



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE GIRARDOT

Girardot, veintiuno (21) de octubre de dos mil veintidós (2022)

Radicación: 25307 33 33 001 2015 00286 00
Demandante: JOSÉ ÁLVARO JAIMES PINTO
Coadyuvantes: VEEDURÍA CIUDADANA SAAVEDRA
GALINDO QUINTAS FERROVIARIAS
VÍCTOR FERNANDO MANRIQUE SERRANO
LUZ MIRYAN LONDOÑO MARTÍNEZ
DEFENSORÍA DEL PUEBLO
Demandado: MUNICIPIO DE GIRARDOT
CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE
GIRARDOT-GIRATUR-
Vinculados: LUZ STELLA MÉNDEZ
GRAN GIRARDOT
Medio de Control: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E
INTERESES COLECTIVOS-ACCIÓN
POPULAR
Juez: ANA FABIOLA CÁRDENAS HURTADO

SENTENCIA

I. ASUNTO

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en los artículos 33 y 34 de la Ley 472 de 1998, procede el Despacho a dictar sentencia en el presente proceso que, actuando en nombre propio y en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, promovió el señor **JOSÉ ÁLVARO JAIMES PINTO** siendo coadyuvado por la **VEEDURÍA CIUDADANA SAAVEDRA GALINDO QUINTAS FERROVIARIAS, VÍCTOR FERNANDO MANRIQUE SERRANO, LUZ MIRYAN LONDOÑO MARTÍNEZ** y la **DEFENSORÍA DEL PUEBLO** contra el **MUNICIPIO DE GIRARDOT** y la **CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-**

GIRATUR-, donde fueron vinculados como terceros interesados, la señora **LUZ STELLA MÉNDEZ** y el representante legal de **GRAN GIRARDOT**.

II. ANTECEDENTES

2.1. PRETENSIONES¹.

Como pretensiones elevadas por la parte demandante, de conformidad con el libelo introductorio, se evidencian las siguientes:

«PRIMERO: Que la Alcaldía Municipal de Girardot, representada hoy por Diego Escobar Guinea, mayor y vecino de Girardot, de persistir en la ejecución del convenio 657 de 17 de julio de 2.014 con la Corporación Social y Turística de Girardot "Giratur" Nit 900.146.046-0, viola los derechos colectivos consagrados en los Artículos 1, 2, 209, 338 y 356 de la Constitución Nacional y los determinados en la Ley 472 de 1.998, Artículo 4, Literales b) La moralidad administrativa, d) la utilización y defensa de los bienes de uso público; e) la defensa del patrimonio público; por omisión de cumplir sus deberes funcionales como Autoridad de Contratación, al sustraerse a aplicar los principios de la gestión Administrativa con apego a la moralidad pública media en el Acto Administrativo por medio del cual se justifica la celebración de un convenio de asociación y el denominado donde se establecieron las condiciones generales para contratar el convenio de asociación.

SEGUNDO: En consecuencia, y para restablecer de esta manera los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público, se ordene a la Alcaldía Municipal a liquidar el convenio de asociación No. 657 de 17 de Julio de 2.015 y que para superar el daño colectivo y contingente y hacer cesar la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos contemplados en la ley 472 de 1998 y a los cuales aludió el numeral anterior, disponga:

- A. La Nulidad del convenio 657 de 17 de julio de 2.014 con la Corporación Social y Turística de Girardot "Giratur" Nit 900.146.046-0 y se decrete la liquidación inmediata del convenio de asociación en el estado en que se encuentra, para prevenir que se siga haciendo daño al patrimonio público.*
- B. En subsidio de ello, sírvase declarar que por no cumplir los términos autorizados por los miembros de la junta directiva de la Corporación Social y Turística de Girardot "Giratur" Nit 900.146.046-0, éste no puede seguirse ejecutando.*
- C. En subsidio de ello, sírvase declarar que por no cumplir las obligaciones establecidas en LA CLAUSULA OCTAVA: GARANTÍAS. 5. Responsabilidad Civil Extracontractual. Requisito que la Corporación Social y Turística de Girardot "Giratur" Nit 900.146.046-0, no cumplió y desde luego no existe aprobación de la póliza por el municipio de*

¹ (folios 232 A 234 «002DemandayAnexos»).

Girardot, éste convenio no puede seguirse ejecutando, de modo que por virtud de este mandato legal si un contrato no está perfeccionado no es ejecutable.

- D. *En subsidio de ello, sírvase declarar que por no cumplir las obligaciones establecidas en LA CLAUSULA SEXTA: OBLIGACIONES. Al certificar por parte del supervisor del convenio 657 de 17 de Julio de 2.014, que la Corporación Social y Turística de Girardot "Giratur" Nit 900.146.046-0, ha cumplido en cada periodo con el objeto del contrato, las obligaciones, pago de seguridad social y compromisos establecidos. No existen los informes del compromiso establecido en la CLAUSULA SEGUNDA: ALCANCE DEL OBJETO: La Corporación Social y Turística de Girardot "Giratur" Nit 900.146.046-0, realizara la ejecución de lo siguiente:
Vigencia 2.014 y 2.015.
Realizar:*

- *Valoraciones nutricionales.*
- *Capacitaciones en cada entrega de mercados.*
- *Entrega de informes mensuales de ejecución y avance de la estrategia Nutriendo Girardot.*
- *Entrega de un tamizaje nutricional general de la población objeto.*
- *Asegurar la presencia en cada entrega de una nutricionista que sea la responsable de evaluar las familias, capacitarlas y decidir sobre su permanencia en el programa.*
- *De igual forma, realizar visitas de seguimiento con el profesional de trabajo social quien adjuntara el informe de la nutricionista su informe y concepto sobre la familia que recibe el beneficio.*

Estos compromisos de la Corporación Social y Turística de Girardot "Giratur" no se han cumplido y ya fueron pagos por el municipio de Girardot en la ejecución y compromisos de la vigencia de 2.014, éste convenio no puede seguirse ejecutando por falta de los informes mensuales que debió rendir el contratista.

