



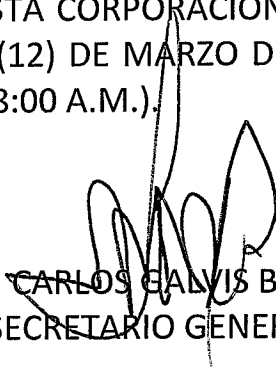
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
CENTRO- AVENIDA VENEZUELA -EDIFICIO NACIONAL PISO 1
TELEFAX: 664-2718

EDICTO N° 004

LEY 1437 DE 2011 (ORALIDAD)

MEDIO DE CONTROL: ACCION POPULAR
MAGISTRADO PONENTE: Dra. HIRINA MEZA RHENALS
RADICADO: 13001-33-33-008-2013-00144-01
DEMANDANTE: FONDO MIXTO DE LA CULTURA Y LAS ARTES
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE BOLIVAR
PROVIDENCIA: SENTENCIA
FECHA DE LA PROVIDENCIA: 5 DE MARZO DE 2014

PARA NOTIFICAR A LAS PARTES LA PROVIDENCIA ANTERIOR, SE FIJA EL PRESENTE EDICTO EN LA PAGINA WEB DE LA RAMA JUDICIAL Y EN LA SECRETARIA GENERAL DE ESTA CORPORACION, POR EL TERMINO LEGAL DE TRES (3) DIAS, HOY, DOCE (12) DE MARZO DE DOS MIL CATORCE (2014), A LAS OCHO DE LA MAÑANA (8:00 A.M.).


JUAN CARLOS GALVIZ BARRIOS
SECRETARIO GENERAL

EN LA FECHA VENCE EL TERMINO DE TRES (3) DÍAS QUE PERMANECIO FIJADO EL PRESENTE EDICTO; HOY, CATORCE (14) DE MARZO DE DOS MIL CATORCE (2014), SIENDO LAS CINCO (5:00) DE LA TARDE.

JUAN CARLOS GALVIZ BARRIOS
SECRETARIO GENERAL



**REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN 003**

Cartagena de Indias D.T. y C., cinco (5) de marzo de dos mil catorce (2014)

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

MAGISTRADA:	HIRINA MEZA RHÉNALIS
ACCION:	ACCION POPULAR
DEMANDANTE:	FONDO MIXTO PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES DE BOLÍVAR
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR
EXPEDIENTE:	13-001-33-33-008-2013-00144-01
TEMA:	MORALIDAD ADMINISTRATIVA y DERECHO AL FOMENTO DE LA CULTURA
SENTENCIA N°:	03

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la sentencia proferida el 29 de agosto de 2013 por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES.

1. La demanda

La demanda se presentó El diez (10) e abril de dos mil trece (2013) (Fol. 1), con el objeto que se garantizara la protección de los derechos e intereses colectivos vulnerados por el Departamento de Bolívar.

2. Los hechos relevantes.

Luego de exponer el marco normativo concerniente al deber que le asiste al Estado para promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los

colombianos, la creación de la estampilla pro cultura, la creación de los Fondos Mixtos para la Promoción de la Cultura y las Artes, se expone:

El Gobernador de Bolívar, como miembro de la Junta Directiva del Fondo Mixto de Bolívar, ha violentado el sistema nacional de cultura, por cuanto ha hecho a un lado dicho fondo, dejándolo sin recursos y disminuyendo ilegalmente la apropiación presupuestal máxima del 10% que tiene por ordenanza previa, violando los propósitos y mecanismos de garantía de la cultura, ya que precisamente el Sistema Nacional de Cultura creó a los Fondos Mixtos en forma descentralizada, de tal manera que se transfiere la función del fomento de la cultura en las entidades territoriales a una institución, que no está totalmente subordinada jerárquicamente al Gobernador, sino que la relación es horizontal.

En el año 2012, se radicaron en la oficina del Fondo Mixto de Bolívar, 182 proyectos culturales de los distintos municipios y corregimientos del Departamento de Bolívar, los cuales no fueron atendidos por la falta de recursos, como consecuencia de la omisión del Gobernador, en celebrar el convenio con el Fondo Mixto que por ordenanza tiene autorización previa para la destinación de recursos de la estampilla pro cultura y que a su vez fue presupuestado para la vigencia 2012.

Los recursos del Fondo Mixto de Bolívar, provienen por una parte de la estampilla pro cultura autorizada mediante la Ordenanza 017 de 2001 con su modificación en la Ordenanza 18 de 2008 y en la 18 de 2011, esta última vigente para celebrar el convenio. Este recurso tributario administrado por el Departamento de Bolívar, es incorporado en el presupuesto de ingresos y gastos todos los años, con destino en un 10% para la celebración del convenio con el Fondo Mixto, pero en el año 2012 el Gobernador de Bolívar a pesar de que dichos recursos estaban incorporados en el presupuesto de 2012, no los canceló porque omitió celebrar el convenio y por tanto, en el año 2012 no hubo cofinanciación a los diferentes proyectos y solicitudes de apoyos culturales para el Departamento de Bolívar, por parte de dicho Fondo, a diferencia de años anteriores.

Desde el mes de abril hasta diciembre de 2012, se han recaudado por la estampilla procultura, un total de \$2.527.417.182,00 correspondiéndole al Fondo Mixto el 10%, es decir, \$252.741.182.00.

En fechas 12 de junio, 30 de agosto y 14 de diciembre de 2012, se solicitó la disponibilidad presupuestal al Departamento de Bolívar para celebrar el convenio con dicho Fondo, peticiones que a la fecha de la presentación de la acción no han sido respondidas por el Gobernador de Bolívar, ni se ha celebrado el convenio.

