. Municipio de Chivatá (fls.177-182)

Manifiesta que se opone a las pretensiones de la demanda en tanto no existe vulneración alguna a la normatividad señalada por el actor. Indica que la acción u omisión endilgada al Municipio de Chivatá no es real, que el actor popular no estudia el asunto de fondo y apresuradamente acude ante la jurisdicción.

Señala que no se presta el servicio de hospedaje de persona de la tercera edad por cuanto el hogar carece de techo. Por esta razón se suscribió el contrato MCH – MC -049 de 2016 para corregir la situación. A pesar de ello, la problemática de la humedad se mantiene pese a haberse culminado el contrato, por lo que el contratista asumió el compromiso de solucionar el problema.

[3] Fls.171 a 174.

Advierte que el Centro Vida ya está en funcionamiento por lo que no hay afectación al patrimonio público en razón a que ya se están usando las inversiones en infraestructura, exceptuando la parte de hotelería y hospedaje cuyo servicio sí constituiría un hogar geriátrico, que el Municipio de Chivatá no se encuentra en mora frente a la implementación de la política para la vejez cuyo plazo máximo es el 2024, que a los adultos de la tercera edad IGNACIO CUCHANGA, BLANCA INÉS RODRÍGUEZ y ALEJANDRINA QUINTERO QUINTERO, se les ha prestado atención en el Centro Vida la Esperanza de Soracá, lo cual no puede considerarse detrimento, por cuanto dichas personas no pueden ser trasladados a las instalaciones de Chivatá por condiciones de seguridad, además que tienen que cumplirse adecuaciones físicas y de personal que deben llevarse a cabo progresivamente.

Señala que resulta más oneroso poner en funcionamiento el hogar geriátrico por tres personas cuando hay ocho habitaciones para una capacidad máxima de dieciséis adultos mayores, que de un análisis de las pruebas se puede concluir que el Municipio de Chivatá ha actuado oportunamente en pro de la tercera edad sin que exista ningún retardo injustificado, que es obligación de la entidad conforme con la Ley lo correspondiente al Centro Vida mas no las funciones del Geriátrico.

Sobre la vulneración del derecho colectivo a la moralidad pública, manifiesta que dicho derecho no ha sido soslayado en ninguna de sus tres dimensiones, puesto que no se vulneró los deberes de pulcritud y honestidad ni el principio de legalidad y no existe desviación del interés general en busca del beneficio de un tercero, por el contrario se está buscando evitar el detrimento del erario público a toda costa.

En lo que respecta al derecho colectivo al patrimonio público, advierte que no hay vulneración por cuanto las instalaciones del Centro Vida del Municipio de Chivatá se están usando en su mayoría en virtud del Acuerdo No. 005 del 18 de mayo de 2017; que no es de recibo el argumento de que la no utilización del geriátrico y la contratación con el Centro Vida de Soracá causen detrimento puesto que la demora es justificada y se está dentro del término de la política pública en cuestión, siendo las mismas pretensiones de la acción más perjudiciales.

Frente al derecho colectivo de la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes indica que las obras respetan todas las disposiciones tanto técnicas como jurídicas, que por el contrario la pretensión de inmediatez si pone en riesgo el beneficio y calidad de vida de las personas de la tercera edad, sin que la planeación de la construcción del Centro Vida por etapas no genera vulneración al derecho colectivo en mención.

VI. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

6.1.- De la parte demandante (Fls. 345 - 350):

Dentro de su escrito de alegatos indica que con lo probado se demuestra que el Municipio de Chivatá aún no pone en funcionamiento el Hogar Geriátrico, conforme con el objeto del contrato, que solo es usado de forma parcial y ocasional como Centro Vida sin que ese haya sido su objeto, que la administración municipal no puede rehusarse a dar cumplimiento a la obra que ahora es inutilizada y presenta abandono en gran parte de sus áreas.

Expone que para garantizar la protección especial a la población adulta, de sus habitantes y el respeto a sus derechos a la dignidad, a la salud y a la vida, el Municipio de Chivatá no puede entrar en contradicción entre las obras contratadas y la Política del Adulto Mayor propuesta para proteger a dicha población sin que se dilate más su puesta en marcha.

Solicita el actor el cese de la vulneración de los derechos colectivos que se reclaman en la presente acción y se garanticen los derechos colectivos de los adultos mayores del Municipio de Chivatá.

6.2.- Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público - FONPET (Fls.352 - 355):

En su escrito de alegatos, reitera los argumentos expuestos en su contestación de la demanda, en lo que tiene que ver con la falta de legitimación en la causa por pasiva por no tener injerencia en la producción de los hechos y no ser la entidad que haya vulnerado derecho colectivo alguno; así mismo, aduce que el daño alegado no le es imputable a dicho Ministerio en tanto no fue el que causó el hecho dañino alegado en la demanda.

6.3.- Municipio de Chivatá guardó silencio.

6.4. Ministerio Público guardo silencio.

VII. CONSIDERACIONES

7.1- PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde al Despacho establecer si en el presente asunto hay vulneración de los derechos colectivos a la defensa del patrimonio público, a la moralidad pública y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los

habitantes, vulnerados presuntamente por el Municipio de Chivatá, con motivo de la no puesta en funcionamiento de un Hogar Geriátrico para la atención de los adultos de la tercera edad en dicho Municipio.

7.2.- COMPETENCIA.

Este despacho es competente para conocer del presente asunto por factor funcional[4], en cuanto es a una entidad pública a la que se le atribuye la acción u omisión causante de la presunta vulneración de los derechos colectivos (Municipio de Chivata), en virtud de la naturaleza del asunto (protección de derechos e intereses colectivos), y por el factor territorial[5] en tanto el Medio de Control fue interpuesto contra el Municipio de Chivatá.

7.3.- DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS

Previo a resolver el problema jurídico propuesto, se torna necesario examinar los medios exceptivos propuestos por la entidad demandada y aquellos que de oficio puedan encontrarse configurados por parte del Despacho, conforme lo señala el artículo 164 del C.C.A.

El apoderado en su momento de la entidad Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público - FONPET, propuso las excepciones que denominó *"Falta de legitimación en la causa por pasiva e indebida representación por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el presente asunto porque no hay ni actuación administrativa que haya generado daño al demandante, ni norma que lo obligue a responder por las pretensiones de la demanda", "Falta de agotamiento del requisito de procedibilidad", "inimputabilidad del daño al ministerio de Hacienda y Crédito Público".*

Respecto a la excepción de *"Falta de agotamiento del requisito de procedibilidad"* el Ministerio de Hacienda señaló que el numeral 4° del artículo 161 del C.P.A.C.A. prevé como requisito previo para demandar en este tipo de procesos que se surta la reclamación prevista en el artículo 144 del C.P.A.C.A., que dicha reclamación no fue enervada ante el Ministerio de Hacienda y que a pesar de que dicha entidad fue vinculada por el Despacho, la norma no consagra excepciones a su cumplimiento. Advierte que esta falta no solo constituye un incumplimiento a un requisito legal sino una vulneración a su derecho al debido proceso y de defensa.

---

[4] El artículo 15 de la Ley 472 de 1998 establece que *"(...) La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia. (...)" (subrayado fuera de texto).*

[5] El artículo 155 Numeral 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que es competente el Juez Administrativo por factor territorio en cuanto al Medio de Control de Protección de Derechos e Intereses Colectivos cuando éste sea interpuesto contra *"(...) las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas. (...)".* (subrayado fuera de texto)

Esta excepción no tiene vocación de prosperidad en tanto al observarse los anexos allegados con la demanda, se encuentra que el actor mediante oficio No OFPMCH/210 – 059 de 05 de abril de 2017 (fls.22 y 23) hizo la reclamación de que trata el inciso segundo del artículo 144 del C.P.A.C.A., con lo que se entiende que el actor cumplió con el requisito previo a la interposición de la demanda de que trata el numeral 4° del artículo 161 del C.P.A.C.A. Si bien la reclamación solo va dirigida al Municipio de Chivatá, como lo señala el Ministerio de Hacienda, es claro que la vinculación que se realizó al FONPET como interesado en las resultas del presente proceso se hizo de oficio en el auto de 03 de octubre de 2017, razón por la que se considera que obligar al actor a agotar el requisito previo para demandar de la reclamación ante una entidad que fue vinculada al proceso de oficio con posterioridad a la interposición de la demanda, sería aplicar las normas procesales con extremo rigor en el presente caso, sometiendo al actor a una carga procesal excesiva, más si se tiene en cuenta que no fue el actor el que demandó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sino fue el despacho el que, posterior a la interposición de la demanda y al ver que la misma podía ser de su interés directo, decidió vincularla de oficio en los términos del último inciso del artículo 18 de la Ley 472 de 1998, que contiene tal potestad al juez constitucional.

Por otro lado, no encuentra el despacho que se le haya vulnerado el derecho al debido proceso y de defensa a la entidad vinculada al no haberle puesto en conocimiento con anterioridad las reclamaciones que el actor tenía frente a la vulneración de los derechos colectivos, pues al contrario, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público posterior a la vinculación de oficio realizado por el despacho, le fue notificada la demanda de la referencia y le fueron dadas todas las oportunidades procesales para ejercer su derecho de defensa y contradicción frente a las pretensiones deprecadas.

Vale recordar que conforme a la Jurisprudencia del Consejo de Estado, la reclamación previa a demandar cuando se ejerce el Medio de Control de Protección de Derechos e Intereses Colectivos tiene como finalidad *"(...) brindar un escenario administrativo para conjurar la vulneración o amenaza de derechos colectivos (...)"*[6], por lo que más allá de darle a conocer previamente a la entidad la vulneración de los derechos colectivos, lo que busca el requerimiento previo es que la entidad actúe para conjurar la amenaza o vulneración de dichos derechos en sede administrativa sin necesidad de someter el asunto ante la jurisdicción, por lo que se entendería que el hecho de no realizar la reclamación previa ante alguna de las entidades accionadas no vulneraría su derecho de defensa y contradicción, el cual de todos modos puede ser ejercido en sede jurisdiccional.

[6] Consejo de Estado – Sección Primera. Sentencia del 09 de marzo de 2017. Radicación No. 66001-23-33-000-2015-00205-01(AP)A. M.P. ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Conforme a los anteriores argumentos, este despacho encuentra que la excepción de "Falta de agotamiento del requisito de procedibilidad" promovida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no tiene vocación de prosperidad.

Respecto a la excepción de *"Falta de legitimación en la causa por pasiva e indebida representación por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el presente asunto porque no hay ni actuación administrativa que haya generado daño al demandante, ni norma que lo obligue a responder por las pretensiones de la demanda"* señaló el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que es clara la inexistencia de hechos que vinculen las pretensiones de la demanda con dicha entidad puesto que generó las omisiones descritas en la demanda, por lo que al ser dichas omisiones imputables a otra entidad, no es el Ministerio el que pueda representar a la persona jurídica de derecho público Nación. Expresa que en virtud del principio de especialización en el sistema presupuestal, la única entidad que puede satisfacer las pretensiones del actor popular es el Municipio de Chivatá.

Frente al tema de la Falta de Legitimación en la causa por pasiva expuesta por la Nación – Ministerio de Hacienda – FONPET, considera que la misma será declarada probada, aclarando por parte del despacho que su vinculación se hizo al encontrar que le podría acarrear cierto interés ante la manifestación del actor de que recursos provenientes de dicho Fondo se estarían usando en las obras que son materia de debate en el presente proceso, mas no porque pudiese tener alguna injerencia en las presuntas omisiones a las que se les atribuye una vulneración de los derechos colectivos.

Hecha la anterior aclaración, vale precisar que frente a la posible legitimación que pudiera tener la Nación – Ministerio de Hacienda – FONPET en el presente proceso, solo se observa una prueba la cual es la copia de la Resolución No. 3996 de 11 de noviembre de 2016 (fls.73 a 75), en la cual se puede corroborar que el FONPET le autorizó el retiro de recursos al Municipio de Chivatá asociados a dicho Fondo. De la prueba antes relacionada no puede inferirse que dichos recursos hayan tenido como destinación específica la construcción e implementación del Centro Vida o del Hogar Geriátrico del ente municipal demandado, razón por la que se puede llegar a la conclusión de que no hay prueba que demuestre la existencia de algún interés por parte de la Nación – Ministerio de Hacienda – FONPET en lo que respecta a la presente acción popular.