- E. *Que se devuelvan al Municipio de Girardot las sumas de dinero indebidamente pagadas a la Corporación Social y Turística de Girardot "Giratur" Nit 900.146.046-0, por no haber realizado y entregado los informes previstos en LA CLÁUSULA SEXTA: OBLIGACIONES. Valoraciones nutricionales; Capacitaciones en cada entrega de mercados; Entrega de informes mensuales de ejecución y avance de la estrategia Nutriendo Girardot; Entrega de un tamizaje nutricional general de la población objeto; Asegurar la presencia en cada entrega de una nutricionista que sea la responsable de evaluar las familias, capacitarlas y decidir sobre su permanencia en el programa; De igual forma, realizar visitas de seguimiento con el profesional de trabajo social quien adjuntara al informe de la nutricionista su informe y concepto sobre la familia que recibe el beneficio, trabajo de que trata el pliego de condiciones; y menos, ha presentado informes al Municipio y a la Secretaría de Desarrollo Económico de seguimiento y ejecución del convenio de asociación 657 de 17 de julio de 2.014, planteando conclusiones y recomendaciones claras, derivadas del seguimiento y estudio al mismo.*

F. *Que se devuelvan al Municipio de Girardot las sumas de dinero indebidamente pagadas a la Corporación Social y Turística de Girardot "Giratur" Nit 900.146.046-0, por los recursos recibidos como producto de la tercerización e intermediación que generó unos sobre costos en la adquisición y suministro de mercados para la población más vulnerable de la ciudad de Girardot.*

G. *Todas estas sumas deben ser devueltas al Municipio de Girardot debidamente indexadas y con los intereses autorizados por el Numeral 8 del Artículo 4 de la Ley 80 de 1.993.*

CUARTO: Ordene la inscripción de ésta demanda y la sentencia que se llegue a dictar en este entuerto, en el registro público de acciones populares y de grupo».

2.2. HECHOS.

Como fundamento de sus pretensiones, la Parte Demandante expone los hechos que se sucintan a continuación²:

2.2.1. Cuenta que el MUNICIPIO DE GIRARDOT suscribió con la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- el convenio de asociación No. 657 de 17 de julio de 2014 para *«Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la atención y fortalecimiento del programa de seguridad alimentaria y nutricional e implementación de hábitos de alimentación saludable dirigidos a la población vulnerable del municipio de Girardot y del programa de asistencia y atención integral a la población víctima del conflicto armado ubicado en el municipio de Girardot Cundinamarca».*

2.2.2. Señala como irregularidades atribuibles a la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR-, las siguientes:

- a) Afirma que fue constituida en el año 2007 con objeto turístico, encontrándose inactiva hasta el año 2013, en el que fue reformada, y modificado su objeto social al suministro de mercado a la población más vulnerable.

² (Folios 214 a 232 «002DemandayAnexos»).

- b) Menciona que, revisadas las declaraciones de renta de los años 2011, 2012 y 2013, fueron presentadas el 20 y 24 de mayo de 2013 y el 15 de abril de 2014, respectivamente.
- c) Manifiesta que le fueron incrementados el patrimonio bruto y los activos, sin encontrarse registrados en la oficina del Agustín Codazzi ni en la Secretaría de Hacienda Municipal.
- d) Refiere que nunca ha tenido vínculos comerciales con empresas distribuidoras, comercializadoras de productos de la canasta familiar, víveres y abarrotes como para ofertar al Municipio el suministro de mercados y kits de aseo.
- e) Aduce que no tiene idoneidad legal ni reglamentaria, ni capacidad técnica, administrativa y experiencia para ejecutar las obligaciones adquiridas en el convenio, aspecto que, asegura, conlleva a un detrimento patrimonial.
- f) Indica que la dirección comercial es la calle 39 No. 10-89, casa 1, del Conjunto residencial Villa Tatiana, el cual es de 5° y 6° categoría y su uso del suelo no permite dicho negocio comercial, aunado a que, efectuada la visita, no existen bodegas, almacenes, depósitos, graneros y/o misceláneas.
- g) Precisa que el Representante Legal estaba autorizado para suscribir contratos hasta por 1.700 salarios mínimos mensuales legales vigentes para el año 2014, suma que para esa fecha ascendía a «\$1.047.200.000», sin embargo, suscribió el convenio No. 657 de 17 de julio de 2014 por «\$1.065.000.000». Aunado a lo anterior, asegura que los miembros de la Junta Directiva autorizaron a la Representante Legal para formalizar y legalizar con el Municipio de Girardot «los contratos relacionados con el suministro de mercados y kit de aseos para el programa de apoyo y fortalecimiento de la seguridad alimentaria de la población del municipio de Girardot, hasta por valor de mil millones de pesos (\$1.000.000.000.00)»,

generando, en tesis del demandante, una contratación indebida, pues excedió lo autorizado y desbordó la facultad concedida.

- h) Informa que los miembros de la Junta Directiva son «*Balaguera de Medina María Idalia, Medina Balaguera Daniel Orlando, Pacheco de Medina Fabiola y Cubillos Pablo Alfonso*», no obstante, la autorización sólo fue suscrita por dos de ellos, sin existir mayoría.
- i) Aduce que las tres cotizaciones que se utilizaron para elaborar los estudios previos y la descripción de la necesidad del convenio fueron presentadas por las mismas personas, pues utilizaron el mismo formato, orden de los productos y fuente en sus escritos.
- j) Menciona que la Corporación presentó al Municipio certificación donde «*destinan recursos para ejecución del convenio los cuales estarán representados en servicios profesionales y logística para la vigencia 2.014 y 2.015. estos recursos están representados en arriendo de bodega, refrigerios, show artístico, amplificación de sonido, pago mano de obra a madres cabeza de familia*», afirmando que con dicha certificación se cambia lo solicitado en los pliegos de condiciones, pues para la ejecución del convenio se requerían «*valoraciones nutricionales, capacitaciones en cada entrega de mercados, entrega de informes mensuales de ejecución y avance de la estrategia Nutriendo Girardot, tamizaje nutricional de la población objeto, nutricionista para evaluar y capacitar a las familias y decidir sobre su permanencia en el programa, y realizar visitas de seguimiento con el profesional de trabajo social*».
- k) Refiere que la Corporación se compromete a realizar las entregas de los mercados para las vigencias 2014 y 2015, incluyendo una entrega navideña en diciembre de 2015, a pesar de que el contrato tenía como duración 441 días calendario, terminándose el 17 de septiembre de 2015.
- l) En cuanto a las planillas de pago en salud, menciona que la señora MARÍA IDALIA BALAGUERA DE MEDINA reporta y paga por un solo empleado como persona natural, más no como empresa.

m) Finalmente, indica que en la entrega de los mercados no se evidencian los profesionales que la Corporación se comprometió como contrapartida de cooperación del convenio, pues para el año 2014 y comienzo del 2015 la entrega se realizaba por funcionarios públicos y contratistas de la Alcaldía en vehículos oficiales, que luego se pusieron a disposición de candidatos políticos, incurriéndose en un proselitismo.