Por otra parte, expone que el 11 de marzo de 2013, el Gobernador de Bolívar dispuso el desalojo de la oficina donde funcionaba el Fondo Mixto de Bolívar, con el motivo de riesgo de desplome de la placa superior, oficina que posteriormente fue acondicionada para el funcionamiento de la Secretaría de Planeación, lo que desvirtúa el peligro inminente que fue alegado y confirma la violación del Sistema Nacional de Cultura.

Respecto del año 2013 expone que, el proyecto de ordenanza de presupuesto para dicha vigencia presentado por el Gobernador de Bolívar, modificó la destinación legal de la estampilla procultura, disminuyendo dichos recursos para el Fondo Mixto de un 10% autorizado previamente por la Asamblea mediante el artículo 21 de la Ordenanza 17 de 2011, reducido al 5% y el 5% restante lo destinó para el fomento, estímulo y promoción de la educación superior, técnica e informal a través de la Institución Universitaria de Bellas Artes y Ciencias de Bolívar, institución que no hace parte del Sistema Nacional de Cultura, ni es financiera especializada, no tiene a cargo la función exclusiva del fomento de cultura en el Departamento de Bolívar, proyecto de ordenanza que fue aprobado por la Asamblea Departamental, con la distribución errónea del 10% de la estampilla procultura.

3. Derechos colectivos invocados.

El actor solicitó el amparo de los derechos colectivos contenidos en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, referidos a la moralidad administrativa y al derecho a la cultura.

4. Pretensiones.

Mediante el ejercicio de la acción popular interpuesta, la parte demandante presentó las siguientes:

"1. Ordenar al Gobernador de Bolívar la protección y defensa del FONDO MIXTO PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES DE BOLÍVAR COMO INSTANCIA FINANCIERA DEL SISTEMA NACIONAL DE CULTURA, con fines públicos que protege, fomenta el derecho e interés cultural de Bolívar en beneficio de la colectividad.

2. Para el efecto, solicito decretar las siguientes medidas cautelares:

a. ORDENAR al señor Gobernador de Bolívar la celebración del convenio entre el Departamento de Bolívar y el FONDO MIXTO PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES DE BOLÍVAR y cancele los recursos recaudados de la estampilla procultura del año 2012 con sus respectivos rendimientos financieros los cuales están incorporados al presupuesto respectivo, los cuales hacen parte del capital (artículo 4 ordenanza 19 de 2011).

b. ORDENAR al señor Gobernador que expida decreto que aclare y haga las correcciones de la apropiación presupuestal del FONDO MIXTO de la vigencia 2013 al 10% conforme a la ordenanza 18 de 2011 conforme al artículo 13 de la ordenanza 31 de 2012 de presupuesto.

c. ORDENAR al señor Gobernador de Bolívar la celebración de convenio y cancelación de los recursos recaudados de la estampilla procultura del año 2013 con sus rendimientos financieros los cuales hacen parte del capital y se encuentran debidamente incorporados al presupuesto (artículo 4 ordenanza 31 de 2012, conforme al decreto de ajuste mencionado anteriormente.

d. ORDENAR al señor Gobernador la restitución de la oficina en el PALACIO de la PROCLAMACIÓN.

e. ORDENAR el cumplimiento inmediato de las acciones que consideren necesarias otorgando un término perentorio para el caso.

f. Condenar en costas y perjuicios a la demandada. "

A través de escritos visibles a folios 974-975, 979-980, 1000-1001, 1007-1008, 1013-1014, 1021-1022, 1027-1028, 1032-1034, 1039-1040, 1081-1082, 1088-1089, la Casa de la Cultura de Magangué "Chico Cervantes", la Corporación Folclórica del Sur de Bolívar- Corfolsur-, la Fundación Cultural Encuentro de Compositores Costeños, Fundación Festival de Acordeoneros y Compositores Renacer, Grupo Abundio y sus Traviesos, Bernardo Garrido Gutiérrez, Luis Eduardo Brango Severiche, Yania Milena Galvis Mora y Yulis Mulet Toscano, presentaron escrito de coadyuvancia a las pretensiones y hechos de la demanda.

5. Actuación procesal en primera instancia

La demanda se presentó el diez (10) de abril de dos mil trece (2013) (Fol. 1). Se admitió el diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013) (Fls. 968-969). Se surtió notificación personal al Departamento de Bolívar, al señor agente del Ministerio Público y al Defensor del Pueblo (fol. 990-999).

Se fijó aviso informando de la acción a la ciudadanía de Cartagena, el cual se publicó en un medio de difusión conforme a lo ordenado en el auto que admitió la demanda (Fol. 973 vto.).

Mediante providencia de fecha 27 de mayo de 2013, se aceptó la solicitud de coadyuvancia presentada por la Casa de la Cultura de Magangué "Chico Cervantes", la Corporación Folclórica del Sur de Bolívar- Corfolsur-, la Fundación Cultural Encuentro de Compositores Costeños, Fundación Festival de Acordeoneros y Compositores Renacer, Grupo Abundio y sus Traviesos, Bernardo Garrido Gutiérrez, Luis Eduardo Brango Severiche, Yania Milena Galvis Mora y Yulis Mulet Toscano (folio 1101).