Por otro lado, cabe mencionar que aun cuando esos recursos hubieren sido usados para la construcción e implementación del Centro Vida o del Hogar Geriátrico por el Municipio de Chivatá, no es atribución del FONPET el intervenir en el manejo y en el direccionamiento de esos recursos, puesto

que, de conformidad con la norma que crea el Fondo, éste no tiene asignada la tarea de direccionar la manera como se van a invertir esos recursos, cuestión que está reglada en el artículo 6° de la Ley 549 de 1999 en el que se establece que esos recursos estarán destinados, en primer lugar, al pago de pasivos pensionales, y en caso de que haya excedentes, a los fines que correspondan de acuerdo con las leyes que regulan la destinación de cada uno de estos recursos, siendo que de conformidad con el artículo 3° de la Ley 549 de 1999 el FONPET es un fondo sin personería jurídica administrado por el Ministerio de Hacienda que tiene como fin administrar los recursos que se destinen al pago de los pasivos pensionales de las entidades territoriales, recursos que de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 7° de la norma en cita, deben ser registrados en cuentas separadas correspondientes a cada ente territorial.

En virtud de lo expuesto, al FONPET solo le corresponde la administración de los recursos destinados al pago de pasivos pensionales de las entidades territoriales y la autorización para el retiro de esos recursos por parte de los mismos entes si se cumplen las debidas condiciones, pero en ningún momento le corresponde intervenir en la destinación de esos recursos, que como se vio ya está reglada, ni en el manejo de esos recursos una vez se autoriza su retiro, razón por la que, en el presente caso, una vez analizado el contexto del manejo de los recursos del FONPET y tras el hecho de que no se demuestra que el dinero retirado por el Municipio de Chivatá de dicho Fondo haya tenido como destinación específica la construcción e implementación del Centro Vida o del Hogar Geriátrico de dicho ente municipal, no encuentra el despacho que la Nación – Ministerio de Hacienda – FONPET tenga alguna clase de interés en el asunto que se está estudiando en el presente proceso, siendo por ello que se declarará probada la excepción formulada por dicha entidad denominada *"Falta de legitimación en la causa por pasiva e indebida representación por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el presente asunto porque no hay ni actuación administrativa que haya generado daño al demandante, ni norma que lo obligue a responder por las pretensiones de la demanda"*, estableciendo al Municipio de Chivatá como único legitimado en la causa por pasiva en el presente proceso.

Al declararse probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, este despacho no considera necesario estudiar los demás argumentos de defensa expuesto por el FONPET.

7.4.- ANÁLISIS PROBATORIO.

Antes de realizar una descripción del material probatorio aportado, es necesario para el despacho recordar algunas reglas jurisprudenciales acerca de las formalidades y valoraciones que deben tenerse en cuenta respecto a los distintos medios de prueba que fueron aportados al proceso.

Sobre el valor probatorio de las pruebas documentales allegadas en copia simple deberá señalarse que conforme a la sentencia de unificación emitida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 28 de agosto de 2013[7], las copias informales gozan de pleno valor probatorio en virtud de los principios constitucionales de buena fe y lealtad, siempre y cuando se hayan surtido las etapas de contradicción y su veracidad no hubiese sido cuestionada en el proceso, como también tienen pleno valor aquellas que provienen directamente de entidades públicas. En consecuencia, se dará mérito a las documentales aportadas en tal condición, dado que los antecedentes procesales revelan que no existe controversia entre los justiciables respecto a este tópico. Agréguese a lo anterior que según el artículo 246 del C.G.P., las copias tienen el mismo valor probatorio que el documento original

Igualmente, observa el despacho que al proceso fueron allegadas una serie de fotografías que presuntamente fueron tomadas al lugar denominado Centro Vida del Municipio de Chivatá.

En lo que respecta al análisis que se debe hacer de esas fotografías, es importante citar un pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Boyacá de 12 de octubre de 2018, en lo que tiene que ver las reglas que se han fijado frente a la valoración probatoria de esos elementos de convicción. En dicho pronunciamiento se cita a su vez una providencia de fecha 28 de mayo de 2015[8]. En lo que tiene que ver con el punto relacionado a la valoración probatoria de las fotografías, se puede destacar lo siguiente:

> *(...) 3.7.2 Al igual que el dictamen pericial, la fotografía es un medio que el juez está en obligación de valorar dentro del conjunto probatorio partiendo de las reglas de la sana crítica. No obstante,* ***la jurisprudencia ha establecido unos parámetros específicos para su correcta apreciación. En primer lugar, como es tradición tratándose de un documento, debe verificarse su autenticidad conforme a la normatividad correspondiente, dependiendo de si las imágenes fotográficas aportadas al proceso constituyen un documento público o privado.*** *(...)*
>
> ***Pero superado este examen, el Consejo de Estado ha sostenido que las fotografías por si solas no acreditan que la imagen capturada corresponda a los hechos que pretenden probarse a través de ellas. Debe tenerse certeza de la fecha en la que se capturaron las imágenes y, para ello, corresponde al juez efectuar un cotejo de las fotografías con testimonios, documentos u otros medios probatorios:***
>
> *"Las fotografías o películas de personas, cosas, predios, etc., sirven para probar el estado de hecho que existía en el momento de ser tomadas, de*

[7] Sentencia del 28 de agosto de 2013 proferida dentro del expediente No. 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022). M.P.: ENRIQUE GIL BOTERO.
[8] Consejo de Estado – Sección Tercera. Radicado No. 25000-23-26-000-2002-01492-01(29479), M.P.: OLGA MELIDA VALLE DE LA HOZ, que cita a la Corte Constitucional. Sentencia T – 269 de 2012. M.P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

acuerdo con la libre crítica que de ellas haga el juez; pero cómo es posible preparar el hecho fotográfico o filmado, es indispensable establecer su autenticidad ***mediante la confesión de la parte contraria o de testigos presentes en aquel instante o que hayan formado parte de la escena captada*** *o intervenido en el desarrollo posterior del negativo o por el examen del negativo por peritos o por un conjunto fehaciente de indicios; cumplido este requisito, como documentos privados auténticos, pueden llegar a constituir plena prueba de hechos que no requieran por ley un medio diferente; si falta, tendrá un valor relativo libremente valorable por el juez, según la credibilidad que le merezcan y de acuerdo con su contenido, las circunstancias que pudieron ser obtenidas y sus relaciones con las demás pruebas (...) También son un valioso auxiliar de la prueba testimonial, cuando el testigo reconoce en la fotografía a la persona de la cual habla o el lugar o la cosa que dice haber conocido; en estos casos, el testimonio adquiere mayor verosimilitud. Los Códigos de Procedimiento Civil y Penal colombianos lo autorizan"*[9] *(...)*

3.7.3 En este orden de ideas, el valor probatorio de las fotografías no depende únicamente de su autenticidad formal sino de la posibilidad de establecer si la imagen representa los hechos que se le atribuyen, y no otros diferentes en razón del tiempo, del lugar o del cambio de posición de los elementos dentro de la escena capturada. Para ello, el juez debe valerse de otros medios probatorios, apreciando razonablemente el conjunto."[10] (Negrilla y subrayado en el texto original)

Conforme a los argumentos expuestos en el pronunciamiento jurisprudencial antes citado, aplicándolos al caso en concreto, debe decirse que para determinarse el valor probatorio de las fotografías aportadas por las partes, lo primero que debe analizarse es su autenticidad formal, es decir, conforme a lo establecido por el artículo 244 del C.G.P., que se tenga certeza sobre la persona que las elaboró; en segundo lugar, debe establecerse si la imagen representa los hechos que se pretende demostrar con ella, es decir, las circunstancias de tiempo, modo y lugar que se le atribuyen a dicha foto, cuestión que el juez puede determinar al cotejarla con otros medios probatorios recaudados en el expediente.

7.5.- DE LOS MEDIOS DE PRUEBA.

La relación de los medios de prueba que se allegaron tanto en la demanda como en la medida cautelar, obraran en documento anexo a la presente sentencia en tres (3) folios.

7.6. HECHOS PROBADOS.

- Dentro de la Política Social de Envejecimiento y Vejez del Municipio de Chivatá 2014 – 2024, se estableció como meta la de *"(...)gestionar recursos*

[9] Consejo de Estado - Sección Tercera. Sentencia del 10 de marzo de 2011. Radicado No.: 6300123310001998 01(18.381). M.P. MAURICIO FAJARDO GÓMEZ.
[10] Tribunal Administrativo de Boyacá – Sala de Decisión No. 3. Providencia del 12 de octubre de 2018. Radicado No.: 15001 3333 009 2014 00003 01. M.P.: CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ.

para la creación de la sala del adulto mayor(...)" dentro de la línea de acción de *"(...) Creación de un salón para el adulto mayor, donde puedan realizar todas sus actividades sociales, culturales, recreativas (...)"* (fl.137); igualmente, otras de las metas establecidas en dicha política fueron las de *"(...) Gestionar recursos en las diferentes instancias municipales, departamentales y nacionales, a fin de lograr la terminación de la construcción del hogar geriátrico en el Municipio (...)"* y *"(...) Concertar con los municipios de la provincia el diseño y construcción del Hogar Geriátrico (...)"*, metas que se fijaron dentro de las líneas de acción de *"(...) Realizar proyectos encaminados a la construcción y el fortalecimiento del hogar geriátrico (...)"* y la de *"(...) Implementar estrategias para el diseño y construcción de un Hogar Geriátrico de la Provincia Centro (...)"*, líneas de acción que se fijaron para afrontar el problema de la falta de un Hogar Geriátrico (fl.142).

- Conforme a las pruebas documentales allegadas, frente a la construcción e implementación del Hogar Geriátrico y del Centro Vida (salón del adulto mayor) del Municipio de Chivatá, la alcaldía de dicho Municipio adelantó los siguientes procesos contractuales, los cuales serán relacionados cronológicamente:

- Contrato de Consultoría dentro del proceso No. 2011 – 032, cuya fecha de creación fue el 11 de octubre de 2011, cuyo objeto es *"(...) LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS Y DISEÑOS NECESARIOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL HOGAR GERIÁTRICO EN EL CASCO URBANO DE CHIVATÁ (...)"*, por un valor de $14.900.000 (fls.25 y 26 cuaderno principal).
- Contrato de Obra No. 007 de 2011, cuya fecha de adjudicación fue el 19 de diciembre de 2011 cuyo objeto fue la *"(...) CONSTRUCCIÓN DE LA PRIMERA ETAPA DEL HOGAR GERIÁTRICO DEL MUNICIPIO DE CHIVATÁ BOYACÁ (...)"*, por un valor de $149.198.964 (fls.27 y 28 cuaderno principal).
- Contrato de prestación de servicios profesionales Número MC – 017 – 2012, el cual fue firmado el 27 de marzo de 2012, cuyo objeto es la *"(...) INTERVENTORÍA TÉCNICA ADMINISTRATIVA FINANCIERA AL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA No. 028 DE 2011 CELEBRADO ENTRE EL MUNICIPIO DE CHIVATÁ Y EL CONSORCIO HOGAR 2012 CUYO OBJETO ES LA CONSTRUCCIÓN DE LA PRIMERA ETAPA DEL HOGAR GERIÁTRICO DEL MUNICIPIO DE CHIVATÁ – BOYACÁ (...)"*, por un valor de $11.950.000 (fls.29 y 30 cuaderno principal).
- Contrato de obra pública No. MCH-SAMC-007-2013 de 09 de agosto de 2013 que tiene por objeto la "CONSTRUCCIÓN SEGUNDA ETAPA DEL HOGAR GERIATRICO DEL MUNICIPIO DE CHIVATA – BOYACA", por un valor de $158.968.604 (fls.44 a 53, 120 a 129 cuaderno medidas cautelares).