2.2.3. En cuanto a las irregularidades cometidas por el MUNICIPIO DE GIRARDOT, reitera algunas señaladas en el numeral anterior y menciona las siguientes:

- a) Afirma que el MUNICIPIO DE GIRARDOT realizó adecuaciones para poder contratar por la modalidad de convenio de asociación y eludir el proceso de licitación pública para el suministro de mercados y kit de aseo y que las tres propuestas de base para la realización de los estudios previos guardaban identidad, coincidiendo con la cadena de almacenes «KOMPREMOS AUTOSERVICIO, AUTOSERVICIO KOMPREYA Y KOMPREMAS», siendo la propuesta de la señora MARÍA IDALIA BALAGUERA DE MEDINA la más económica.
- b) Asevera una falsa motivación respecto al objeto del convenio «*Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la atención y fortalecimiento del programa de seguridad alimentaria y nutricional e implementación de hábitos de alimentación saludable dirigidos a la población vulnerable del municipio de Girardot y del programa de asistencia y atención integral a la población víctima del conflicto armado ubicado en el municipio de Girardot Cundinamarca*», habida cuenta que, afirma, su esencia corresponde al suministro de mercado y kit de aseo a la población más vulnerable del MUNICIPIO DE GIRARDOT.
- c) El MUNICIPIO DE GIRARDOT realizó invitaciones para la presentación de propuestas técnicas y económicas para la celebración del convenio a la «*Fundación Afrocolombiana de Girardot, Fundación Visión Milenio y a la Corporación Social y Turística de Girardot "Giratur"*», las cuales, aduce, no

tienen infraestructura física, organizacional, capacidad financiera, experiencia calificada para el manejo del objeto contractual, bodegas de almacenamiento, establecimiento o almacén público que ofreciera los productos objeto del convenio, incumpliendo los requisitos legales para contratar directamente bajo la modalidad de convenio de asociación.

- d) Señala que no obra dentro del convenio, propuesta presentada por la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- para participar dentro de este, sólo obran dos oficios de la señora MARÍA IDALIA BALAGUERA DE MEDINA. Además, precisa, la Corporación como experiencia solo registra la ejecución de dos contratos para el año 2013.
- e) Menciona que la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR-, comercialmente surgió el 17 de julio de 2014, significando que para la fecha de suscripción del convenio no se encontraba inscrita en el MUNICIPIO DE GIRARDOT, careciendo de los documentos y experiencia exigidos en el pliego de condiciones, reiterando lo señalado en los literales «g» y «l» del numeral 2.2.2. del acápite de hechos del presente proveído.
- f) Hace referencia a unos sobrecostos en la compra de los víveres y productos para el suministro de mercados, comparados con los precios a mayo de 2015 en el almacén KOMPREMOS, del que afirma, es propietaria la señora MARÍA IDALIA BALAGUERA DE MEDINA.

2.3. COADYUVANCIA

Las personas que se relacionan a continuación presentaron solicitud de coadyuvancia, siendo reconocidos así:

Fecha	Solicitante	Aceptación
13 de mayo de 2016	Veeduría Ciudadana Saavedra Galindo Quintas Ferroviarias	Auto de 17 de mayo de 2016 («043AutoFijaFechaAudiencia

	(«042SolicitudCoadyuvanciaDeLaVeeduriaCiudadanaSaavedraGalindoQuintasFerroviarias»).	PactoCumplimientoyAceptaCoadyuvancia»).
26 de julio de 2016	Víctor Fernando Manrique Serrano («050SolicitudCoadyuvanciaCorporacionGirarcolombiaONG»).	Audiencia de Pacto de Cumplimiento de 4 de agosto de 2016 («057AudienciaDePactoDeCumplimientoyAnexos»).
2 de agosto de 2016	Luz Miryan Londoño Martínez («054SolicitudCoadyuvanciaLuzMiryamLondoñoMartinez»).	
3 de agosto de 2016	Defensoría del Pueblo («055SolicitudCoadyuvanciaDefensoriaDelPueblo»).	

2.3.1. VEEDURÍA CIUDADANA SAAVEDRA GALINDO QUINTAS FERROVIARIAS

Coadyuva la acción popular impetrada, señalando, además, que para el 30 de septiembre de 2015 se realizó adición al convenio de asociación No. 657 de 17 de julio de 2014 por «\$309.750.000.00 TRESCIENTOS NUEVE MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS», sin tener conocimiento sobre la modificación de las pólizas de seguros iniciales o si se constituyeron nuevas. Advierte, también, que no se podía realizar la adición del convenio porque se encontraba sujeto a la Ley de garantías electorales, violando la Circular No. 005 de 7 de abril de 2015 expedida por la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

Expone que existen dos pólizas de SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL DERIVADA DE CUMPLIMIENTO bajo el No. 25-40101018490, pero con fecha de expedición diferente, una sin firma del tomador, y la otra donde pone de presente que la firma no es la realizada por la señora MARÍA IDALIA BALAGUERA DE MEDINA en sus documentos privados.

Refiere que la póliza de SEGURO DE CUMPLIMIENTO ENTIDAD ESTATAL No. 25-44-101070975 tenía como fecha de expedición el 17 de julio de 2014 y en una nueva consulta se observa como tal el 29 de julio de 2014.

En virtud de ello, afirma que las pólizas en realidad fueron expedidas el 29 de julio de 2014.