5.1 Contestación de la demanda.

5.1.1. Departamento de Bolívar (Fls. 1062-1079).

En el trámite de la primera instancia, el Departamento de Bolívar contestó la demanda en los términos que a continuación se señalan:

Si bien es cierto que a finales del año 2012 no se celebró nuevo convenio con la accionante, ello tuvo como fundamento la ineficiencia e incumplimiento de ese Fondo, que conllevó a la declaratoria de incumplimiento del negocio jurídico celebrado, identificado como convenio No. 064 del 29 de junio de 2011, cuyo objeto fue aunar esfuerzos para adelantar las actividades que se requiera para la ejecución del Plan decenal de salvaguardia del espacio cultural de San Basilio de Palenque 2007-2017. Dicha declaratoria de incumplimiento, se llevó a cabo mediante Resolución No. 551 del 19 de noviembre de 2012, confirmada mediante Resolución No. 582 de 3 de diciembre de 2012.

No es cierto que el Departamento de Bolívar esté atentando contra la cultura, al no suscribir convenio con una entidad que no demostró eficiencia en la implementación de los proyectos culturales encomendados, por el contrario, como consta en el Plan de Desarrollo 2012-2015 "Bolívar Ganador", en capítulo Tercero, artículo 8 y siguientes se establece el eje BOLÍVAR TERRITORIO CULTURAL y la estrategia 8.1 Cultura Eje del Desarrollo e Identidad, programa 8.1.1 Fomento, Promoción y Fortalecimiento de los creadores, gestores e instituciones culturales, dentro del cual se señalan varios subprogramas. Por el contrario, el Departamento ha realizado esfuerzos para desarrollar e implementar programas y proyectos, tanto en el año 2012 como en el 2013, hechos que han sido públicos y notorios, por tanto no puede afirmarse que se esté violando el derecho colectivo al fomento de la cultura.

Por otro lado, respecto a la violación al patrimonio público sostiene que, lo afirmado por el actor se encuentra alejado de la realidad, por cuanto la administración departamental, ha obtenido logros importantes en materia de saneamiento y manejo del presupuesto.

Formuló las excepciones denominadas:

- Inexistencia de la vulneración de derechos colectivos, sustentada en que la accionada no ha vulnerado derecho alguno.

- Inadecuada escogencia de la acción: argumentando que la acción que debió impetrarse fue la de cumplimiento, por cuanto lo realmente pretendido es que se realice una serie de mandatos contenidos en ordenanzas departamentales y orientados a la celebración de un contrato o convenio.

- Improcedencia de la acción popular para ordenar la celebración de contratos estatales, por cuanto lo que pretende el actor es que se ordene la celebración de un contrato estatal, desconociendo las normas que regulan la contratación de la administración pública.

- Inexistencia de la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, por cuanto no se cumplen los supuestos resaltados por la jurisprudencia del Consejo de Estado respecto de dicho derecho colectivo.

5.2. Audiencia de Pacto de Cumplimiento (Fol. 1128).

Se realizó el ocho (08) de julio de dos mil trece (2013), y se declaró fallida, por no existir voluntad de pacto.

5.3. Pruebas y alegatos de conclusión (Fol. 1132).

Mediante auto de fecha dieciocho (18) de julio de dos mil trece (2013), se prescindió del periodo probatorio y se ordenó correr traslado para alegar de conclusión.

6. Decisión de primera instancia (Fols. 1148-1175).

El Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena dictó sentencia el veintinueve (29) de agosto de dos mil trece (2013), declarando probadas las excepciones propuestas por la parte demandada y negando las pretensiones de la demanda. Argumentó su decisión entre otros términos así:

El actor centra su inconformidad en la posible transgresión de normas superiores mediante la expedición de la Ordenanza 31 de 2012 y pretende que a través de la acción popular, se le ordene al Gobernador, que expida decreto que aclare y haga las correcciones de la apropiación presupuestal del Fondo Mixto para la vigencia 2013 y a su vez se ordene la celebración de un convenio con dicho fondo.

El actor popular no demostró la vulneración de los derechos colectivos alegados, carga procesal que no puede entrar a suplir el Juez; en ese sentido, de la sola lectura de las diferentes pruebas documentales aportadas en la demanda resulta imposible deducir la prueba de la inmoralidad en el manejo de los recursos públicos destinados a la cultura

en el Departamento de Bolívar denunciada por el actor o el mal uso de los bienes o deshonestidad o corrupción con los mismos.

De igual manera expone el a quo que la afectación de los derechos colectivos cuya protección reclama el actor, consiste en la posible conculcación de normas superiores por la Ordenanza No. 031 de 2012, procurando que ejerza un control de legalidad sobre tales actos administrativos, por no haberse incluido en su artículo 35, el porcentaje del 10% y no del 5% al Fondo Mixto para la Promoción de la Cultura y las Artes del Departamento de Bolívar, así como también se obligue a la gobernación a suscribir convenio administrativo con dicho Fondo, para la ejecución de recursos destinados a la Cultura en el Departamento.

Al respecto señala que conforme a la Ley 472 de 1998 y al criterio jurisprudencial de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, es claro que la acción popular no fue diseñada por el legislador como mecanismo a través del cual el juez competente puede decretar la anulación de un acto administrativo o contrato estatal y mucho menos ordenar la celebración de un convenio o contrato con una entidad determinada, pues su función no es igual a la del juez administrativo cuando decide un conflicto entre el Estado y un particular, de manera que concluya si un acto está o no afectado de alguna causal de nulidad. Añade, que en los actuales momentos, por prohibición legal (artículo 144 de la Ley 1437 de 2011), no es posible decretar la anulación de un acto administrativo o contrato estatal, la declaración de la existencia de un contrato, u ordenar la celebración de contratos con entidades determinadas, en ejercicio de la acción popular, porque sin duda se estaría involucrando en la autonomía propia del ente territorial.