- Aceptación de la propuesta de Invitación Pública No. MCH-MC-056-2013 de 15 de agosto de 2013 cuyo objeto es la "LA INTERVENTORIA TECNICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA AL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA No. MCH-SAMC-007-2013 CELEBRADO ENTRE EL MUNICIPIO DE CHIVATA Y ARLEIDY RAMIREZ PARDO CUYO OBJETO ES LA "CONSTRUCCIÓN DE LA SEGUNDA ETAPA DEL HOGAR GERIATRICO DEL MUNICIPIO DE CHIVATA – BOYACA", por un valor de $10.500.000 (fls.41 a 43 cuaderno medidas cautelares).
- Aceptación de la propuesta de invitación pública No. MCH-MC-045-2014 de 18 de julio de 2014, cuyo objeto es la "CONSTRUCCIÓN ACOMETIDAS E INSTALACION CONTADOR ELECTRICOS PARA EL HOGAR GERIATRICO Y LA MORGUE DEL MUNICIPIO DE CHIVATA BOYACÁ", por un valor de $7.241.760 (fls.38 a 40 cuaderno medidas cautelares).
- Aceptación de la propuesta Invitación Pública No. MCH-MC-040-2015 de 24 de septiembre de 2015 cuyo objeto es la "INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DE LA OBRA "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS PARA LA TERMINACIÓN DEL CENTRO DE VIDA, CASA DEL ADULTO MAYOR EN EL MUNICIPIO DE CHIVATA BOYACÁ", por un valor de $11.560.548. (fls.32 a 37, 111 a 119 cuaderno medidas cautelares).
- Contrato de Obra Pública No. MCH-LP-004-2015 de 28 de septiembre de 2015, cuyo objeto es la "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS PARA LA TERMINACIÓN DEL CENTRO DE VIDA, CASA DEL ADULTO MAYOR EN EL MUNICIPIO DE CHIVATA BOYACA", por un valor de $300.574.273 (fls.20 a 31, 99 a 110 cuaderno medidas cautelares).
- Aceptación de la propuesta de la Invitación Pública No. MCH – 049 – 2016, de 28 de octubre de 2016, cuyo objeto son los "SERVICIOS DE IMPLEMENTACIÓN DE ACTIVIDADES ESTIPULADAS EN LAS POLÍTICA PÚBLICA DE ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ DEL MUNICIPIO DE CHIVATÁ – BOYACÁ", por un valor de $19.300.000 (fls.191 – 193 cuaderno principal).
- Aceptación de la Propuesta de Invitación Pública No. MCH – MC – 063 – 2016, de 19 de diciembre de 2016, cuyo objeto es la "DOTACIÓN PARA LA CASA DEL ADULTO MAYOR DEL MUNICIPIO DE CHIVATÁ, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ", por un valor de $19.265.300 (fls.312 a 314 cuaderno principal).
- Convenio Interadministrativo No. MCH – RECD – 006 – 2017, de 03 de marzo de 2017, cuyo objeto es el "DESARROLLAR LAS ACTIVIDADES ENCAMINADAS A PROTECCIÓN Y ASISTENCIA DE LAS PERSONAS DE LA TERCERA EDAD, DE ACUERDO CON LOS LINEAMIENTOS DE LA POLIÍTICA DE LA VEJEZ Y EL ENVEJECIMIENTO, Y LOS PARÁMETROS DE LA LEY 1276 DE 2009 EN EL MUNICIPIO DE CHIVATÁ DEPARTAMENTO DE BOYACÁ", por un valor de $32.850.328 (fls.315 a 322 cuaderno principal).

- Contrato de obra No. MCH-SAMC-004-2017 de 07 de junio de 2017, cuyo objeto es la "CONSTRUCCIÓN DE CUBIERTA PARA LA ADECUACIÓN DEL CENTRO DE VIDA, CASA DEL ADULTO MAYOR DEL MUNICIPIO DE CHIVATA – DEPARTAMENTO DE BOYACA", por un valor de $39.185.250 (fls.54 a 58 cuaderno medidas cautelares).
- Contrato de Prestación de Servicios No. MCH –SAMC – 003 -2018, de 23 de abril de 2018, cuyo objeto es el "DESARROLLAR LAS ACTIVIDADES ENCAMINADAS A PROTECCIÓN Y ASISTENCIA DE LAS PERSONAS DE LA TERCERA EDAD, "CENTRO VIDA" DE ACUERDO CON LOS LINEAMIENTOS DE LA POLIÍTICA DE LA VEJEZ Y EL ENVEJECIMIENTO, Y LOS PARÁMETROSDE LA LEY 1276 DE 2009 EN EL MUNICIPIO DE CHIVATÁ DEPARTAMENTO DE BOYACÁ", por un valor de $79.200.000 (fl.323 a 330 y cd obrante a fl.341 cuaderno principal).

- El día 18 de mayo de 2017, mediante Acuerdo No. 005 proferido por el Concejo Municipal de Chivatá (fls.183 a 188), se creó el Centro Vida de dicho Municipio, encargado de ejecutar las acciones establecidas en la política pública de envejecimiento y vejez 2014 – 2024. En el artículo quinto del citado Acuerdo, se establecieron los servicios que prestaría el Centro Vida en el Municipio de Chivatá a los adultos mayores residentes en dicha localidad, entre las cuales se encuentran los siguientes:

> *"(...)1. Alimentación que asegure la ingesta necesaria, a nivel proteico calórico y de micronutrientes que garanticen buenas condiciones de salud para el adulto mayor, de acuerdo con los menús que de manera especial para los requerimientos de esta población, elaboren los profesionales de la nutrición en raciones en industrializadas o calientes.*
>
> *2). Orientación Psicosocial. Prestada de manera preventiva a toda la población objetivo, la cual persigue mitigar el efecto de las patologías de comportamiento que surgen en la tercera edad y los efectos a las que ellas conducen. Estará a cargo de profesionales en psicología y trabajo social. Cuando sea necesario, los adultos mayores serán remitidos a las entidades de la seguridad social para una atención más específica.*
>
> *3). Atención Primaria en Salud. La cual abarcará la promoción de estilos de vida saludable de acuerdo con las características de los adultos mayores, prevención de enfermedades, detección oportuna de patologías y remisión a los servicios de salud cuando ello se requiera. Se incluye la atención primaria, entre otras, de patologías relacionadas con la malnutrición, medicina general, geriatría y odontología, apoyados en los recursos y actores de la Seguridad Social en Salud vigente en Colombia, en los términos que establecen las normas correspondientes.*
>
> *4). Aseguramiento en Salud. Será universal en todos los niveles de complejidad, incluyendo a los adultos mayores dentro de los grupos*

prioritarios que define la seguridad social en salud, como beneficiarios del régimen subsidiado.

5). Capacitación en actividades productivas de acuerdo con los talentos, gustos y preferencias de la población beneficiaria.

6). Deporte, cultura y recreación, suministrado por personas capacitadas.

7). Encuentros intergeneracionales, en convenio con las instituciones educativas oficiales.

8) Promoción del trabajo asociativo de los adultos mayores para la consecución de ingresos, cuando ello sea posible.

9). Promoción de la constitución de redes para el apoyo permanente de los Adultos Mayores.

10). Auxilio Exequial, de acuerdo con las posibilidades económicas del ente territorial. (...)"

- De acuerdo al Informe de obras en mal estado del Municipio de Chivatá, suscrito por el Secretario de Infraestructura y Desarrollo Urbano de dicho Municipio en respuesta a oficio No. ALMCH – SI – 004 – 2017 de 16 de enero de 2017, la edificación en la que se debería ubicar el Centro Vida del Municipio de Chivatá presenta problemas de humedad y desnivel que hacen que la lluvia se empoce, igualmente señala que la pintura presenta deterioro presumiendo que dicha pintura no es para exteriores, informe que se puede cotejar con el registro fotográfico que lo acompaña y que muestra el mal estado de la obra en el momento en que se rinde, siendo estos problemas los que, según el informe allegado por el Secretario de Gobierno y Asuntos Administrativos del Municipio de Chivatá a este despacho el día 19 de octubre de 2017 (fls.83 y 84 cuaderno medidas cautelares), no han permitido que el hogar geriátrico funcione.

- Dentro del informe antes señalado, también se menciona que en las instalaciones del hogar geriátrico del Municipio de Chivatá estaba funcionando, para la época en que se realizó el informe, el Centro Vida creado mediante Acuerdo Municipal No.005 de 18 de mayo de 2017 del que se benefician cerca de 350 adultos mayores, atendiéndose a dicho grupo poblacional de cada una de las veredas del Municipio, estableciéndose como centro de atención lúdico, recreativo y cultural.

- Según el informe allegado al despacho el 07 de mayo de 2018 por parte el Secretario de Gobierno y Asuntos Administrativos del Municipio de Chivatá (fl.303), los problemas de infraestructura reportados en el Informe de obras en mal estado en la edificación en la que queda ubicado el Centro Vida, ya estaban superados, este informe se coteja con el registro fotográfico en el que puede ver una mejoría ostensible en las instalaciones del Centro Vida. Señala igualmente que para el momento en que se presentó el informe, las

instalaciones mobiliarias e inmobiliarias del Centro Vida del Municipio de Chivatá estaban funcionando y se encontraban en excelente estado.

- Dentro del acta del segundo debate adelantado por el Concejo Municipal de Chivatá en torno al proyecto de Acuerdo Municipal No. 005 por medio del cual se crea el Centro Vida en el Municipio de Chivatá (fls.78 a 86 cuaderno principal), algunos intervinientes muestran sus inquietudes acerca de la creación y funcionamiento del Hogar Geriátrico, frente a estas afirmaciones, el Alcalde del Municipio de Chivatá indica que la implementación de dicho hogar implica un aumento en los gastos del Municipio por la contratación del personal, habla sobre los inconvenientes que se presentaron en la obra y que una vez fueran superados dichos problemas se procedería a crear el Hogar Geriátrico y a realizar un estudio económico para su funcionamiento.

En esa misma acta se consigna que con la creación de un centro vida se atendería a la mayoría de los 349 adultos mayores del municipio que se encuentran en estratos 1 y 2, que por el contrario, si se crea el hogar geriátrico solo podría atender a 16 adultos mayores puesto que solo tiene 8 habitaciones.

- De acuerdo a lo que se demuestra en la copia de la Resolución No. 3996 de 11 de noviembre de 2016, el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales – FONPET autorizó al Municipio de Chivatá el retiro de recursos de dicho Fondo (fls.73 – 75).

- Mediante los convenios interadministrativos No 014 de 13 de septiembre de 2016 y su adicional de 10 de noviembre de ese mismo año, No MCH – RECD – 003 – 2017 de 01 de febrero de 2017, suscritos entre el Municipio de Chivatá y la Casa de Bienestar del Adulto Mayor Centro de Vida la Esperanza de Soracá, se demuestra que el ente municipal demandado giró unos recursos al Centro de Vida la Esperanza de Soracá a fin de que se le prestará atención integral a unos adultos mayores del Municipio de Chivatá en dicho Centro, particularmente en lo que tiene que ver con los servicios de alojamiento y alimentación.

7.7. MARCO NORMATIVO.

7.7.1. Características generales de las acciones populares

Las acciones populares consagradas en el primer inciso del art. 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 quiera que éstos resulten amenazados o vulnerados como consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, siempre y cuando éstos actúen en desarrollo de funciones administrativas.

En los términos de la reglamentación contenida en los artículos 1, 2, 4 y 9 de la Ley 472 de 1998, son rasgos característicos de las acciones

populares, los siguientes:

a).- Su finalidad es la protección de derechos e intereses de naturaleza colectiva.

b).- Proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares, que comporte violación o amenaza a este tipo de derechos.

c).- Se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos colectivos, o para restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible.

d).- Los derechos e intereses colectivos susceptibles de protección mediante esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Nacional, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el art. 4º de la Ley 472 de 1998.

e).- La titularidad para su ejercicio corresponde a su naturaleza popular, por lo tanto pueden ser presentadas por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, y por las autoridades, organismos y entidades señalados en el art. 12 ídem.

Ahora bien, el artículo 4° de la Ley 472 de 1998 hace una enumeración de los derechos que se consideran colectivos, aclarando dicha normatividad que pueden existir otros derechos colectivos distintos a los enunciados en dicho artículo. Bajo esta perspectiva, vale mencionar que los derechos colectivos que el actor señala como vulnerados en el presente caso, se encuentran enunciados en los literales b), e) y m) del citado artículo, literales que hacen referencia, respectivamente a **i)** la moralidad administrativa; **ii)** la defensa del patrimonio público; y **iii)** La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

7.7.2. De la normatividad que regula los Centros de Bienestar del Anciano y Centros Vida en Colombia.

En un principio, dentro de las políticas de protección al Adulto Mayor, se creó en Colombia a través del Decreto Ley 2011 de 1976 los Centros de Bienestar del Anciano, los cuales conforme al artículo 12 de dicho Decreto tenían, además de las funciones de recreación, alimentación y vestuario, las de albergue o alojamiento en condiciones mínimas de comodidad y ambientes adecuados para el bienestar físico, mental y social del adulto mayor, centros que en un principio estaban a cargo del Gobierno Nacional, pero que posteriormente pasaron a ser responsabilidad de los Municipios y

Distritos en virtud del artículo 18[11] del Decreto Ley 77 de 1987 *"Por medio del cual se expide el Estatuto de Descentralización a favor de los Municipios".*

Posteriormente, con la Ley 1276 de 2009 se crearon los Centros Vida definiéndolos en su artículo 7° como el *"(...) conjunto de proyectos, procedimientos, protocolos e infraestructura física, técnica y administrativa orientada a brindar una atención integral, durante el día, a los Adultos Mayores, haciendo una contribución que impacte en su calidad de vida y bienestar (...)".*

Conforme lo establece el artículo 8° de la citada Ley, la ejecución de los proyectos que componen los Centros Vida sería responsabilidad del Alcalde Municipal o Distrital, consagrando en su artículo 11 que dichos centros deberían contar, como mínimo, con los servicios de alimentación, orientación psicosocial, atención primaria en salud, aseguramiento en salud, capacitación en actividades productivas, deporte, cultura, recreación, encuentros intergeneracionales, promoción del trabajo asociativo, promoción para la constitución de redes de apoyo para el adulto mayor, uso de internet y auxilio exequial.