2.3.2. VÍCTOR FERNANDO MANRIQUE SERRANO.

Debe precisarse que, si bien en la audiencia de pacto de cumplimiento se reconoció al señor VÍCTOR FERNANDO MANRIQUE SERRANO en calidad de representante legal de la CORPORACIÓN GIRARCOLOMBIA ONG como coadyuvante de la parte actora, lo cierto es que mediante proveído de 5 de diciembre de 2019³ se desvinculó del proceso el nombre de la CORPORACIÓN GIRARCOLOMBIA ONG y se tuvo como coadyuvante al señor VÍCTOR FERNANDO MANRIQUE SERRANO como persona natural, advertido que se acreditó que este no ostenta la representación legal de la citada Corporación.

Ahora bien, en el escrito de coadyuvancia el señor MANRIQUE SERRANO manifiesta adherirse a las pretensiones de la demanda, por cuanto, expone, la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR-: *i*) para el año 2014 no había renovado el registro mercantil, *ii*) las pólizas Nos. 25-44-101070975 y 25-40-101018490 fueron expedidas el 29 de julio de 2014, sin embargo, se suscribió el acta de aprobación de pólizas el 17 de julio de 2014, *iii*) en el convenio 657 de 2014 se señaló «EN VIGENCIAS FUTURAS SEGÚN ACUERDO 02 DE 2014 DE FECHA 5 DE FEBRERO DEL 2014».

2.3.3. LUZ MIRYAM LONDOÑO MARTÍNEZ.

Coadyuvando al líbello introductorio, solicita se revise todo el proceso de contratación, ejecución y liquidación del convenio de asociación No. 657 de 17 de julio de 2014.

³«167AutoDesvinculaDelProcesoALaCorporacionGirarcolombiaONGTieneComoCoadyuvanteDeLaParteActor aVictorFernandoManriqueSerranoPoneEnConocimientoDictamenPericialGrafologo».

2.3.4. DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

Coadyuva el líbello introductorio y solicita el decreto de pruebas adicionales.

2.4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

2.4.1. CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR-⁴.

2.4.1.1. Dentro del término legal, la apoderada judicial de la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- contestó la demanda pronunciándose en cuanto a los hechos y manifestaciones señaladas en la misma, manifestó su oposición a todas y a cada una de las pretensiones, afirmando que carecen de sustento probatorio, aunado a que, afirma, su representada ejerció y ejecutó actos acorde a las disposiciones legales en procura del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y población más vulnerable del MUNICIPIO DE GIRARDOT.

2.4.1.1.1. Complementó su defensa, haciendo énfasis en la finalidad de la acción popular, frente a la que precisó el concepto de los derechos colectivos presuntamente vulnerados y plasmó la definición y requisitos de un convenio de asociación, señalando finalmente que con la celebración y ejecución del convenio de asociación No. 657 de 2014 no se vulneraron derechos colectivos, aunado a que, aseguró, no es la acción idónea para debatir la legalidad de actos pre, post y contractuales.

2.4.1.1.2. Seguidamente, invocó las siguientes excepciones:

i) Improcedencia de la acción popular para revisión de actos contractuales, fundada en que esta acción tiene como finalidad la protección de derechos e intereses colectivos y la parte actora enfocó su demanda en aspectos formales de la celebración del convenio, siendo un tema contencioso administrativo.

⁴ «013ContestacionDemandaGiratur».

ii) Inexistencia de la afectación de los derechos colectivos mencionados, toda vez que, insistió, la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- ha cumplido con la ejecución del convenio de asociación No. 657 de 2014 sin amenazar los derechos colectivos pregonados en la demanda, máxime cuando sólo se basa en afirmaciones sin prueba, pese a que dicha carga radica en la parte actora.

iii) Cumplimiento en la ejecución del Convenio de Asociación Nro. 657 de 2014, habida consideración que, indicó, no existe incumplimiento u omisión que ocasione afectación o amenaza a los derechos colectivos señalados en la demanda.

2.3.1.1.3. En los anteriores términos, solicitó, se declaren probadas las excepciones y se nieguen las pretensiones de la demanda.

2.4.2. ALMACÉN Y DISTRIBUIDORA GRAN GIRARDOT⁵.

De igual modo, dentro del término legal, el ALMACÉN Y DISTRIBUIDORA GRAN GIRARDOT, por conducto de su apoderado judicial, contestó la demanda, pronunciándose en cuanto a los hechos y manifestando en cuanto a las pretensiones que se atiene a la decisión que adopte el Despacho, por cuanto, indicó, no tuvo ninguna participación en el proceso selectivo, aunado a que fue enfático en señalar que nunca presentó al trámite de contratación cotización de sus productos, ni fue solicitada por los funcionarios encargados de la adjudicación.

2.4.2.1. Seguidamente, propuso la excepción de NINGUNA PARTICIPACIÓN POR TOTAL DESCONOCIMIENTO DE LA LICITACIÓN PARA EL CONTRATO EN ENTREDICHO, toda vez que, afirmó, GRAN GIRARDOT no tenía conocimiento de la existencia del contrato atacado, pues nunca fue convocada, invitada o enterada de la licitación, aunado a que no aportó las

⁵ «014ContestacionDemandaLuzMyriamCespedesGarzonGranGirardot».

licitaciones o listas de productos y precios «que aparecen a folio 210 y otros y que según el demandante hacen parte de los soportes y antecedentes del contrato...», pues, las considera «apócrifas y fueron anexadas al convenio sin el conocimiento, autorización y aprobación de mi poderdante, en papelería que no es la usualmente utilizada por el establecimiento de comercio de su propiedad y con precios que no son los que para la época de la licitación se manejaban en el negocio de mi representada».

2.4.2.2. Finalmente solicita se declare la prosperidad de la excepción propuesta y se desvincule del proceso.

2.4.2. MUNICIPIO DE GIRARDOT⁶.

El MUNICIPIO DE GIRARDOT, por conducto de apoderado judicial, contestó la demanda, pronunciándose en cuanto a los hechos y manifestaciones realizadas, señalando su oposición frente a la prosperidad de las pretensiones, por cuanto, aseguró, no están fundados en la existencia de pruebas.