7. La apelación de la parte actora (Fl. 1177).

El Actor Popular presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, argumentando lo siguiente:

Sostiene, que cuando se expone en la demanda la acción del Gobernador al expedir un presupuesto con violación de norma marco con

anterioridad por la asamblea mediante ordenanza, disminuyendo la apropiación presupuestal determinada de antemano para el Fondo Mixto y se detalla con extensión los hechos y actos accionados por dicha autoridad, se realizó dentro del contexto y la conexidad con los intereses y derechos colectivos que amenaza el Gobernador, si persiste en sí acción u omisión.

Al disminuirse el ingreso que recibe el Fondo Mixto, no solo se afecta el mismo en su funcionamiento, pues se observa en la coadyuvancia del señor Bernardo Garrido, Luis Brango Severiche, Yania Milena Galvis Mora, Yulis Mulet, que no se les ha podido pagar su salario porque el Fondo no tiene recursos, sino que además no puede seguir cofinanciando proyectos los cuales son propuesta de los municipios de la multiculturalidad del departamento, es decir, proyectos que le dan identidad al ser bolivarense, lo que constituye un riesgo y amenaza al interés colectivo de la cultura del patrimonio público y la moralidad administrativa.

Sostiene que lo que se persigue con la acción popular, es la protección de interés o derecho de la cultura del Departamento de Bolívar, en la cofinanciación de proyectos culturales. Así mismo, que con los documentos aportados con la demanda, se demostraron las acciones y omisiones referidas a la ilegalidad que se alega, como también, las propuestas de los municipios donde claramente se demuestra el interés cultural y la falta de recursos para desarrollar las mismas.

Por lo anterior, solicita se revoque la sentencia de primera instancia.

8. Actuaciones procesales en segunda instancia.

Mediante auto de fecha 29 de agosto de 2013¹, se dispuso admitir el recurso de apelación presentado por la parte demandante.

II. CONSIDERACIONES

¹ F. 1186

1- Competencia.

De conformidad con los artículos 15 y 16 de la ley 472 de 1998, este Tribunal es competente para conocer el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de fecha 29 de agosto de 2013, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena.

2- Pronunciamiento sobre irregularidades.

No se observan irregularidades sustanciales o procedimentales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado.

De igual manera, se encuentra cumplido el trámite establecido en la Ley 472 de 1998, para las acciones populares.

4.- Problemas jurídicos.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos en el recurso de apelación, los problemas jurídicos a resolver en esta instancia son los siguientes:

- 1.) ¿Se logró acreditar por la parte demandante la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y fomento a la cultura y en esa medida debe revocarse la sentencia de primera instancia?
- 2.) ¿Hay lugar a ordenar al Departamento de Bolívar la celebración de un convenio administrativo y la adición de las partidas presupuestales destinadas al funcionamiento del Fondo Mixto para la promoción de la cultura y las artes de Bolívar, como consecuencia de la declaratoria de vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda?

5.- Marco Jurídico.

Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala estudiará los siguientes temas:

- i. De las acciones populares.
- ii. De los derechos colectivos a la moralidad administrativa y fomento de la cultura.
- iii. Procedencia de las acciones populares para controvertir actos administrativos, solicitar su inaplicación y/o nulidad y para ordenar la celebración de contratos.
- iv. Carga de la prueba.
- v. La función del Juez en las Acciones Populares.

i. De las acciones populares

El artículo 88 de la Constitución Política consagra las acciones populares como el medio para la protección constitucional de los derechos e intereses colectivos. Esta disposición fue desarrollada por la Ley 472 de 1998, que en su artículo 4º enlistó los derechos que se consideran colectivos y respecto de los cuales resulta procedente la acción popular, entre los cuales encontramos el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, el goce de un ambiente sano, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, etc.

A su vez, el artículo 2º inciso segundo ibídem, dispuso que la acción popular se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Por su parte, el artículo 9º de la misma Ley 472 dispone que proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos. De allí que se hayan establecido los siguientes requisitos para su procedencia:

- a) Que exista un interés colectivo que se encuentre amenazado, en peligro o vulnerado por una acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.
- b) Que la acción se promueva durante el tiempo en que subsista la amenaza o peligro al derecho y/o interés colectivo.

- c) Que la acción se dirija contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo.
- d) Que se pruebe la relación de causalidad entre la acción y/o la omisión del accionado con la afectación o amenaza del interés colectivo.

ii. De los derechos colectivos a la moralidad administrativa y fomento de la cultura.

Referente a la moralidad administrativa se encuentra que, la Ley 472 de 1998 la consagró en su artículo 4º como derecho colectivo, sin embargo no estableció un concepto formal que describiera qué es o en qué consiste dicho derecho. Por tal motivo, ha sido tarea de los órganos de cierre tanto constitucional como de lo contencioso administrativo, establecer a través de su jurisprudencia un concepto que se acerque a la voluntad del legislador al momento de concebir a la moralidad administrativa como derecho e interés de la colectividad.

Así las cosas, el H. Consejo de Estado a través de su jurisprudencia ha señalado sobre el concepto de moralidad administrativa desde el punto de vista de su función como derecho colectivo, lo siguiente²:

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

(...)

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

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, CP: María Elizabeth García González, Bogotá, D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil once (2011), Radicación Número: 88001-23-31-000-2005-00011-01 (AP), Actor: Rafael Archbold Joseph, Demandado: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y Otros.