De lo descrito anteriormente, se encuentra una clara diferenciación entre los Centros de Bienestar del Anciano y los Centros Vida, puesto que si bien los dos están destinados a servir al Adulto Mayor, el primero implica el servicio de alojamiento mientras que el segundo solo presta sus servicios durante el día. Algo que queda claro es que, aunque estos tipos de centros son diferentes, en ningún momento define la Ley que sean excluyentes, y ambas modalidades están a cargo de los municipios y departamentos.

Otra cuestión importante que establece la Ley 1276 de 2009 en su artículo 3°[12] es la forma de financiación tanto de los Centros de Bienestar del

---

[11] *"(...)* ***Artículo 18.*** *La construcción de obras civiles y el mantenimiento integral de las instituciones del primer nivel de atención médica, las inversiones en dotación básica de las anteriores instituciones, y la construcción, dotación básica y mantenimiento integral de los centros de bienestar del anciano, estarán a cargo de los municipios y del Distrito Especial de Bogotá, a lo cual podrán concurrir los departamentos, intendencias y comisarías. (...)"*

[12] La Corte Constitucional, en Sentencia C -503 de 16 de julio de 2014 M.P. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB, declaró la exequibilidad del artículo 3° de la Ley 1276 de 2009, bajo los siguientes argumentos:

"(...) La Corporación consideró que, contrario a lo señalado por el ciudadano, el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 no restringe sino que amplía la protección a las personas de la tercera edad, y por tanto, no puede predicarse su naturaleza regresiva. En efecto, el legislador buscó con la expedición de la Ley ***1276 de 2009: (i) adoptar un nuevo esquema de atención al adulto mayor no circunscrito a la satisfacción básicas de sus necesidades, sino bajo un concepto de cuidado integral de la vejez, a través de los denominados Centros Vida, (ii) prestar dicha atención integral no solamente a las personas de la tercera edad sin sitio de habitación, sino a la población adulta de los estratos vulnerables clasificados en el nivel I y II del SISBEN y otros según su capacidad de pago y (iii) establecer en todos los municipios la estampilla pro anciano, para fortalecer las fuentes de financiación del cuidado de la vejez, por cuanto algunas entidades territoriales no la habían adoptado.***

De otra parte, se dijo que la distinción hecha por el legislador se encuentra justificada en las nuevas funciones asignadas a los llamados Centros Vida, y al número de potenciales beneficiarios, es razonable y proporcionada.

Anciano y los Centros Vida. Al respecto, el artículo en comento autoriza a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Distritales y Municipales para crear una Estampilla denominada *"Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor"* destinada a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo tanto de los Centros Vida como de los Centros de Bienestar del Anciano en la entidad territorial correspondiente, debiendo destinar de los recursos recaudados por dicha estampilla un 70% para la financiación de los Centros Vida y un 30% para la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano.

Esta estampilla, a juicio del Despacho, constituye una fuente endógena de recursos de las entidades territoriales. A esta conclusión se arriba después de identificar los órganos políticos que participan en su creación. En este sentido, se advierte que para perfeccionar el Tributo es necesario la decisión política de las *"Asambleas departamentales y los Concejos distritales y municipales"* para emitir la estampilla. De igual manera, el tributo es endógeno por cuanto se recauda y distribuye en cada entidad territorial. No obstante, el mismo legislador en ejercicio de su potestad de configuración, dispuso que el producto de la estampilla se destinara, como mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros Vida, y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que pueden gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional.

En la exposición de motivos de la Ley 1276 de 2009, que se encuentra en la Gaceta 652 de 2007 (Exposición de motivos del Proyecto de Ley 057/2007 Cámara, 301 /08 Senado), el Legislador da cuenta de las finalidades que persigue dicha Ley en cuanto al fortalecimiento de la financiación de los servicios prestados a los adultos mayores con la implementación de la estampilla para el bienestar del adulto mayor. De esa exposición, es relevante citar lo siguiente:

> *"En la tercera edad las condiciones de vulnerabilidad se agudizan las dificultades para conseguir un ingreso, los problemas de salud, la escasa aceptación social y la falta de espacios propicios para su interacción social, distintos a los tradicionales ancianatos que no siempre son aceptados por la carga emocional que significan y por conducir a mayores niveles de marginalidad familiar y social. No obstante, el proyecto de ley que estamos presentando, no niega la necesidad de los Asilos o Ancianatos, cuando las*

Sin embargo, la Sala sostuvo que la existencia de los Centros Vida no puede implicar una desatención o desfinanciación de los servicios de alojamiento y demás cuidados de la población mayor indigente, en extrema pobreza y sin sitio de habitación. De igual manera, cabe señalar que, no obstante se encontró que las medidas legislativas adoptadas por el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 no son regresivas, ello no impide que un adulto mayor que encuentre vulnerados o restringidos sus derechos fundamentales frente a situación particular, por ejemplo, en relación con el derecho al alojamiento de los ancianos indigentes, pueda interponer las acciones constitucionales pertinentes, dentro de las que se encuentran, claro está, la acción de tutela como mecanismo de control concreto de constitucionalidad. (...)" *(subrayado fuera de texto)*

condiciones sociales de la persona no permitan su acceso a los Centros Vida por carecer de sitios en donde pernoctar, sin prohibir el acceso de estas personas a los Centros Vida en la búsqueda de servicios integrales, durante el día.

Para hacer frente de manera integral a este problema social que está golpeando a la sociedad colombiana, se propone la creación, dotación y puesta en marcha, en Colombia, de manera obligatoria, de los Centros Vida, que ofrezcan durante el día, un espacio propicio para el esparcimiento, rehabilitación, actividad física, cultural y recreativa de nuestros mayores.

(...)
A pesar de que la ley faculta a las entidades territoriales para crear la Estampilla Pro anciano hasta por un valor del 5% del presupuesto de la respectiva entidad, no todos los municipios y departamentos la tienen establecida. La propuesta se orienta a ser de obligatorio cumplimiento la adopción de la estampilla a nivel nacional, a ser igualmente obligatorio, alcanzar como mínimo el 5% del valor del presupuesto de cada entidad territorial y a invertir el 40% de lo recaudado en la financiación de los Centros Vida para la tercera edad, con un apoyo financiero proporcional al número de potenciales beneficiarios, por parte del nivel departamental. El ente territorial será autónomo al definir los mecanismos a través de los cuales recolectará estos recursos y los rubros que quedarán sujetos a este cobro, de tal manera que les permitan alcanzar, cuanto menos el 5% de su presupuesto anual.

El proyecto de ley se orienta a modificar, en algunos artículos, la Ley 687 de 2001, sobre la Estampilla Pro Anciano por una ley de bienestar integral para los adultos mayores de Colombia, donde sus derechos fundamentales queden amparados y financiados a través de intervenciones integrales a cargo de las entidades territoriales.

El concepto de Centro Vida hace referencia a la organización de un sistema de atención integral a la tercera edad, durante el día, proporcionándole los servicios básicos que requiere para mejorar sustancialmente, su calidad de vida, teniendo a su alcance, no solamente los satisfactores de sus necesidades básicas, sino que todos aquellos que le hagan recuperar o fortalecer su autoestima y sentirse apreciados, útiles y respetados por el entorno social. (...)"[13]

De esa exposición de motivos, se resalta que si bien el Legislador con la modificación de la estampilla propendió por la modificación en las políticas de atención del adulto mayor, distintas de la concepción tradicional del alojamiento de los ancianos en asilos, tampoco niega la existencia de estas últimas para atender a aquellas personas que carecen de sitios en donde pernoctar. Para ello, estableció un porcentaje fijo destinado a financiar el funcionamiento de estos lugares. Así lo corroboró la Corte Constitucional en la Sentencia C – 503 de 2014, cuando se refirió a los Centros de Bienestar

[13] Citada en Ibidem.

del Anciano y a la trascendental función que cumplen en el cuidado de la población más vulnerable.

7.8. REGLAS JURISPRUDENCIALES.

7.8.1. Del Derecho Colectivo a la Moralidad Administrativa.

La moralidad administrativa está consagrada como derecho colectivo en el literal b art. 4° de la Ley 472 de 1998, norma que simplemente se limitó a reconocerle tal carácter pero que no estableció ninguna definición al respecto.

Ahora bien, de tiempo atrás el Consejo de Estado ha tratado de configurar un concepto de moralidad administrativa, concepto que se trató de condensar en la Sentencia de Unificación de la Sala Plena del Consejo de Estado de 01 de diciembre de 2015, así:

> *"(...)* ***2.1.*** *La moralidad administrativa está ligada al ejercicio de la función administrativa, la cual debe cumplirse conforme al ordenamiento jurídico y de acuerdo con las finalidades propias de la función pública, ésta, determinada por la satisfacción del interés general. Ese interés general puede tener por derrotero lo que la Constitución Política enseña como fines esenciales del Estado, es decir, cuando quien cumple una función administrativa no tiene por finalidad servir a la comunidad o promover la prosperidad general o asegurar la convivencia pacífica y la vigencia del orden justo, sino que su actuar está dirigido por intereses privados y particulares y guiado por conductas inapropiadas, antijurídicas, corruptas o deshonestas, se puede señalar tal comportamiento como transgresor del derecho colectivo a la moralidad pública. Y es colectivo, porque en un Estado Social de Derecho administración y administrados, es decir, la comunidad en general tiene derecho a que los servidores que cumplen la función administrativa realmente lo hagan guiados por el principio de moralidad, que se repite, es conforme al ordenamiento jurídico y a las finalidades propias del cumplimiento de las funciones públicas, con total honestidad y transparencia. Así las cosas, el bien jurídico tutelado por la acción popular es la moralidad administrativa o, lo que es lo mismo, la lealtad del funcionario con los fines de la función administrativa mediante el actuar recto y honesto en el desarrollo de sus actuaciones.*
>
> ***2.2.*** *Constituyen elementos esenciales para la configuración de la moralidad administrativa, desde el punto de vista de derecho colectivo amparable a través de la acción popular:*
>
> ***2.2.1.*** *Elemento objetivo: Quebrantamiento del ordenamiento jurídico. Este elemento puede darse en dos manifestaciones: (i) Conexidad con el principio de legalidad y (ii) violación de los principios generales del derecho.*
>
> *(...)*
>
> ***2.2.2.*** *Elemento subjetivo*

No se puede considerar vulnerado el derecho colectivo a la moralidad pública sin hacer el juicio de moralidad de la actuación del funcionario para establecer si incurrió en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública.

Aquí es donde se concreta el segundo elemento. Consiste en que esa acción u omisión del funcionario en el desempeño de las funciones administrativas debe acusarse de ser inmoral; debe evidenciarse que el propósito particular del servidor se apartó del cumplimiento del interés general, en aras de su propio favorecimiento o del de un tercero.

Este presupuesto está representado en factores de carácter subjetivo opuestos a los fines y principios de la administración, traducidos en comportamientos deshonestos, corruptos, o cualquier denominación que se les dé; en todo caso, conductas alejadas del interés general y de los principios de una recta administración de la cosa pública, en provecho particular.(...)"[14]

De lo antes citado se puede señalar que la moralidad administrativa se encamina a que el ejercicio de la función pública se realice conforme al ordenamiento jurídico y a la finalidad de la función pública, ésta es la satisfacción del interés general, es decir, que el actuar del funcionario público no esté motivado por intereses particulares ni sea deshonesto.

El derecho a la moralidad administrativa es colectivo puesto que la comunidad en general tiene el derecho a que quienes ejercen la función pública lo hagan regidos por el principio de moralidad, es decir, que su actuar sea honesto, conforme al ordenamiento jurídico y que siempre busque como finalidad la satisfacción del interés general.