2.5. MEDIDA CAUTELAR⁷.

Encontrándose en trámite la acción popular, atendiendo solicitud elevada por el accionante, en proveído de 6 de julio de 2015 se dispuso:

«(...) 5.3- Se dispondrá como medida cautelar, que el MUNICIPIO DE GIRARDOT y la Corporación Social y Turística de Girardot "Giratur", acrediten a partir de la fecha y mensualmente, respecto a la ejecución del convenio de Asociación 617 de 2014, la efectiva prestación de los servicios de profesional NUTRICIONISTA y de COORDINADOR DEL PROYECTO, y de los precios de los alimentos y/o kid de aseo suministrados, que corresponden a los del mercado.

Para tal efecto mensualmente deberán los representantes legales del MUNICIPIO DE GIRARDOT y la Corporación Social y Turística de Girardot "Giratur", rendir informe con los respectivos soportes, en punto de los cuales se precisa que, tratándose de los servicios de profesional NUTRICIONISTA y de COORDINADOR DEL PROYECTO, deben anexarse los documentos que acrediten su idoneidad, pagos de honorarios y parafiscales.

⁶ «020ContestacionDemandaMunicipioDeGirardot».

⁷ «006AutoAdmiteDemandayDecretaMedidaCautelar».

(...).

SEXTO: Décrete como medida cautelar, ordenar al MUNICIPIO DE GIRARDOT y a la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT "GIRATUR", acrediten a partir de la fecha y mensualmente, a través de sus representantes legales, respecto a la ejecución del Convenio de Asociación No. 617 de 2014, la efectiva prestación de los servicios profesionales NUTRICIONISTA y de COORDINADOR DEL PROYECTO, y de los precios de los alimentos y/o kid de aseo suministraos, que corresponden a los del mercado, conforme estableció en la parte motiva».

2.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

2.6.1. Parte Demandada MUNICIPIO DE GIRARDOT⁸.

Dentro del término concedido para el efecto, el apoderado judicial del MUNICIPIO DE GIRARDOT presentó el escrito de alegatos de conclusión en el que, luego de citar jurisprudencia y marco legal respecto a la acción popular y la celebración de convenios, manifestó que la celebración y ejecución del convenio de asociación No. 657 de 2014 suscrito entre la entidad territorial y la Corporación GIRATUR goza de un régimen contractual especial, pues sus requisitos y formalidades están reguladas por las reglas de la contratación entre particulares, es decir, su régimen lo sustrae de las reglas generales de selección establecidas en la Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007, sin perjuicio de que en el mismo contrato se pacten cláusulas excepcionales.

Seguidamente, mencionó que no se probaron los supuestos fácticos y jurídicos sobre los cuales descansa la petición de amparo, siendo una carga que debía asumir el actor popular, contrario a ello, aseguró, se aportó material probatorio que demuestra que el MUNICIPIO DE GIRARDOT no incurrió en la vulneración, agravio, amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos, siquiera por omisión de sus funciones, solicitando de ese modo el fracaso de las pretensiones.

⁸ «022AlegatosDemandante» y «028AlegatosDemandante».

2.6.2. Coadyuvante DEFENSOR PÚBLICO, doctor LUIS FERNANDO URIBE URIBE⁹.

Dentro del término concedido para el efecto, recordó los fundamentos fácticos esbozados en el libelo introductor, refiriéndose a los derechos colectivos presuntamente vulnerados y, afirmó que la acción popular es procedente para controvertir contratos y procesos contractuales siempre que se aduzca y demuestre la existencia de lesión de los derechos colectivos como la moralidad administrativa y el patrimonio público.

Consideró probada la vulneración a la moralidad administrativa, aduciendo que el MUNICIPIO DE GIRARDOT suscribió con la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- el convenio de asociación No. 657 de 17 de Julio de 2014, cuyo objeto consistió en: *«Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la atención y fortalecimiento del programa de seguridad alimentaria y nutricional e implementación de hábitos de alimentación saludable dirigidos a la población vulnerable del municipio de Girardot y del programa de asistencia y atención integral a la población víctima del conflicto armado ubicado en el municipio de Girardot Cundinamarca»*, teniendo como antecedente el contrato o Convenio de Asociación No. 621 de 13 de junio de 2013, también suscrito entre el Municipio de Girardot y GIRATUR, careciendo de las facultades legales para poder contratar por el valor del convenio de asociación No. 657 de 17 de julio de 2014, pues para negocios y operaciones civiles, comerciales, financieras y administrativas podía contratar hasta por 1.700 SMLMV, y en caso de exceder dicho monto, debía poseer una autorización de la asamblea general.

Afirmó que la Corporación no contaba con capacidad financiera, organizacional y de experiencia, habida consideración que no contaba con el personal profesional idóneo para cumplir con el objeto del contrato, sin que el MUNICIPIO DE GIRARDOT hubiese requerido para que se subsanara dicha falencia.

⁹ «188AlegatosLuisUribeDefensoria».

Mencionó que, del material probatorio allegado y obrante en el proceso se encontró, en su criterio, que los mercados o ayudas humanitarias se entregaron a una población a la cual no estaban dirigidas porque no las necesitaban, es decir, no fueron entregadas a la población del programa para el cual fue contratado. Aunado a lo anterior, aseguró que la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR-, en la ejecución del contrato, no efectuó valoraciones nutricionales, tamizajes nutricionales y evaluaciones y capacitaciones a las familias, limitándose a entregar mercados, sin el cumplimiento de los requisitos indicados en el contrato.

Finalmente, solicitó que se condene al ordenador del gasto del Municipio para la fecha de suscripción del convenio y al representante legal de la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR-, reintegrar el valor de \$1.065.000.000, así como la compulsas de copias a los órganos de control.

2.6.3. Demandada CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR-¹⁰.

Dentro del término concedido para el efecto, el apoderado judicial de la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- presentó el escrito de alegatos de conclusión, en el que luego de realizar un recuento de lo acontecido dentro del proceso, solicitó que se desestimen las pretensiones de la demanda, toda vez que las consideró improcedentes, máxime cuando, según afirmó, el convenio de asociación No. 657 de 2014 se trató de una selección por contratación directa «(Decreto 777 de 1992) hoy derogado por el Decreto 92 de 2017» y por consiguiente no fue producto de una licitación pública, sin ser atribuible a una ilegalidad sino a la posibilidad de optar por aquel modelo de contratación más adecuado para obtener los fines estatales.

¹⁰ «189AlegatosGiratur».