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

De igual manera, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo en sus providencias,³ ha expuesto cuales son los supuestos o elementos que deben concurrir para la configuración de la vulneración del derecho colectivo bajo estudio y que deben ser examinados por el fallador al momento de tomar la decisión que resuelva de fondo el caso concreto, los cuales, se pueden resumir de la siguiente manera:

- Afectación de bienes jurídicos, tales como: la buena fe, honestidad, ética, interés general, entre otros; con el firme objetivo de evitar siempre vicios de corrupción. Dicha afectación se puede configurar sea por acción o por omisión por parte de los funcionarios públicos o por particulares a los cuales se les haya encomendado el ejercicio de funciones públicas.
- Se debe analizar tanto el fuero interno de los funcionarios públicos, es decir, la intención de realizar la conducta reprochada, así como el aspecto externo relativo al comportamiento honesto que la sociedad espera con relación a la administración del erario público.
- También se debe tener en cuenta si se desconoce el principio de legalidad, esto es, si el funcionario o servidor público incumple la Constitución y las Leyes, y desatiende las funciones que le son encomendadas en virtud de las mismas.

³ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, CP: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de dos mil once (2011), Radicación Número: 25000-23-26-000-2005-01330-01(Ap), Actor: Fernando García Herreros Castañeda, Demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Contraloría General de la República.

- Finalmente, se debe examinar si existe desviación en el cumplimiento del interés general que conlleve al favorecimiento del propio funcionario o servidor público o de un tercero.

Referente a la Cultura como derecho colectivo, debe anotarse que la Constitución señala que uno de los fines esenciales del Estado es facilitar la participación de todos en la vida cultural de la Nación, así mismo establece que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación; ordena promover la investigación, la ciencia y la difusión de los valores culturales; indica de manera expresa que la cultura en sus diversas manifestaciones, es fundamento de la nacionalidad; permite crear incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y le asigna al Estado la tutela y protección del patrimonio cultural de la Nación (artículos 2, 7, 70, 71 y 72).

Por su parte, la jurisprudencia del Consejo de Estado⁴, ha entendido que el constituyente le otorgó un lugar privilegiado a la cultura dentro de los intereses del Estado, atendiendo a que tiene una connotación más que económica de tipo social, y en tal sentido es parte esencial de la concepción de Estado Social de Derecho que consagra el artículo 1 de la Carta Política.

iii. Procedencia de las acciones populares para controvertir actos administrativos, solicitar su inaplicación y/o nulidad y para ordenar la celebración de contratos.

Respecto de la procedencia de las acciones populares para controvertir actos administrativos y declarar la nulidad de los mismos, en principio debe sostenerse que ante la existencia de otros medios judiciales ordinarios a través de los cuales se pueden discutir tales pretensiones de nulidad e incluso solicitar el restablecimiento de los derechos lesionados, la acción popular se tornaría improcedente para a través de ella emitir una

⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA, Bogotá, D.C., doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), Radicación número. 11001-03-06-000-2013-00208-00(2146);

sentencia que declare la ilegalidad y la consecuente nulidad de un acto administrativo de carácter general y/o particular.

Sin embargo, a través de la jurisprudencia del Consejo de Estado, en varias ocasiones se ha aceptado la procedencia de las acciones populares respecto del control de actos administrativos, siempre que éstos amenacen o vulneren los derechos e intereses colectivos, teniendo la facultad el Juez Constitucional de suspender la aplicación o ejecución del acto administrativo siempre que se acredite que vulnera o amenaza derechos e intereses colectivos. Sin embargo, se ha resaltado que la nulidad de dichos actos es de competencia exclusiva del juez contencioso administrativo, por lo que mal podría entenderse que mediante el trámite de una acción popular se puede anular un acto administrativo⁵.

En tal sentido, cuando la finalidad que se pretende es que el juez ordene la nulidad del acto administrativo y que como consecuencia de ello, el acto desaparezca del mundo jurídico se debe hacer uso de los medios de control previstos en el Código Contencioso Administrativo – hoy Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -, como se indicó previamente, y no de la acción popular prevista por la Ley 472 de 1998. Situación diferente es que la intención del actor consista en proteger un derecho colectivo por la existencia de actos administrativos y por ello solicite la suspensión de la decisión.

Con relación a los contratos estatales, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que la acción popular procede para impugnar dichos negocios jurídicos, siempre que se alegue la lesión de derechos colectivos⁶. En ese sentido y siguiendo el mismo criterio antes expuesto sobre la procedencia de la acción popular tratándose de actos administrativos, considera la Sala que la acción popular solo será procedente respecto de contratos estatales, siempre que éstos existan y se

⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera, M.P. CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE, Rad. N° 25000-23-25-000-2004-00230-01 (AP), 21 de febrero de 2008; CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera, M.P. RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, Rad. N° 25000-23-25-000-2003-01278-01 (AP), 3 de noviembre de 2005; CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera, M.P. RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA Rad. 19001-23-31-000-2004-02460-01 (AP), 8 de abril de 2010.
⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, M.P. MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR, Bogotá, D.C., cinco (5) de marzo de dos mil ocho (2008), Radicación número: 25000-23-27-000-2004-01402-02 (AP)-(Acumulado con el 2004-01605).

alegue que su celebración amenaza o lesiona intereses colectivos, sin que ello implique desconocer la autonomía que la constitución y la ley han otorgado a las entidades territoriales, para la celebración de contratos en desarrollo de los planes y programas de desarrollo.

iv. **Carga de la Prueba.**

Respecto de la carga de la prueba en las acciones populares el Consejo de Estado ha sostenido que:

"...la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, como se indicó al inicio de estas consideraciones, la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba..."⁷.