A fin de determinar si se configura la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, debe verificarse que se presente dos elementos esenciales para su constitución: un elemento objetivo referente a la violación del ordenamiento jurídico, y otro subjetivo en el que se debe hacer un juicio de moralidad al actuar del funcionario público, determinando si ese actuar no se ajustó a la satisfacción del interés general como finalidad de la función pública, si fue motivado por intereses particulares y si se concretaron comportamientos corruptos y deshonestos, razón por la que no bastaría con determinar que al funcionario se le endilgue la comisión de conductas que podrían tacharse de ilegales para que se entienda que el derecho a la moralidad administrativa fue vulnerado, pues es necesario la concurrencia de los presupuestos referidos por la jurisprudencia para garantizar que al momento de determinar la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, el juez cuente con todos los elementos fácticos, debidamente probados, sobre los cuales calificará si la conducta

[14] Consejo de Estado – Sala Plena. Sentencia de 1° de diciembre de 2015. Exp. No. 11001-33-31-035-2007-00033-01(AP), C.P.: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO.

del servidor es reprochable moralmente o no, según las alegaciones de las partes.

7.8.2. Del Derecho Colectivo a la Defensa del Patrimonio Público.

Ligado con el anterior Derecho Colectivo, el patrimonio público previsto en el literal f del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, ha sido entendido por la Jurisprudencia del Consejo de Estado a partir de la finalidad que persigue y los bienes que protege. Es así como indica que la finalidad perseguida por este derecho es la de *"(...) asegurar no sólo la eficiencia y transparencia en el manejo y la 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. (...)"*[15].

En lo que tiene que ver con los bienes que protege este derecho, la Jurisprudencia expone que es el Patrimonio Público, entendido como *"(...) los bienes inembargables, imprescriptibles e inalienables, a aquellos que integran el territorio colombiano (arts. 63 y 101 Constitución Política.) y también a la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario, que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva*[16]*. (...)"*[17].

Así mismo, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha indicado que es dable proteger el Derecho Colectivo a la Defensa del Patrimonio Público a través de la Acción Popular si los recursos públicos se manejan indebidamente, sea porque haya negligencia respecto de su administración o porque sean destinados a gastos distintos a los que según la norma deben ser dirigidos[18], también ha señalado que el Derecho Colectivo a la Protección del Patrimonio Público tiene 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"*[19].

Igualmente, también se ha mencionado por parte del Consejo de Estado que el Derecho Colectivo a la Defensa del Patrimonio Público tiene una relación íntima con el Derecho Colectivo a la Moralidad Administrativa, puesto que *"(...) el correcto y adecuado manejo de los bienes y dineros públicos, que comporta la eficiencia y transparencia en su manejo y administración, constituye una expresión de la moral administrativa y, a la vez, una de las finalidades que se buscan asegurar a través del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público. (...)"*[20]. En esa misma jurisprudencia se argumenta que por

---

[15] Consejo de Estado. Sentencia del cinco (05) de julio de dos mil dieciocho (2018). Radicado No.: 20001-23-31-000-2010-00478-01(AP). M.P. CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA.
[16] Cita propia de la Providencia Ibídem: "(...) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2002, exp: 25000-23-24-000-1999-9001-01. (...)"
[17] Ibídem
[18] Ibídem.
[19] Cita propia de la providencia Ibídem: "(...) *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 21 de mayo de 2008, exp. 2005-01423-01(AP). (...)"*
[20] Ibídem.

regla general cuando hay un detrimento del patrimonio público se afecta la moralidad administrativa por cuanto *"(...) supone la falta de honestidad y pulcritud en el manejo de los recursos públicos*[21]*(...)"*, aunque ello no quiera decir que todas las veces la vulneración al derecho al patrimonio público implique una violación a la moralidad administrativa[22].

7.8.3. Del Derecho Colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Este Derecho Colectivo, enunciado en el literal m del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, según la Jurisprudencia del Consejo de Estado, hace referencia a *"(...) la obligación impuesta por el legislador tanto a las autoridades públicas como a los particulares, en general, de observar plenamente la normativa jurídica que rige la materia urbanística, es decir la forma como progresa materialmente y se desarrolla una determinada población, asentada en una entidad territorial, bien sea en sus zonas urbanas o rurales, con miras a satisfacer plenamente las necesidades de sus habitantes, dando preponderancia al propósito de mejorar su calidad de vida (...)"*[23].

En este sentido, es claro que el Derecho Colectivo en mención tiene como finalidad que tanto las autoridades como los particulares respeten la normatividad referente a la materia urbanística que es la forma como progresan y se desarrollan materialmente las poblaciones, sean rurales o urbanas, buscando que se satisfagan las necesidades y se mejore la calidad de vida de sus habitantes.

Ahora bien, vale citar lo señalado en la sentencia del 21 de febrero de 2007 por el Consejo de Estado, en la cual se hace una relación más específica sobre los aspectos que se encuentran contemplados dentro del núcleo esencial del Derecho Colectivo arriba mencionado:

> *"[...] Por urbanismo debe entenderse, según el diccionario de la real academia de la lengua española, lo siguiente: El conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana.*
>
> *Por consiguiente, el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: Respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad (inciso segundo artículo 58 C.P.). Protección del*

---

[21] Cita propia de la providencia Ibidem: *"(...) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 12 de octubre de 2006, exp. AP 857 -01. (...)"*
[22] Ibídem.
[23] Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 22 de enero de 2009. Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO. Citado por Consejo de Estado – Sección Primera. Sentencia de 19 de julio de 2018. Radicación No. 25000-23-41-000-2012-00654-01(AP). M.P.: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDEZ.

espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes. Respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio (art. 95 numeral 1 C.P.). Atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible (art. 3° ley 388 de 1997).

El acatamiento a los planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político - administrativas - de organización física- contenidas en los mismos (art. 5° ley 388 de 1997). Cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros. (...)"[24]

Conforme a lo anterior, este Derecho Colectivo abarca aspectos como la función social y ecológica de la propiedad, el respeto por el espacio y el patrimonio público al adelantarse cualquier tipo de construcción o edificación, el respeto por los derechos ajenos, el cumplimiento de las normas establecidas sobre uso de suelos, el acatamiento de los planes de ordenamiento territorial, la obtención de licencias de construcción, entre otros, todos ellos relacionados con el respeto a la normatividad dictada en materia urbanística.

7.9. DEL CASO CONCRETO

7.9.1. Bajo los preceptos antes mencionados, se encuentra que el centro del debate que busca resolverse a través de la presente sentencia se encuentra relacionado con la implementación del Hogar Geriátrico por parte del Municipio de Chivatá, cuestión que se advierte al estudiar tanto los argumentos de la parte demandante como de la defensa del propio Municipio.

Por un lado, el actor afirma que al no ponerse en funcionamiento el Hogar Geriátrico por parte del ente municipal, incurre en una omisión que vulnera los derechos colectivos mencionados en la acción popular.

En oposición a los anteriores argumentos se encuentra el Municipio de Chivatá, quien señala que no ha vulnerado ninguno de los derechos colectivos mencionados, por cuanto con la puesta en funcionamiento del

[24] Consejo de Estado - Sección Tercera. Radicación No. 63001-23-31-000-2004-00243-01(AP). C.P. ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRIQUEZ

Centro Vida en dicho Municipio se está atendiendo a la población de la tercera edad y no hay afectación al patrimonio público puesto que las inversiones en infraestructura ya se están utilizando.

En este sentido, para resolver la controversia este despacho estudiará si se vulneraron los derechos colectivos enunciados en el presente proceso en razón a la no implementación del Hogar Geriátrico en el Municipio de Chivatá.

7.9.2. Ahora bien, aclarado el tema de la legitimación por pasiva, este despacho entra a verificar si la no puesta en funcionamiento del Hogar Geriátrico en el Municipio de Chivatá vulnera alguno de los Derechos Colectivos enunciados por el actor en su escrito de demanda.

Lo primero que se advierte de lo probado en el proceso es que, conforme a todos los procesos contractuales que se observan dentro del expediente, desde el año 2011 la Alcaldía de Chivatá ha adelantado las gestiones tendientes a la construcción de un centro en donde se pueda brindar la atención a la población de la tercera edad del Municipio demandado.

Tras la ejecución de dichos contratos, y tal como se puede observar en los registros fotográficos los cuales tienen respaldo en los informes que los acompañan y que son firmados por funcionarios del Municipio de Chivatá, la construcción de dicho centro ha tenido un avance importante. Si bien en un primer momento se estableció que la construcción de la sede tenía algunos problemas de deterioro de la pintura y de filtraciones de agua como se ve en el informe obrante a folio 136 y 137 del cuaderno de medidas cautelares, en el último informe allegado, que data del 09 de mayo del año 2018, se puede observar que esos problemas fueron superados, dicho que respalda con el registro fotográfico allegado en el informe los cuales se encuentran a folios 331 a 333 del cuaderno principal, en el que se puede constatar el entechado de las instalaciones, fotos que no fueron controvertidas en su autenticidad por la parte actora y que en todo caso tienen respaldo en los informes allegados y suscritos por los funcionarios de la Alcaldía de Chivatá.

Ahora bien, claramente se observan avances importantes en cuanto a la construcción de la sede en la que pretende el Municipio de Chivatá brindar atención a la población de la tercera edad, sin embargo, como se señaló en precedencia, el centro del debate está en la implementación del Hogar Geriátrico o, como se denomina en la Ley 1276 de 2009, Centro de Bienestar del Anciano, cuestión sobre la que se puede advertir que no hay prueba en el expediente que permitiera demostrar que el ente municipal accionado haya realizado las gestiones tendientes a la creación de dicho Hogar en el Municipio de Chivatá.

Si bien el Municipio de Chivatá mediante Acuerdo Municipal No. 005 de 18 de mayo de 2017 creó el Centro Vida en el Municipio, tal como se señaló en

el acápite 7.7.2. de esta providencia en el que se trató el tema de la normatividad de los Centros de Bienestar del Anciano y los Centros Vida en Colombia, estos dos tipos de instituciones no son equiparables puesto que cumplen distintas funciones, siendo tal vez la diferencia más importante que mientras el Centro de Bienestar del Anciano tiene servicios de alojamiento para los Adultos Mayores que necesitan un mayor grado de protección de derechos, los Centros Vida no prestan dicho servicio.

Observada la diferenciación existente entre uno y otro, es aún más claro que el Municipio de Chivatá no demostró gestiones tendientes a la implementación del Centro del Bienestar del Anciano, probando únicamente el haber adelantado las labores relacionadas con la creación de un Centro Vida que no cumple las mismas funciones de un Hogar Geriátrico, que es lo que en últimas pretende el actor que se implemente.

Probado entonces que el Municipio de Chivatá no ha implementado un Centro de Bienestar del Anciano, debe ahora establecerse si con la omisión del Municipio de Chivatá en lo que respecta a la creación de dicho Centro se configura una vulneración de los derechos colectivos irrogados por el actor sobre la que sea necesario tomar medidas tendientes a su protección.

En primera medida, se establece que conforme a lo establecido en el artículo 18 del Decreto Ley 77 de 1987, la construcción, dotación básica y mantenimiento integral de los Centros de Bienestar del Anciano están a cargo, entre otros, de los Municipios. Igualmente, se observa que de acuerdo a lo proyectado dentro de la Política Social de Envejecimiento y Vejéz del Municipio de Chivatá 2014 – 2024, una de las metas establecidas ante el problema de la falta de un hogar geriátrico es la de la gestión de recursos a fin de lograr la terminación de dicho Hogar (fl.142). Bajo estos presupuestos, se encuentra no solo que por Ley el Municipio de Chivatá tiene a su cargo la construcción, dotación básica y mantenimiento integral del Centro del Bienestar del Anciano (Hogar Geriátrico), sino también que en virtud de la Política Pública establecida por el Municipio de Chivatá para la atención de su población de la tercera edad se fijó como meta la implementación del Hogar Geriátrico.

Teniendo en cuenta lo anterior, encuentra el despacho que en torno a la construcción, mantenimiento e implementación del Hogar Geriátrico existe un contenido obligacional a cargo del Municipio accionado en lo que respecta a la atención de las personas de la tercera edad que se encuentra en una mayor situación de vulnerabilidad, hecho que hace radicar en el ente municipal una legitimación en torno no solo a la presunta vulneración de los derechos colectivos invocados, sino también frente al cumplimiento de las órdenes en caso de que se establezca la existencia de la presunta vulneración.

7.9.3. Conforme a lo expuesto, al determinar que sobre el Municipio de

Chivatá recaen obligaciones en lo que concierne a la construcción, implementación y mantenimiento de los hogares geriátricos, ahora se entra a estudiar en detalle si se presenta o no un quebrantamiento de los derechos colectivos con la no implementación de ese hogar.