Argumentó que pese a que el convenio constituye una modalidad de contratación más flexible, se cumplieron con los requisitos para el efecto, aunado a que los ingresos por el convenio y gastos fueron correctamente reflejados en los estados financieros de la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- y de la prueba grafológica practicada tampoco se evidenció una afectación, por el contrario, su resultado permitió tener una razonada confianza en que los documentos contractuales se suscribieron por las partes.

Finalmente, luego de citar apartes jurisprudenciales, concluyó que no procede la nulidad del Convenio, habida cuenta que la acción judicial que revisa y estudia la legalidad de dicha celebración contractual no es la acción popular, por lo que solicita se nieguen las pretensiones de la demanda.

2.6.4. Coadyuvante VÍCTOR FERNANDO MANRIQUE SERRANO¹¹.

El coadyuvante de la parte actora presentó el escrito de alegatos de conclusión de manera extemporánea, pues, aunque fue allegado el 19 de noviembre de 2021, fecha en la que finalizaba el término para presentar los correspondientes alegatos, según se observa en los datos de recepción del mensaje, fue allegado siendo las 5:01 p.m., esto es, luego de que hubiere finalizado el horario de prestación de atención al público del Despacho¹².

¹¹ «190AlegatosCoadyuvante» y «191EscritoCoadyuvante».

¹² Al respecto el inciso 4° del Código General del Proceso señaló: «Los memoriales, incluidos los mensajes de datos, se entenderán presentados oportunamente si son recibidos antes del cierre del despacho del día en que vence el término». Así también, el Acuerdo No. PCSJA20-11632 de 30 de septiembre de 2020 en su artículo 26 precisó: «Horario para la recepción virtual de documentos en los despachos judiciales y dependencias administrativas. Las demandas, acciones, memoriales, documentos, escritos y solicitudes que se envíen a los despachos judiciales, después del horario laboral de cada distrito, se entenderán presentadas el día hábil siguiente; los despachos judiciales no confirmarán la recepción de estos mensajes de correo electrónico por fuera de las jornadas laborales sino hasta el día hábil siguiente».

III. CONSIDERACIONES

3.1. EL MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.

El Constituyente de 1991 otorgó al ciudadano una gama de acciones para el ejercicio y defensa de sus derechos, dentro de ellas incluyó la acción popular en el artículo 88 de la Carta Política al señalar:

«**Artículo 88.** La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos».

En desarrollo de dicho artículo, el legislador profirió la Ley 472 de 1998, en la que también se reguló lo atinente a las acciones de grupo, de esa forma, en lo que respecta a la popular, señaló como concepto:

«**Artículo 2º. ACCIONES POPULARES.** Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen 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».

De la misma manera, enlistó los derechos que deben ser considerados como colectivos y por tal razón, susceptibles de ser amparados, así:

«**Artículo 4º. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.** Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;

- b) La moralidad administrativa;
- c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;
- d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;
- e) La defensa del patrimonio público;
- f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;
- g) La seguridad y salubridad públicas;
- h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;
- i) La libre competencia económica;
- j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;
- k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;
- l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;
- m) 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;
- n) Los derechos de los consumidores y usuarios.

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

Parágrafo. Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley».

Esta fue recogida además en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, que la incluyó dentro de los medios de control, al señalar:

«**Artículo 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.** Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.

En labor de conceptuar sobre la naturaleza y finalidad de esta acción, señaló el Consejo de Estado:

«Las acciones populares se ejercen 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 (ver art. 2.º de la L. 472) y los principales elementos definitorios de su naturaleza jurídica se resumen así: (a) Es una expresión concreta el derecho de acción. Es decir, le permite a los titulares solicitar ante el juez competente que mediante orden judicial, provea tutela judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos vulnerados o cese la amenaza de ello. (b) Es principal: La acción popular es de carácter principal y en consecuencia autónoma, lo cual implica que no depende de la inexistencia de otras acciones para solicitar la protección del derecho o interés invocado. Muy diferente, por ejemplo, a la acción de tutela, que es eminentemente residual. (c) Es preventiva: Porque procede, incluso, cuando el derecho o interés colectivo no ha sido vulnerado si se concluye que está amenazado y que es necesario evitar un daño contingente o hacer cesar el peligro. Lo anterior, pese a que las acciones u omisiones sean remotas, ya que lo determinante es que sus efectos persistan frente a la amenaza o puesta en peligro. (d) Es eventualmente restitutiva: Porque el juez de la acción popular puede ordenar que las cosas vuelvan al estado anterior cuando fuere posible. (e) Es actual, no pretérita. Ello significa que habrá carencia de objeto si ha cesado la vulneración o amenaza del derecho colectivo. Por el contrario, procederá este mecanismo de protección - aunque el hecho generador sea anterior y se haya consumado-, si la violación, amenaza o puesta

en peligro del derecho o interés colectivo, persiste, sea actual o inminente, o imprescriptible, inalienable, como ocurre con la conservación del patrimonio cultural. (f) La vulneración o amenaza debe ser real, inminente, concreta. Tal como lo ha precisado el Consejo de Estado la amenaza y vulneración denunciadas, 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. (g) Es excepcionalmente indemnizatoria. Es decir, en aquellos casos en los cuales se ha probado el daño a un derecho o interés colectivo, el juez podrá condenar al pago de perjuicios en favor de la entidad pública no culpable, que tenga entre sus funciones la vigilancia o protección del derecho o interés colectivo vulnerado (artículo 34 de la L 472). (h) La prueba de la vulneración o amenaza está a cargo del actor popular. Esto implica, en principio, que la carga de la prueba la tiene el demandante; sin embargo, si por razones de orden económico o técnico este no pudiese asumirla, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, en la que deben quedar plenamente demostradas las acciones u omisiones denunciadas o queden evidenciadas. Así mismo, de acuerdo con estas características, el juez de la acción popular decide el asunto, entre otros, bajo los siguientes parámetros: (a) Tiene en cuenta los principios consagrados en normas constitucionales, convencionales, o legales, que expresan valores superiores, o bien, como norma programática o directriz, que orienta la función pública y la administrativa. (b) Constata la efectiva vulneración o agravio, o el daño contingente, o la amenaza de uno o varios derechos e intereses colectivos invocados o que, de oficio, encuentre vulnerados o en riesgo. (c) Identifica la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, causante de la violación o amenaza. (d) Definidos los supuestos fácticos y jurídicos, en la sentencia se ordenan las medidas pertinentes, oportunas y procedentes conforme a lo indicado en el artículo 34 de la Ley 472»¹³

En anterior ocasión precisó:

«La jurisprudencia de esta Corporación viene señalando que la acción popular no es, en manera alguna, subsidiaria ni residual frente a las dispuestas ordinariamente para controlar la legalidad de la actividad de la administración; razón por la que las medidas que corresponde adoptar al juez deben garantizar la protección integral del derecho colectivo vulnerado, teniendo en cuenta la nueva dimensión que exige su valoración desde el ámbito constitucional vigente.