De acuerdo a lo anterior se tiene que, en materia de acciones populares, aplica la regla general dispuesta en el artículo 177 del C.P.C. según la cual, incumbe a las partes probar el supuesto de hecho que alegan.

v. **La función del Juez en las acciones populares.**

El Juez de las acciones Populares es un Juez Constitucional, por lo cual está investido de amplias facultades oficiosas para hacer efectivos los derechos de las personas conforme lo impone el artículo 2 Superior. En efecto, el Juez como autoridad pública⁸ en las acciones populares "no debe esperar (...) a que los ciudadanos instauren las medidas que hagan efectivos los derechos de las personas, pues el **"deber de las autoridades de hacer**

⁷ CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCION PRIMERA- Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA- Bogotá, D. C., treinta (30) de noviembre de dos mil seis (2006)- Radicación número: 25000-23-26-000-2004-00768-01(AP)- Actor: LUIS CARLOS MONTOYA GONZALEZ- Demandado: ALCALDIA LOCAL DE SAN CRISTOBAL DEL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA D.C. Y OTROS.

⁸Sentencia de Constitucionalidad, expediente D-7580 de Agosto 4 de 2009, M. P Nilson Pinilla Pinilla.

efectivos los derechos constitucionales de las personas y proteger los intereses colectivos es un deber oficioso que no está condicionado a la instauración de una acción administrativa o judicial por los particulares⁹.

(Subrayas y negrilla fuera de texto).

De lo anterior se concluye que, cuando esté demostrada una amenaza o vulneración de algún derecho colectivo, el juez debe adoptar todas las medidas que sean necesarias para garantizar la protección de dicho derecho, sin que encuentre límite en lo pedido por las partes.

5. El caso concreto.

5.1 Hechos relevantes probados.

- Está demostrada la existencia y representación del Fondo Mixto para la Promoción de la Cultura y las Artes de Bolívar (folio 29-31 y 39-43).

- Está demostrado que en fechas 25 de abril de 2008 y 13 de julio de 2010, se suscribieron convenios entre el Departamento de Bolívar y el Fondo Mixto para la Promoción de la Cultura y las Artes de Bolívar, con el objeto de fomentar y promocionar el desarrollo de la cultura y las artes en el Departamento de Bolívar (folio 45-48, 64-65).

- Está acreditado que en el Plan de Desarrollo 2012-2015, adoptado mediante la Ordenanza 21 de 31 de mayo de 2012, en el artículo 8º se dispuso, el componente denominado Bolívar Territorio Cultural, con el cual se busca contribuir con el fomento y fortalecimiento de las instituciones culturales y de la identidad cultural de todos los bolivarenses, tendientes a construir la dimensión cultural como eje del desarrollo. A su vez, en el punto 8.1.1. respecto del fomento, promoción y fortalecimiento de los creadores, gestores e instituciones culturales, se indicó que se pretende realizar acciones tendientes al fortalecimiento del sistema departamental de cultura, permitiendo que los actores culturales desarrollen sus iniciativas, la ciudadanía tenga acceso a la oferta cultural, y se apropie del patrimonio

⁹ Sentencia T-500 de 1994 citada en la Sentencia T 813 de 2004.

cultural, a través del fortalecimiento institucional y la infraestructura cultural (folio 260-462).

- A través de la Ordenanza No. 31 de 2012 se fija el presupuesto de rentas e ingresos y apropiaciones para gastos del Departamento de Bolívar, para la vigencia fiscal comprendida del 1° de enero al 31 de diciembre de 2013 (folio 464-530).

- Mediante petición radica el 14 de diciembre de 2012, se le solicitó al Gobernador de Bolívar, que en cumplimiento de lo dispuesto en la Ordenanza No. 18 de 16 de diciembre de 2011, se adelantaran los trámites administrativos correspondientes, tendientes a la celebración de un convenio entre el Departamento de Bolívar y el Fondo Mixto para la Promoción de la Cultura y las Artes de Bolívar, para la ejecución de los recursos correspondientes al 10% de los recursos recaudados por concepto de Estampilla Pro-Cultura y que se informe dentro del término legal correspondiente, las razones por la cuales no se han ejecutado los recursos correspondientes al 10% de los recursos recaudados por concepto de Estampilla Pro-cultura, en los términos establecidos en la Ordenanza No. 18 de septiembre de 2011 (folio 542-545).

- A través de oficio de fecha 24 de enero de 2013, el Director del Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación de Bolívar, solicitó a la Gerente del Fondo Mixto para la Promoción de la Cultura y las Artes de Bolívar, la entrega del área física utilizada por dicho Fondo, argumentando que por recomendaciones de la Secretaría de Obras Públicas de Bolívar, se hace necesario que parte de los funcionarios ubicados en el área derecha del mezzanine del Departamento Administrativo de Planeación, desocupen de inmediato sus puestos de trabajo ante el riesgo inminente de desplome de la placa superior del palacio de la proclamación (folio 552).

- Mediante oficio de fecha 14 de febrero de 2013, la Secretaría de Educación del Departamento de Bolívar, da respuesta a la petición presentada en fecha 21 de diciembre de 2012, por la Gerente del Fondo Mixto para la Promoción de la Cultura y las Artes de Bolívar, indicándole

que, de conformidad con los documentos aportados por la Secretaría de Hacienda Departamental, al Fondo que usted representa se le han efectuado unos pagos por concepto de estampilla Procultura, vigencia 2011 hasta dicha fecha por valor de \$306.426.762 (folio 559).