En primer lugar, este despacho establece que sobre el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, no encuentra que se presente ninguna vulneración por cuanto, si bien se habla de una construcción como lo es un hogar geriátrico, puede establecerse, conforme a los informes allegados por la Alcaldía de Chivatá, que esa construcción ya se materializó superándose unos problemas de filtraciones de agua que se presentaban en el momento en que se instauró la presente acción popular. Por otro lado, no encuentra el despacho que se pruebe dentro del proceso que esa construcción incumpla alguna norma urbanística, de licencias de construcción o de uso de suelo, que en algún modo afecte el espacio público o que vaya en contravía del plan de ordenamiento territorial, tampoco que carezca de la prestación de algún servicio público domiciliario básico.

Sobre este punto, si bien se advertía en un principio que la construcción dispuesta por el Municipio de Chivatá para la atención de las personas de la tercera edad tenía algunos problemas de filtraciones de agua, por lo que no se podía prestar el servicio para el cual fue edificado, tal como se puede observar en el informe de obras en mal estado del Municipio de Chivatá de 16 de enero de 2017 (fls.61 a 64 cuaderno medidas cautelares), en virtud del informe rendido el 07 de mayo de 2018 (fl.303 cuaderno principal) esos problemas ya fueron superados, encontrándose la obra en funcionamiento, indicándose que en esa edificación opera el Centro Vida del Municipio de Chivatá.

En segundo término, frente al derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, este despacho considera que se encuentra vulnerado y frente a este derecho es procedente la protección solicitada por intermedio de la acción popular de la referencia. Las razones por las cuales se considera que hay una vulneración a este derecho son, por un lado, el hecho de que se haya creado por parte del Municipio de Chivatá una estampilla para el bienestar del adulto mayor la que, conforme al artículo 3° de la Ley 1276 de 2009, dispone un 70% para el financiamiento de los Centros Vida y un 30% para la financiación de los Centros de Bienestar del Anciano (hogar geriátrico), sin que se logre establecer cuál ha sido la destinación de ese 30% de dicha estampilla, en tanto solo está probado que el Concejo Municipal de Chivatá mediante Acuerdo No. 005 de 18 de mayo de 2017 (fls.304 a 309 cuaderno principal) dispuso la Creación del Centro Vida, el cual, conforme a su artículo noveno, tendría como fuentes de financiamiento, entre otras, el 70% del recaudo de la estampilla para el

bienestar del adulto mayor, de lo que se entiende que esa estampilla ya había sido creada por el Municipio, hecho que también se demuestra con la manifestación del Alcalde del Municipio de Chivatá plasmada en el acta del segundo debate del Acuerdo Municipal No. 005 en el sentido de indicar que en el Municipio está creada la estampilla para el adulto mayor[25], y también de la afirmación hecha por la Concejal ANA EDITH VARGAS que se encuentra en el acta antes mencionada en la que advierte que *"(...)el proyecto de acuerdo donde fue creada la estampilla del adulto mayor, dice que el 70% es para los hogares como lo habla este proyecto(...)"*[26]

En ese sentido, al no establecerse que el ente municipal accionado haya implementado el Centro de Bienestar del Anciano (Hogar Geriátrico), es claro que existe un detrimento del patrimonio público consistente en que los recursos de la estampilla para el bienestar del adulto mayor destinados al financiamiento del Centro del Bienestar del Anciano no están siendo direccionados a ese fin.

Por otro lado, considera el despacho que hay vulneración del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público por cuanto en el sitio en el cual está funcionando el Centro Vida del Municipio de Chivatá están construidas ocho (8) habitaciones, ello conforme a las declaraciones del Alcalde del Municipio de Chivatá que se observan en el Acta No. 35 de 18 de mayo de 2017 que recoge el segundo debate sobre el proyecto de acuerdo No. 005 por medio del cual se crea el Centro Vida del Municipio de Chivatá (fl.80), entendiéndose que con el hecho de que no se haya implementado aún el Centro de Bienestar del Anciano (Hogar Geriátrico), hay un detrimento del patrimonio público puesto que las habitaciones que fueron construidas en las instalaciones dispuestas para la atención de las personas de la tercera edad, no se están usando para la finalidad que deben cumplir, como es el alojamiento de las personas de la tercera edad que están en mayor grado de vulnerabilidad de derechos en el Municipio de Chivatá.

Bajo estos preceptos, vale concluir que existe un detrimento en el patrimonio público por parte del Municipio de Chivatá tras su omisión de no implementar el Centro de Bienestar del Anciano (Hogar Geriátrico), en tanto, i) los recursos provenientes del 30% de la estampilla para el bienestar del adulto mayor creada conforme a los preceptos del artículo 3° de la Ley 1276 de 2009, no están destinándose por el ente municipal accionado hacia el fin para el cual fueron dispuestos por el legislador, cual es el financiamiento de los Centros de Bienestar del Anciano y ii) las instalaciones del sitio dispuesto por el Municipio de Chivatá para el alojamiento de las personas de la tercera edad, tales como las habitaciones, no están siendo destinadas para el fin que fueron creadas el cual es el alojamiento de las personas de la tercera en un grado mayor de vulnerabilidad en el Municipio de Chivatá, ello en tanto el Hogar Geriátrico aún no ha sido implementado. En este

[25] Folio 78 cuaderno principal.
[26] Folio 85 cuaderno principal

sentido, se observa que tanto los recursos generados por la estampilla como las habitaciones construidas dentro de las instalaciones que son propiedad del Municipio de Chivatá hacen parte del patrimonio público, razón por la que se debe propender por su correcta administración, encontrando que dicho patrimonio se ve afectado cuando no se destinan los recursos para la finalidad que fueron creados en aras de satisfacer el interés general, tal como se observa en el presenta caso.

Conforme a lo antes expuesto, para este despacho es claro que el Municipio de Chivatá está vulnerando el Derecho Colectivo a la Defensa del Patrimonio Público por la omisión de no implementar el Centro de Bienestar del Anciano (Hogar Geriátrico) destinado al alojamiento de las personas de la tercera en un mayor grado de vulnerabilidad de derechos que hacen parte de dicho Municipio.

Por otro lado, y pese a que se logró determinar una vulneración al Derecho Colectivo al Patrimonio Público, no se puede determinar que haya una vulneración al Derecho Colectivo a la Moralidad Administrativa. Si bien se podría llegar a determinar que existe alguna vulneración al principio de legalidad en el sentido de que a pesar de haberse creado la estampilla para el bienestar del anciano conforme al artículo 3° de la Ley 1276 de 2009, el 30% de su recaudo no se destinó explícitamente a la financiación del Hogar Geriátrico, tal como lo establecía la Ley, no hay prueba que demuestre la existencia de algún comportamiento deshonesto en el manejo de dichos recursos, ni que determine que el direccionamiento de los recursos haya sido motivado por un interés particular en detrimento de la satisfacción del interés general, por lo que no considera el despacho que sea necesario la compulsa de copias solicitada por el actor en la pretensión cuarta (fl.6).

Cabe mencionar que conforme a la Jurisprudencia del Consejo de Estado, la moralidad, cuando se observa como un principio que rige a la administración pública, 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 (...)"*[27], por lo que una actuación se considera inmoral cuando *"(...) 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 (...)"*[28], encontrando frente al caso en concreto que el no implementar el Centro de Bienestar del Anciano por parte de la administración municipal de Chivatá persiga algún interés de carácter particular que esté desalineado al interés de la colectividad.

Vale mencionar que si bien en el presente caso se configura una vulneración al Derecho Colectivo a la Defensa del Patrimonio Público y existe una estrecha relación entre dicha prerrogativa y la Moralidad Administrativa, como se expuso en el acápite de argumentación jurídica, no

[27] Consejo de Estado – Sección Tercera. Providencia del 24 de agosto de 2005. Exp. No.: 66001-23-31-000-2004-00601-01(AP). M.P.: RUTH STELLA CORREA PALACIO.
[28] Ibídem.

siempre que se vulnera uno de esos derechos necesariamente se quebranta el otro, tal como se ve en el presente caso en el que a pesar de determinarse un detrimento del patrimonio público no se pudo comprobar que ese detrimento perseguía algún fin distinto al interés general, por lo que no se configuró el elemento subjetivo de la Moralidad Administrativa, entendiendo con ello que en el presente caso no hay vulneración de dicho derecho.

En este sentido, se observa en el presente caso que no hay prueba de que se haya configurado el elemento subjetivo que es determinante para establecer que hubo una vulneración al Derecho Colectivo a la Moralidad Administrativa, máxime cuando lo que se demuestra es que se llevaron a cabo unas gestiones administrativas para la creación de un Centro destinado para la atención de las personas de la tercera edad del Municipio de Chivatá, llevando a cabo unos procesos contractuales que terminaron no solo en la construcción de dicho centro sino en la implementación de programas necesarios para la atención de ese grupo poblacional, lo que en sí va en aras de la satisfacción del interés general.

No obstante lo antes señalado, no puede el despacho dejar pasar el hecho de que a pesar que el Municipio de Chivatá ha realizado esfuerzos atinentes a la atención de su población de la tercera edad, la Ley destinó unos recursos para el financiamiento de los Centros de Bienestar del Anciano (Hogar Geriátrico) derivados de la estampilla para el bienestar del adulto mayor, que como se prueba de lo establecido en el artículo noveno del Acuerdo Municipal No. 005 de 18 de mayo de 2017 ya fue creada para la entidad accionada, recursos que no se ha probado que se hayan destinado para la financiación del Hogar Geriátrico, cuestión que se verifica en el hecho de que dicho Hogar aún no ha sido implementado en el Municipio de Chivatá.

En este punto, vale la pena indicar que al no ser excluyentes los servicios prestados por el Centro Vida y por el Centro de Bienestar del Anciano (Hogar Geriátrico), estos servicios deben ser prestados de manera concomitante por el Municipio de Chivatá.

Frente al argumento esgrimido por el Municipio de Chivata atinente a considerar que no está en mora de implementar el hogar geriátrico en tanto el período para la implementación de la política de atención a la vejez va hasta el año 2024, este despacho dirá que pese a que en el presente caso se está tratando con un proyecto que hace parte de una política programática como lo es la implementada por el ente demandado, es necesario establecer que con la puesta en marcha del Hogar Geriátrico no solo se involucran derechos colectivos sino también derechos fundamentales de las personas de la tercera edad que tienen un mayor grado de vulnerabilidad y que, por ende, demandan una protección adicional a la que se le presta a los demás individuos.

En este sentido, debe advertirse que si bien la prestación de un servicio en el que esté involucrado un derecho fundamental puede tener contenido programático, al involucrar planificación y consecución de recursos, ello no quiere decir que no sea *"(...) exigible o que eternamente pueda incumplirse (...)"*[29], en tanto la progresividad de los derechos fundamentales implica que si con el transcurrir del tiempo las autoridades encargadas de prestar el servicio, no toman medidas efectivas encaminadas a desarrollar las prestaciones que protegen los derechos *"(...)gradualmente van incurriendo en un incumplimiento cuya gravedad aumenta con el paso del tiempo. (...)"*[30].

Para el caso concreto se observa que si bien el Municipio de Chivatá ya tiene la infraestructura para el funcionamiento del Hogar Geriátrico y ha avanzado en la consecución de recursos para su implementación, como lo es la creación de la estampilla en los términos de la Ley 1276 del 2009, no demostró en el plenario haber adelantado alguna gestión distinta para la materialización de este servicio, pese a que con éste se están protegiendo derechos fundamentales de los adultos mayores en un mayor grado de vulnerabilidad, por lo que la falta de gestión observada se torna en un incumplimiento con el paso del tiempo cuando hay ciertas condiciones que están dadas para su consecución, como lo es la infraestructura y los recursos, cuestión que refleja no solo el incumplimiento frente a la prestación de un servicio con el que ya debería contar el Municipio accionado, sino que refuerza en mayor medida el argumento de que en el presente caso hay un evidente detrimento en el patrimonio público.