[...]

Como lo ha reiterado esta Corporación, la acción popular es un mecanismo judicial de rango constitucional, principal e independiente, en orden a que los procesos y ejecuciones de la contratación estatal se lleven con la más estricta observancia de valores supremos. Se pretende, por tanto, con esta acción, corregir las irregularidades que lesionan principios rectores de la actividad administrativa, conjurando oportunamente hechos u omisiones capaces de

¹³ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU).

generar daños colectivos a la moralidad y al patrimonio público, con el fin de superarlos, restituyendo las cosas a su estado anterior, si ello resulta posible»¹⁴.

3.2. CARGA DE LA PRUEBA EN EL MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.

El artículo 30 de la Ley 472 de 1998 prevé:

«Artículo 30. CARGA DE LA PRUEBA. La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.

En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos».

Refiriéndose a ello, en el proveído de 30 de junio de 2011, el Consejo de Estado, dentro del radicado No. 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP) señaló:

«Se entiende que le corresponde al actor probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o la vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se pretende con la acción.

Es evidente que no basta con indicar que determinados hechos violan los derechos e intereses colectivos para que se tenga por cierta su afectación o vulneración; el demandante tiene la carga procesal de demostrar los supuestos fácticos de sus alegaciones.

Sobre la carga de la prueba en acciones populares, esta Corporación ha señalado que:

“...la Sala considera importante anotar, 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

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO. Bogotá, D.C., veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 25000-23-15-000-2010-02404-01(AP)

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.

“Dado que los actores no demostraron de ninguna manera el supuesto hecho que generaba la violación de los derechos colectivos (...) confirmará la Sala la sentencia proferida por el tribunal de instancia.”

Con fundamento en lo anterior la procedencia de la acción popular se sujeta a que, de los hechos de la demanda se pueda deducir siquiera sumariamente una amenaza a los derechos colectivos, entendidos estos como intereses de representación difusa, en la medida en que su titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas, la obligación de que la acción se dirija contra persona natural o jurídica o autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo, requisito este último que requiere que la acción u omisión sea probada por el actor, o que del acervo probatorio obrante en el expediente el juez pueda deducir la vulneración del o de los derechos colectivos pues de lo contrario no puede ni podrá dar orden alguna tendiente proteger y la normalización de una situación que pueda ser protegida con la expedición de la sentencia producto de la acción popular.

La carga de la prueba le impone al actor popular el deber de precisar y probar los hechos de los cuales estima la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegados en la demanda».

Así también, el Consejo de Estado en el proveído de 8 de febrero de 2018 predicó:

«Esta consecuencia del obrar omisivo de la parte demandante ya ha sido destacada por la jurisprudencia de esta Sala, como se expresó en sentencia de esta Sección el 13 de noviembre de 2014¹⁵, en la cual señaló:

“[...]”

Se entiende que le corresponde al actor probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o la vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se pretende con la acción.

Es evidente que no basta con indicar que determinados hechos violan los derechos e intereses colectivos para que se tenga por cierta su afectación o vulneración; el demandante tiene la carga procesal de demostrar los supuestos fácticos de sus alegaciones.

¹⁵ Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala, Radicación Número: 17001-23-31-000-2012-00327-02(Ap). Actor: Javier Elías Arias Idarraga. Demandado: Municipio de Chinchiná - Caldas; Registraduría Nacional Del Estado Civil.

Sobre la carga de la prueba en acciones populares, la jurisprudencia¹⁶ de esta Sección ha indicado:

"[...] la Sala considera importante anotar, 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. "Dado que los actores no demostraron de ninguna manera el supuesto hecho que generaba la violación de los derechos colectivos (...) confirmará la Sala la sentencia proferida por el tribunal de instancia."

Con fundamento en lo anterior la procedencia de la acción popular se sujeta a que, de los hechos de la demanda se pueda deducir siquiera sumariamente una amenaza a los derechos colectivos, entendidos estos como intereses de representación difusa, en la medida en que su titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas, la obligación de que la acción se dirija contra persona natural o jurídica o autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo, requisito este último que requiere que la acción u omisión sea probada por el actor, o que del acervo probatorio obrante en el expediente el juez pueda deducir la vulneración del o de los derechos colectivos pues de lo contrario no puede ni podrá dar orden alguna tendiente proteger y normalizar una situación con la expedición de la sentencia producto de la acción popular."¹⁷

[...]"».

En ese orden, advertida la protección especial de la acción popular para los derechos e intereses colectivos emerge imperioso el estudio de los que se enuncian como vulnerados.

3.3. DERECHOS COLECTIVOS OBJETO DE VIOLACIÓN.

En la demanda se enunciaron como vulnerados los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la utilización y defensa de los bienes de uso público y el patrimonio público. No obstante, al momento de su admisión, quien fungía

¹⁶ Sentencia del 30 de junio de 2011, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno, expediente 50001-23-31-000-2004-0640-01.

¹⁷ Rad. No. 25000-23-24-000-2010-00779-01(AP), Actor: Luis Carlos Domínguez Prada, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

como titular de este Despacho lo hizo únicamente respecto de los derechos a la **moralidad administrativa** y la **defensa del patrimonio público**, situación explicable contrastado que de la narración fáctica no se observa imputación que conlleve a la vulneración del derecho colectivo a la utilización y defensa de los bienes de uso público, por esto, el estudio girará en torno a los derechos colectivos sobre los que se admitió la demanda y se adelantó el trámite de la acción popular.