- Mediante Ordenanza 017 de 2001, se creó la estampilla procultura y mediante la ordenanza 018 de 2008 se modificó la distribución del recaudo de dicha estampilla, quedando de la siguiente manera: 10% para la seguridad social del creador y gestor cultural, 20% para la seguridad social del creador y gestor cultural, 10% destinado a la celebración de convenios con el Fondo Mixto para la Promoción Cultural y las artes de Bolívar, el cual será distribuido en un 5% para ejecutar programas de fomento y promoción de las artes y cultura, en el departamento, dentro del marco del plan de desarrollo departamental articulado a los planes locales y, el otro 5% se destinará al fomento de la formación artística, cultural y/o que propenda por la conservación de los oficios y artes tradicionales del Departamento, como la orfebrería, trabajo de madera, preservación de patrimonio cultural bolivarense, etc.

Otro 10% destinando a fortalecer, proteger y difundir el patrimonio cultural del departamento y promover la interacción de los municipios y la comunidad bolivarense con la administración departamental, utilizando como estrategia la conectividad y las tecnologías de la información y la comunicación -TICS-, a cargo de la oficina o el responsable de la agenda de conectividad; y el 50% restante, destinado para la formación, estímulo y promoción cultural y artística, la capacitación para el trabajo y desarrollo humano en esta área, ejecutados por conducto de la Escuela Superior de Bellas Artes de Cartagena (folio 595-596 y 598-599).

- Mediante la Ordenanza No. 18 de 2011, se modificó la ordenanza No 17 de 2011, estableciéndose en el artículo 14 respecto de la estampilla procultura, que sus recaudos se destinarán al cumplimiento de los fines señalados en la Ley 397 de 1997, la Ley 666 de 2001, la Ley 863 de 2003, la Ley 1379 de 2010 y las demás normas que las sustituyan o modifiquen. Así mismo en su artículo 21, se estableció una destinación del 10% para la

celebración de convenios con el Fondo Mixto para la promoción de la Cultura y las Artes de Bolívar (folio 601-612).

- A folio 1051 obra certificación de fecha 26 de abril de 2013, en la cual se hace constar por la Secretaría de Planeación de Bolívar que en la vigencia 2012-2013, no se encontró registro de proyectos de inversión por el Fondo Mixto de Cultura.

- Obra a folios 1052-1061 Informe de Rendición de Cuentas 2012 de la Gobernación de Bolívar- Seguimiento Plan de Acción 2012- Sección Cultura, en el cual se relacionan los proyectos de inversión cultural ejecutados en el año 2012, en el Departamento de Bolívar.

5.2 El caso concreto de cara al marco jurídico y los hechos relevantes probados.

En el presente caso, el A quo denegó las pretensiones de la demanda, por cuanto consideró que la inconformidad del demandante se circunscribía a la posible transgresión de normas superiores mediante la expedición de la Ordenanza 31 de 2012, pretendiendo a través de la acción popular, que se le ordene al Gobernador, que expida decreto que aclarare y corrija la apropiación presupuestal del Fondo Mixto para la vigencia 2013 y a su vez se ordene la celebración de un convenio con dicho fondo, aspectos que consideró el A quo escapan de la competencia del juez en materia de acción popular, pues su función no es igual a la del juez administrativo cuando decide un conflicto entre el Estado y un particular.

Por su parte, el Apelante en su recurso expone que lo que se persigue con la acción popular, es la protección del interés o derecho de la cultura del Departamento de Bolívar, en la cofinanciación de proyectos culturales, lo que considera se encuentra demostrado con las pruebas aportadas al proceso, por lo que solicita se revoque la sentencia de primera instancia.

Al respecto y en desarrollo de los problemas jurídicos planteados, se debe precisar por la Sala en primer lugar que, en efecto, le asiste razón al A quo cuando señala que de conformidad con lo previsto en el artículo 144 del

C.P.A.C.A., al Juez de la acción popular, le está vedado anular el acto o contrato que aduzca como vulnerador de los derechos colectivos invocados, no obstante cuando se demuestre que la actividad de la entidad pública, representada ya sea en un acto administrativo o contrato, produce o amenaza la vulneración de derechos colectivos, sí puede adoptarse medidas distintas a la anulación, que se consideren necesarias para la protección de los derechos.

Acorde con lo anterior, en el presente caso es cierto que de lo afirmado en la demanda y en el recurso de apelación, se logra extraer que la parte actora muestra inconformidad con la ordenanza a través de la cual se adoptó el presupuesto departamental para la vigencia 2013, por no haberse destinado el 10% de los ingresos productos de la estampilla pro cultura, al Fondo Mixto para la promoción y cultura de las artes de Bolívar, sin que el estudio de la Sala implique un análisis y decisión respecto de la legalidad del acto, sí compete estudiar en el sub lite, si se acreditó que la falta de destinación del 10% de los recursos obtenidos con la estampilla pro cultura, lesiona o amenaza los derechos colectivos invocados.

Referente a ello, encuentre la Sala que contrario a lo afirmado por el recurrente, el material probatorio no permite concluir la afectación de los derechos colectivos invocados, como consecuencia de la omisión en la destinación del 10% de los recursos obtenidos por la estampilla pro cultura, toda vez que, se observa que para el año 2012, el Departamento de Bolívar realizó actividades culturales en pro de la promoción y fomento de la cultura en el Departamento, sin que exista un elemento que permita determinar que no se cumplió con dicha finalidad o que dichas actividades fueron ineficaces.

Así mismo, en el Plan de Desarrollo Departamental vigente para el año 2013 y hasta el 2015, se establecieron en el artículo 8º las estrategias culturales a desarrollarse, dentro de las cuales específicamente se encuentra la de promoción de la cultura y las artes de Bolívar, lo cual comporta la destinación de recursos para el cumplimiento de los mismos en el presupuesto departamental y la celebración de convenios o

contratos, dentro de la autonomía territorial. Respecto de lo anterior, no se advierte prueba en el expediente del incumplimiento de dichos proyectos, ni puede determinarse que no serán ejecutados por el ejecutivo durante la vigencia prevista.