Ahora bien, frente al argumento del Municipio de Chivatá atinente a señalar que poner en funcionamiento el Hogar Geriátrico resulta más oneroso para el Municipio cuando solo hay tres personas para ocho habitaciones, el despacho simplemente dirá que, como se ha señalado antes, el Municipio ya cuenta con unos recursos tras la creación de la estampilla de que trata el artículo 3° de la Ley 1276 de 2009, siendo la misma norma la que define que el 30% de lo recaudado por dicha estampilla debe ser destinado a la implementación y mantenimiento del Hogar Geriátrico, siendo clara la Corte Constitucional en la sentencia que estudio la exequibilidad de la norma antes citada al señalar que la existencia de los Centros Vida no puede implicar una *"(...) desatención o desfinanciación de los servicios de alojamiento y demás cuidados de la población mayor indigente, en extrema pobreza y sin sitio de habitación (...)"*[31], siendo enfática la Corte en la jurisprudencia antes citada que los adultos mayores que se encuentran en situación de extrema pobreza o en estado de indigencia son sujetos de especial protección constitucional.

Por lo expuesto anteriormente, considera el despacho que el Municipio no puede desatender a una población en extremas condiciones de

[29] Corte Constitucional. Sentencia T – 595 de 2002. M.P. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.
[30] Ibídem.
[31] Op. cit. Sentencia C-503 de 2014.

vulnerabilidad que demanda una mayor protección de sus derechos fundamentales bajo el argumento de la mayor onerosidad frente a los servicios que actualmente se prestan en las instalaciones destinadas a los adultos de la tercera edad, en tanto ya se crearon fuentes de financiamiento y a que, conforme a lo señalado por la Corte Constitucional, la creación de un Centro Vida no es óbice para que la implementación de los Hogares Geriátricos sea desatendida y desfinanciada.

Por otro lado, mientras se implementa el Hogar Geriátrico, como medida de protección de los derechos de las personas de la tercera edad que se encuentran alojadas en la Casa de Bienestar del Adulto Mayor Centro Vida la Esperanza del Municipio de Soracá, el Municipio de Chivatá deberá mantener el convenio con dicha institución en lo que respecta a la atención de los adultos mayores allí hospedados.

Bajo estas pautas, este despacho ordenará al Municipio de Chivatá adelantar todas las gestiones necesarias para la implementación del Centro de Bienestar del Anciano (Hogar Geriátrico) en dicho Municipio. Teniendo en cuenta que dicha implementación implica ciertas gestiones como un estudio socio – económico, el desarrollo de procesos contractuales, la implementación de un Acuerdo Municipal, la gestión de otros recursos distintos a los recaudados en la estampilla para el bienestar del adulto mayor a fin de asegurar no solo su implementación sino su mantenimiento, entre otras cosas, debe el despacho fijar un plazo razonable para que el Municipio de Chivatá cumpla la orden de la implementación del Centro de Bienestar del Anciano (Hogar Geriátrico), el cual será de seis (6) meses.

7.10. CONCLUSIONES.

- Sobre la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva planteada por la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público – FONPET se dirá que la misma será declarada probada por cuanto no está demostrado los recursos retirados por el Municipio de Chivatá en dicho Fondo, hayan tenido como destinación específica la construcción e implementación del Centro Vida o del Hogar Geriátrico del ente municipal demandado; además, aun cuando esos recursos hubieren sido usados para la construcción e implementación de dicho Centro, no es atribución del FONPET el intervenir en el manejo y en el direccionamiento de esos recursos, de conformidad con la norma que lo crea, razones por las que se concluyen que por parte de la Nación – Ministerio de Hacienda – FONPET exista algún interés en lo que respecta a la presente acción popular.

- Pese a que el Municipio de Chivatá demostró haber adelantado gestiones tendientes a la construcción de un centro de atención para las personas de la tercera edad y la implementación de un centro vida en ese Municipio, no probó haber adelantado algún tipo de gestión para la implementación de un

Centro de Bienestar del Anciano (Hogar Geriátrico), cuestión que conforme al artículo 18 del Decreto Ley 77 de 1987 el Municipio de Chivatá tiene a su cargo y que en virtud de la Política Pública establecida por dicho Municipio para la atención de su población de la tercera edad fue fijada como meta.

- Si bien el Municipio de Chivatá con la omisión de no implementar el Centro de Bienestar del Anciano (Hogar Geriátrico) no vulneró los Derechos Colectivos a la Moralidad Administrativa y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, si quebrantó el Derecho Colectivo a la Defensa del Patrimonio Público por cuanto i) los recursos provenientes del 30% de la estampilla para el bienestar del adulto mayor creada conforme a los preceptos del artículo 3° de la Ley 1276 de 2009, no se han destinado por el ente municipal accionado hacia el fin para el cual fueron dispuestos por el legislador, el cual es el financiamiento de los Centros de Bienestar del Anciano y ii) las instalaciones del sitio dispuesto por el Municipio de Chivatá para el hospedaje de las personas de la tercera edad, no están siendo destinadas para el fin que fueron creadas el cual es el alojamiento de las personas de la tercera en un grado mayor de vulnerabilidad en el Municipio de Chivatá.

VIII. COSTAS

En las acciones populares, conforme al artículo 38 de la Ley 472 de 1998, se puede condenar en costas al demandante cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En términos generales la temeridad consiste en,

> *"...una reprochable conducta mediante la cual una persona, independientemente de su posición activa o pasiva dentro del proceso, hace uso indebido de los instrumentos legales de orden sustancial o procesal -desvirtuándolos-, en búsqueda de efectos favorables a sus pretensiones"* [32].

En efecto, se ha de indicar que cuando se compruebe que hubo uso abusivo de los medios procesales por parte de la parte vencida, es del caso condenar en costas, lo que, a contrario sensu, significa que si la conducta procesal fue correcta no es posible acceder a ella. Por lo tanto, no habiéndose comprobado uso indebido o arbitrario de los instrumentos procesales atribuibles a la parte demandada en este proceso el Despacho no impone condena alguna.

IX. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el Juez Primero Administrativo Oral del Circuito

[32] Corte Constitucional. Sentencia SU- 253 de mayo 27 de 1998. Magistrado Ponente: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ.

de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

FALLA.

PRIMERO:- DECLARASE no probada la excepción de *"Falta de agotamiento del requisito de procedibilidad"*, propuesta por la NACIÓN – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO – FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES – FONPET, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO:- DECLARASE probada la excepción de *"Falta de legitimación en la causa por pasiva e indebida representación por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el presente asunto porque no hay ni actuación administrativa que haya generado daño al demandante, ni norma que lo obligue a responder por las pretensiones de la demanda"* propuesta por la NACIÓN – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO – FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES – FONPET, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO:- DECLARAR que el Municipio de Chivatá es responsable de la amenaza y vulneración del derecho e interés colectivo relacionado con la Defensa del Patrimonio Público por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO:- ORDENAR al Municipio de Chivatá, para que por intermedio de su Alcalde, en un término no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta decisión adopte las medidas del caso tendientes a la implementación de un Centro de Bienestar del Anciano (Hogar Geriátrico) en las instalaciones dispuestas para tal fin en dicho Municipio

QUINTO:- Surtido lo anterior, la entidad accionada deberá rendir un informe a este Juzgado respecto del cumplimiento de la orden impartida, acompañando para dicho propósito la documentación correspondiente y el registro fotográfico, en donde se aprecie el cumplimiento de lo señalado en el numeral anterior.

SEXTO:- De conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, ordenar la conformación de un comité para la verificación del cumplimiento de esta sentencia conformado por el juez titular de este despacho, el actor, un representante de la Alcaldía Municipal de Chivatá y la Agente del Ministerio Público delegada ante este Juzgado.

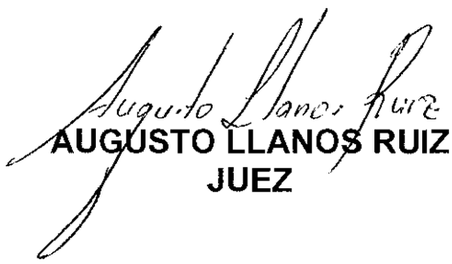
SÉPTIMO:- NEGAR las demás pretensiones de la presente acción.

OCTAVO:- Sin condena en costas.

NOVENO:- Para los efectos relacionados con el registro público de acciones populares y de grupo, compúlsese copia auténtica de esta providencia con destino a la Defensoría Regional del Pueblo.

DÉCIMO:- Verificado el cumplimiento de las órdenes impartidas, archívense las diligencias, dejando previamente las anotaciones de rigor en el sistema "Justicia Siglo XXI".

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



AUGUSTO LLANOS RUIZ
JUEZ

ANEXO RELACIÓN DE PRUEBAS ACCIÓN POPULAR No. 2017- 00156

1.1. Del cuaderno de medidas cautelares:

- Copia del informe de obras elaborado por el Secretario de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Municipio de Chivata de 16 de enero de 2017 (fls.11 a 15, 61 a 64, 133 a 137) en la que se señala lo siguiente respecto del Contrato No MCH-LP-004-2015, cuyo objeto es la Construcción de obras para la terminación del Centro de Vida, casa del adulto mayor en el Municipio de Chivata:

  "(...) Observación: La edificación presenta problemas de humedades y desniveles que el lluvia (sic) se empoce, la pintura presenta deterioro, lo cual hace presumir que no es pintura para exteriores (...)"

- Copia del informe realizado por el Secretario de Gobierno y Asuntos Administrativos del Municipio de Chivata (fls.18 y 19, 83 y 84), en el que expone las razones por las cuales el hogar geriátrico del Municipio de Chivatá no se encuentra en funcionamiento, las cuales son las siguientes:

  "(...)1. El municipio de Chivatá celebró contrato de obra pública MCH-LP-004-2015, para la construcción de obras para la terminación del centro de vida casa del adulto mayor en el municipio de Chivatá, siendo contratista el señor JIMMY ALEXANDER GONZÁLEZ ROJAS.

  2. Dando cumplimiento a lo estipulado en la cláusula ***DECIMA TERCERA*** *del contrato No. MCH-LP-004-2015.* ***GARANTIAS literal c) Estabilidad y Calidad de la Obra,*** *se constituyó póliza No. 39 – 44 – 101075636 a favor del municipio de Chivatá, con un término de amparo hasta el 08 de agosto de 2021 y una suma asegurada de $60.114.854.60.*

  3. Mediante informe rubricado por la secretaria de infraestructura del municipio al contrato No MCH-LP-004-2015 cuyo objeto es "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS PARA LA TERMINACIÓN DEL CENTRO DE VIDA CASA DEL ADULTO MAYOR EN EL MUNICIPIO DE CHIVATA BOYACA" Interventoría MCH-MC-040-2015, allí se evidencia que la obra fue entregada en el mes de marzo de 2016 y que después de recibida se han efectuado diferentes observaciones tanto al contratista como a la interventoría toda vez que la edificación presenta problemas de humedades en cada uno de los muros, pintura en mal estado y desniveles que ocasionan que la lluvia se empoce en cada uno de los salones, los cuales deben ser corregidos lo más pronto posible, y de donde se infiere que son fallas imputables al contratista.

  4. El ente territorial mediante oficio signado ocho (8) de febrero de la presente anualidad, requirió al Ingeniero JIMMY ALEXANDER GONZÁLEZ ROJAS, para que en el término de quince (15) días acuda a efectuar las reparaciones de los daños presentados, sopena (sic) de hacer efectiva la póliza de seguro del estado No. 39-44-101075636 y de las consecuencias de la no atención del requerimiento (...)"

- Copia del Contrato de Obra Pública No. MCH-LP-004-2015 de 28 de septiembre de 2015, suscrito entre el Municipio de Chivatá y el señor JIMMY ALEXANDER GONZÁLEZ ROJAS, cuyo objeto es la "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS PARA LA TERMINACIÓN DEL CENTRO DE VIDA, CASA DEL ADULTO MAYOR EN EL MUNICIPIO DE CHIVATA BOYACA" (fls.20 a 31, 99 a 110).

- Copia de la aceptación de la propuesta Invitación Pública No. MCH-MC-040-2015 de 24 de septiembre de 2015 cuyo objeto es la "INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DE LA OBRA "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS PARA LA TERMINACIÓN DEL CENTRO DE VIDA, CASA DEL ADULTO MAYOR EN EL MUNICIPIO DE CHIVATA BOYACÁ", siendo contratante el Municipio de Chivata y Contratista la señora CARMEN STELLA RIAÑO CÁRDENAS, así como del otrosí No. 001 al contrato antes mencionado de fecha 21 de diciembre de 2015 por medio del cual se adiciona el plazo de ejecución del objeto contractual (fls.32 a 37, 111 a 119).

- Copia de la aceptación de la propuesta de invitación pública No. MCH-MC-045-2014 de 18 de julio de 2014, cuyo objeto es la "CONSTRUCCIÓN ACOMETIDAS E INSTALACION CONTADOR ELECTRICOS PARA EL HOGAR GERIATRICO Y LA MORGUE DEL MUNICIPIO DE CHIVATA BOYACÁ", cuyo contratante es el Municipio de Chivatá y contratista ESPERTA IPE SAS (fls.38 a 40).

- Copia de la aceptación de la propuesta de Invitación Pública No. MCH-MC-056-2013 de 15 de agosto de 2013 cuyo objeto es "LA INTERVENTORIA TECNICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA AL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA No. MCH-SAMC-007-2013 CELEBRADO ENTRE EL MUNICIPIO DE CHIVATA Y ARLEIDY RAMIREZ PARDO CUYO OBJETO ES LA "CONSTRUCCIÓN DE LA SEGUNDA ETAPA DEL HOGAR GERIATRICO DEL MUNICIPIO DE CHIVATA – BOYACA", cuyo contratante es el Municipio de Chivatá y contratista la señora ANDREA CRISTINA REINA ARCHILA (fls.41 a 43).

- Copia del contrato de obra pública No. MCH-SAMC-007-2013 de 09 de agosto de 2013 que tiene por objeto la "CONSTRUCCIÓN SEGUNDA ETAPA DEL HOGAR GERIATRICO DEL MUNICIPIO DE CHIVATA – BOYACA", cuyo contratante es el Municipio de Chivatá y contratante ARLEDY RAMÍREZ PARDO (fls.44 a 53, 120 a 129).

- Copia del contrato de obra No. MCH-SAMC-004-2017, de 07 de junio de 2017, cuyo objeto es la "CONSTRUCCIÓN DE CUBIERTA PARA LA ADECUACIÓN DEL CENTRO DE VIDA, CASA DEL ADULTO MAYOR DEL MUNICIPIO DE CHIVATÁ – DEPARTAMENTO DE BOYACA", cuyo contratante es el Municipio de Chivata y contratista el señor CARLOS HUMBERTO CAMPOS RUIZ (fls.54 a 58).

- Copia del oficio del 08 de febrero de 2017 por medio del cual el Alcalde y el Secretario de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Municipio de Chivatá requieren al Ingeniero JIMMY ALEXANDER GONZÁLEZ ROJAS para que en un término no mayor de 15 días se sirva acudir a realizar la reparación de los daños con ocasión de la ejecución del Contrato No MCH-LP-004-2015, so pena de hacer efectiva la póliza de seguros del estado No. 39-44-101075636 (fls.59-60, 131-132), en el que se relaciona en su hecho 3° lo siguiente:

  "(...) El Secretario de Infraestructura y Desarrollo Urbano, presenta informe técnico, en cual (sic) evidencia: "La obra fue entregada en el mes de marzo de 2016, después de entregada se han realizado diferentes observaciones al contratista y la interventoría de manera escrita en relación a problemas de humedad masiva en muros y salones de la estructura, de igual forma se presentan grietas en muros, daños que tienen que ser corregidos lo más pronto posible (...)"

- Copia de la póliza de seguros de cumplimiento de entidad estatal No. 39-44-101075636 de 02 de octubre de 2015 cuyo tomador es el señor JIMMY ALEXANDER GONZÁLEZ ROJAS y asegurado es el Municipio de Chivatá suyo objeto es "GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA o MCH-LP-004-2015 CUYO OBJETO ES: CONSTRUCCIÓN DE OBRAS PARA LA TERMINACIÓN DEL CENTRO DE VIDA, CASA DEL ADULTO MAYOR EN EL MUNICIPIO DE CHIVATA BOYACA" (fls.65 y 130)

- Copia del Acuerdo No. 005 de 18 de mayo de 2017, por medio del cual el Concejo Municipal de Chivatá crea el Centro Vida en el Municipio de Chivatá, que según el artículo quinto del citado acuerdo tiene, entre otros servicios para el Adulto Mayor, los de alimentación, orientación psicosocial, atención primaria en salud, aseguramiento en salud, capacitación en actividades productivas, deporte, cultura, recreación, encuentros intergeneracionales, promoción del trabajo asociativo, promoción de la constitución de redes y auxilio exequial (fls.85 – 89, 183 – 188 y 304 a 311).

- Copia del Convenio Interadministrativo No. MCH-RECD-014-2017 de 31 de mayo de 2017 suscrito entre el Municipio de Chivatá y la Fundación Edificando Valores, cuyo objeto es "DESARROLLAR LAS ACTIVIDADES ENCAMINADAS A PROTECCIÓN Y ASISTENCIA DE LAS PERSONAS DE LA TERCERA EDAD, DE ACUERDO CON LOS LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA DE LA VEJEZ Y EL ENVEJECIMIENTO, LOS PARÁMETROS DE LA LEY 1276 DE 2009 Y EL CENTRO VIDA, EN EL MUNICIPIO DE CHIVATÁ DEPARTAMENTO DE BOYACÁ" (fls.91 a 98).

- Copia en medio magnético del informe de actividades No. 04 del 15 de septiembre al 14 de octubre de 2017 del Convenio Interadministrativo No. MCH-RECD-014-2017 de 31 de mayo de 2017 (fl.138)

- Copia en medio magnético del informe de actividades No. 01 del 15 de junio al 15 de julio de 2017 del Convenio Interadministrativo No. MCH-RECD-014-2017 de 31 de mayo de 2017 (fl.139)

1.2. Del cuaderno principal, se relacionan las siguientes:

- Copia del oficio No OFPMCH/210 – 059 de 05 de abril de 2017, por medio del cual el Personero del Municipio de Chivatá le solicita al Alcalde de dicha localidad que ponga en servicio el Hogar Geriátrico del Municipio de Chivata (fls.22 y 23).

- Copia de la respuesta dada el 17 de abril de 2017, por el Alcalde del municipio de Chivatá al requerimiento hecho por el Personero de dicho municipio, en la que se le informa que la obra no ha podido ejecutarse en su totalidad por la aparición de unas filtraciones de agua, que se presentará el proyecto de acuerdo en sesiones ordinarias para el mes de mayo de la constitución del centro vida y que algunos espacios ubicados en el geriátrico que se encuentran en condiciones óptimas y sin generación de riesgo para los adultos mayores se encuentran en funcionamiento (fl.24).

- Copia de los detalles de los procesos contractuales adelantados por el Municipio de Chivata para la construcción y puesta en funcionamiento del Hogar Geriátrico en dicho Municipio, que se encuentran en el SECOP I, que van desde el 2011 hasta el 2014 (fls.25 a 40).

- Copia de los Convenios de Cooperación, Aporte y Apoyo suscritos entre la Casa de Bienestar del Adulto Mayor Centro de Vida la Esperanza de Soracá y el Municipio de Chivata, cuyo objeto es "CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE ASOCIACIÓN PARA AUNAR ESFUERZOS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ATENCIÓN INTEGRAL A DOS (2) ADULTOS MAYORES DEL MUNICIPIO DE CHIVATA BOYACA, SIGUIENDO LOS LINEAMIENTOS ESTABLECIDOS EN LA LEY 12 DE 2009 (sic)", de 13 de septiembre de 2016 y 10 de noviembre del mismo año (fls.41 a 50).

- Copia del Convenio Interadministrativo No. MCH-RECD-003-2017 de 01 de febrero de 2017, suscrito entre la Casa de Bienestar del Adulto Mayor Centro de Vida la Esperanza de Soracá y el Municipio de Chivata de 01 de febrero de 2017 (fls.51 a 58) cuyo objeto es "AUNAR ESFUERZOS ADMINISTRATIVOS, FINANCIEROS, TÉCNICOS, PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL, CONSISTENTE EN ALOJAMIENTO – ALIMENTACIÓN – ATENCIÓN PRIMARIA EN SALUD – RECREACIÓN – CULTURA Y DEPORTE PARA ADULTOS MAYORES DEL MUNICIPIO DE CHIVATA – BOYACA".

- Copia de los reportes de ejecución de gastos de la estampilla pro adulto mayor por parte del Municipio de Chivatá para el período comprendido entre el 2012 y el 2016 (fls.59 a 72).

- Copia de la Resolución No. 3998 de 11 de noviembre de 2016, por medio del cual se autoriza el retiro de recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales – FONPET, al Municipio de Chivatá – Departamento de Boyacá (fls.73 a 75)

- Copia del acta No. 035 de 18 de mayo de 2017, firmada por el Presidente y la Secretaría del Concejo Municipal de Chivatá en donde se plasma las intervenciones hechas en el estudio y segundo debate del proyecto de acuerdo No. 005 por medio del cual se crea el Centro Vida en el Municipio de Chivatá – Boyacá (fls.77 a 86)

- Copia de la Política Social de Envejecimiento y Vejez para el Municipio de Chivatá por el período 2014-2024 (fls.87 a 160).

- Álbum fotográfico de la obra Hogar Geriátrico del Municipio de Chivatá (fls.161 y 162).

- Copia del acta de descargos por el incumplimiento del Contrato de Obra Pública No. MCH – LP – 04 – 2015 (fl.189 – 190).

- Copia de la Aceptación de la propuesta de la Invitación Pública No. MCH – 049 – 2016, de 28 de octubre de 2016, cuyo objeto son los "SERVICIOS DE IMPLEMENTACIÓN DE ACTIVIDADES ESTIPULADAS EN LAS POLÍTICA PÚBLICA DE ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ DEL MUNICIPIO DE CHIVATÁ – BOYACÁ", cuyo contratante es el Municipio de Chivatá y contratista es la señora GLORIA MERCEDES SUESCA RAMÍREZ por un valor de $19.300.000 (fls.191 - 193).

- Oficio No. SGMCH – 028 – 18 de 7 de mayo de 2018 suscrito por el Secretario de Gobierno y Asuntos Administrativos del Municipio de Chivatá en el que rinde un informe sobre las condiciones de la infraestructura del Centro Vida del Municipio de Chivatá, las gestiones adelantadas para la puesta en marcha de dicho centro y los recursos que se van a utilizar (fl.303).

- Copia de la aceptación de la Propuesta de Invitación Pública No. MCH – MC – 063 – 2016, de 19 de diciembre de 2016, cuyo objeto es la "DOTACIÓN PARA LA CASA DEL ADULTO MAYOR DEL MUNICIPIO DE CHIVATÁ, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ" cuyo contratante es el Municipio de Chivatá y contratista es FAMOBE Suministros y Soluciones, por un valor de $19.265.300 (fls.312 a 314).

- Copia del Convenio Interadministrativo No. MCH – RECD – 006 – 2017, de 03 de marzo de 2017, cuyo objeto es el "DESARROLLAR LAS ACTIVIDADES ENCAMINADAS A PROTECCIÓN Y ASISTENCIA DE LAS PERSONAS DE LA TERCERA EDAD, DE

ACUERDO CON LOS LINEAMIENTOS DE LA POLIÍTICA DE LA VEJEZ Y EL ENVEJECIMIENTO, Y LOS PARÁMETROS DE LA LEY 1276 DE 2009 EN EL MUNICIPIO DE CHIVATÁ DEPARTAMENTO DE BOYACÁ", celebrado entre el Municipio de Chivatá y la Fundación Edificando Valores, cuyo valor asciende a los $34.550.328 (fls.315 a 322).

- Copia del Contrato de Prestación de Servicios No. MCH –SAMC – 003 -2018, de 23 de abril de 2018, cuyo objeto es el "DESARROLLAR LAS ACTIVIDADES ENCAMINADAS A PROTECCIÓN Y ASISTENCIA DE LAS PERSONAS DE LA TERCERA EDAD, "CENTRO VIDA" DE ACUERDO CON LOS LINEAMIENTOS DE LA POLIÍTICA DE LA VEJEZ Y EL ENVEJECIMIENTO, Y LOS PARÁMETROSDE LA LEY 1276 DE 2009 EN EL MUNICIPIO DE CHIVATÁ DEPARTAMENTO DE BOYACÁ", celebrado entre el Municipio de Chivatá y la Fundación Edificando Valores, cuyo valor asciende a los $79.200.000 (fl.323 a 330 y cd obrante a fl.341).

- Copia de un registro fotográfico realizado al Hogar Geriátrico del Municipio de Chivatá (fls.331 a 333 y cd obrante a fl.334).

- Copia del Certificado expedido por el Secretario de Hacienda del Municipio de Chivatá, del 15 de junio de 2017, por medio del cual informa que dicha entidad tiene un presupuesto de $177.710.676 con destino al adulto mayor para dicha vigencia, de los cuales se hizo un gasto de $79.200.000, por lo que queda para libre destinación la suma de $98.510.676, viniendo dicho rubro del centro vida 30% y de la estampilla adulto mayor recursos de balance (archivo cd fl.341)