Por otro lado, no se advierte que la falta de ejecución de los proyectos culturales presentados ante el Fondo Mixto, por varias entidades, hayan causado un detrimento cultural, más aún cuando no se tiene certeza que iban a ser sujeto de aprobación por parte de la autoridad competente y de su real ejecución e impacto social.

En ese sentido, aún cuando le asiste razón a la demandante y así es reconocido por la accionada, en que para la vigencia de 2013, se redujo la destinación presupuestal para el funcionamiento del Fondo Mixto, ello no comporta por sí solo vulneración del derecho cultural alegado en la demanda, pues está acreditado que a través de la realización de otros proyectos, el ejecutivo departamental, está garantizando el fomento, promoción y desarrollo del derecho cultural, por lo que habrá que confirmarse la decisión del A quo en cuanto negó la vulneración del derecho colectivo alegado.

Respecto del derecho colectivo a la moralidad administrativa, la Sala encuentra que no se allegaron al plenario pruebas suficientes que acreditaran la concurrencia de los elementos que ampliamente han sido reiterados por la jurisprudencia del Consejo de Estado para tener por vulnerado dicho derecho colectivo, sin que se desprenda de la sola omisión que se alega en la destinación a favor del Fondo Mixto del 10% de las partidas por estampilla pro cultura, la vulneración del referenciado derecho colectivo, máxime cuando del análisis del acuerdo que adopta el presupuesto para la vigencia 2013, se evidencia que los ingresos obtenidos por dicha estampilla, se destinaron al cumplimiento de actividades culturales. Es de precisar, que conforme lo ha sostenido el Consejo de Estado en su reiterada jurisprudencia, no siempre que se configura la ilegalidad de una actuación se da la vulneración automática de la moralidad administrativa, pues, la moralidad administrativa y la ilegalidad son conceptos totalmente distintos con naturaleza y alcance

diferentes, por lo que será el juez quien en cada caso, determinará si la conducta analizada se adecua a la moral que se exige para quien administra la cosa pública, para cuyo propósito, puede acudir al contenido de las normas positivas, a los principios generales del derecho, así, como a la razón y el sentido común ético.

Acorde con lo anterior, analizada conforme a las pruebas allegadas la conducta de la entidad demandada y el acto administrativo que se considera por la parte actora lesivo para los derechos colectivos, la Sala no advierte una agresión flagrante a la normatividad, ni que la intención del servidor público esté claramente orientada a obtener un beneficio particular en detrimento de los principios y fines del Estado y la Administración Pública, por lo que no se encuentra vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

Finalmente, respecto a la omisión en la suscripción por parte del Departamento de Bolívar de un convenio con el Fondo Mixto para la Promoción de la Cultura y las Artes de Bolívar, advierte la Sala que tal y como lo sostuvo el A quo en su providencia, dicha pretensión sí escapa en esta oportunidad del análisis del juez popular, por cuanto ello sería desconocer la facultad y autonomía de las entidades territoriales, de contratar con la observancia de los requisitos de ley, con las entidades que resulten más eficientes para la prestación de un servicio o realización de una obra, así como de la autonomía para determinar respecto de qué actividades resulta indispensable la celebración de convenios o contratos. Con todo, debe advertirse que el material probatorio tampoco demuestra que la falta de suscripción de un convenio con el Fondo Mixto para las vigencias 2012 y 2013, lesione o amenace los derechos colectivos invocados.

En los anteriores términos, no encontrándose demostrada la vulneración de los derechos colectivos, los argumentos del recurso de apelación no se encuentran procedentes, por lo que se confirmará la sentencia apelada.

Condena en costas en segunda instancia.

El artículo 38 de la Ley 472 de 1998, dispone que en acciones populares, respecto de la condena en costas se observará lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil. En ese orden se tiene que, el numeral 1° del artículo 392 del C.P.C., dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto. Por otro lado se dispone que, en la sentencia de segundo grado que confirme en todas sus partes la del inferior, se condenará al recurrente en las costas de la segunda instancia.

En el presente caso, si bien se resolvió desfavorablemente el recurso de apelación interpuesto por el Fondo Mixto para la Promoción y las Artes de Bolívar, la Sala adoptará la decisión de no condenarla al pago de costas y agencias en derecho en segunda instancia, por cuanto la finalidad de dicha condena, no es otra que la de retribuir a la contraparte los gastos en que incurrió en el ejercicio de su defensa, lo cual no se cumple en el presente caso, en razón a que la entidad demandada Departamento de Bolívar, no realizó actuación alguna en la segunda instancia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de fecha 29 de agosto de 2013 proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Enviar copia de la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.


CUARTO: Ejecutoriada la presente providencia, envíese el expediente al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de la presente providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


HIRINA MEZA RHÉNAL S


LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

JOSÉ FERNÁNDEZ OSORIO
Impedido.

HOJA DE FIRMAS. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA. MAGISTRADA: HIRINA MEZA RHÉNAL S. ACCION: ACCION POPULAR. DEMANDANTE: FONDO MIXTO PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES DE BOLÍVAR. DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR. EXPEDIENTE: 13-001-33-33-008-2013-00144-01. TEMA: MORALIDAD ADMINISTRATIVA y DERECHO AL FOMENTO DE LA CULTURA. SENTENCIA N°: 03. Se decide: **PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de fecha 29 de agosto de 2013 proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia. **SEGUNDO: Sin condena en costas...."**