En ese orden, asume relevante que el Consejo de Estado, ha señalado la aproximación existente entre los derechos o intereses colectivos al patrimonio público y a la moralidad administrativa. En efecto, en los antecedentes de la Ley 472 de 1998 se definía la moralidad administrativa como el derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado de acuerdo a la legislación vigente, con la diligencia y cuidados propios de un buen funcionario. Sin embargo, ni la moralidad administrativa ni el patrimonio público fueron definidos en la mencionada ley, por lo cual se ha considerado que ambos son conceptos jurídicos indeterminados que deben ser precisados por la jurisprudencia en cada caso concreto¹⁸.

3.3.1. Patrimonio Público.

La Sección Cuarta del Consejo de Estado¹⁹ se ha pronunciado sobre el concepto de patrimonio público de la siguiente forma:

«[...] Por patrimonio público debe entenderse 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; su protección busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales. La regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista que asegura la protección normativa de los intereses colectivos, en consecuencia toda actividad pública está sometida a dicho control, la cual, si afecta el patrimonio público u otros derechos colectivos, podrá ser objeto de

¹⁸ Ibídem.

¹⁹ Ver también la sentencia del Consejo de Estado, Sección primera. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Rad. 88001-23-33-000-2014-00040-01(AP). Actor: Procuraduría General de la Nación - Procuraduría Judicial II para Asuntos Ambientales y Agrarios de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Demandado: Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y otros.

*análisis judicial por medio de la acción popular. La protección del Patrimonio Público busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y transparente, conforme lo dispone el ordenamiento jurídico y en especial las normas presupuestales. Para la Sala, el debido manejo de los recursos públicos, la buena fe y el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, enmarcan el principio de moralidad administrativa, ámbito dentro del cual se debe estudiar el caso concreto. [...]*²⁰

En cuanto al concepto de **patrimonio público**, esa Sección, con ocasión de una sentencia de acción popular, señaló:

«[...] Por patrimonio público se entiende la totalidad de bienes, derechos y obligaciones correspondientes o propiedad del Estado, que le sirven para el cabal cumplimiento de sus obligaciones de conformidad con lo dispuesto para ello en la legislación positiva [...]»²¹,²²

3.3.2. Moralidad Administrativa.

La Sala Plena del Consejo de Estado, en un caso de revisión eventual de una acción popular, desarrolló el concepto de moralidad administrativa de la siguiente forma:

«[...] En efecto, sobre el papel del juez al analizar el concepto de moralidad administrativa, es importante que la determinación de su vulneración, o no, no dependa de la concepción subjetiva de quien deba decidir, sino que debe estar relacionada con la intención o propósito que influye el acto frente a la finalidad de la ley. En esa dirección y para la comprensión del motivo del actuar del funcionario, sirven como parámetros la desviación de poder; el favorecimiento de intereses particulares alejados de los principios que fundamentan la función administrativa; la inobservancia grosera, arbitraria y alejada de todo sustento legal; la conducta antijurídica o dolosa, en el entendido de que el servidor tiene la intención manifiesta y deliberada de vulnerar el mandato legal que rige su función. Se trata entonces de una concepción finalista de la función

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Consejera ponente: Ligia López Díaz. Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil dos (2002). Radicación número: 25000-23-24-000-1999-9001-01 (AP 300). Actor: Contraloría General de la República. Demandado: La Nación - Ministerio de Transporte y la Sociedad Dragados y Construcciones de Colombia y del Caribe S.A. DRAGACOL S.A. Referencia: Apelación Sentencia (Acción Popular).

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C. doce (12) de noviembre de dos mil nueve (2009). Radicación número: 50001-23-31-000-2005-00213-01(AP).

²² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS. Bogotá, D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 25000-23-41-000-2012-00654-01(AP).

administrativa, siempre reglada y de la que siempre se espera esté al servicio del interés general y para el cumplimiento de los fines del Estado.

Tales temas son:

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, está 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.

(i) El primero corresponde a la violación del contenido de una norma jurídica por la acción (acto o contrato) u omisión de una entidad estatal o de un particular en ejercicio de una función pública. El acatamiento del servidor público o del particular que ejerce una función pública a la ley caracteriza el recto ejercicio de la función pública.

Esta conexión "moralidad - legalidad" no ha tenido divergencia jurisprudencial al interior del Consejo de Estado. Pero también ha sido uniforme la jurisprudencia en señalar que no toda ilegalidad constituye vulneración a la moralidad administrativa; que el incumplimiento per se no implica la violación al derecho colectivo: en palabras de la misma Corporación "no se puede colectivizar toda transgresión a la ley". Esto quiere decir, que si bien el principio de legalidad es un elemento fundante de la **moralidad administrativa y, por ende, un campo donde se materializa en primer término la violación del derecho colectivo, éste no es el único, pues debe concurrir un elemento subjetivo para que se configure tal transgresión.** Por ello, ha sido enfática la jurisprudencia en cuestionar y rechazar aquellas acciones populares erigidas únicamente sobre una argumentación pura de ilegalidad, en las que so pretexto de proteger un derecho colectivo ponen a consideración del juez constitucional un litigio

particular, cuyo debate y decisión debiera hacerse mediante el ejercicio de otro instrumento judicial, como los ahora denominados medios de control contenciosos, entre ellos el de nulidad o el de nulidad y restablecimiento del derecho, o la acción de cumplimiento si lo que se pretende es el acatamiento de una norma con fuerza de ley o acto administrativo. Son esos escenarios los propios para ejercer el control jurisdiccional de la legalidad administrativa.

(ii) Pero también forman parte del ordenamiento jurídico Colombiano aquellos principios generales del derecho consagrados en la Constitución y la ley, como los concretos de una materia. En este contexto y para efectos del derecho colectivo, la acción u omisión reputada de inmoral en el ejercicio de una función administrativa debe transgredir un principio del derecho, ya sea de carácter general o que se aplique a un tema determinado, de manera que éste se convierte, al lado de la regla, en otro criterio de control para la protección de la moralidad administrativa.

[...]

La Sala Plena no desconoce que existen otros espacios donde tiene manifestación la moralidad, pero tratándose de la moralidad administrativa, la discusión surge al precisar en qué campo se expresa su violación, si es en el ámbito meramente personal del servidor como miembro de una sociedad o en el ámbito de la función administrativa, que es reglada. Si es en el primero, sería complejo determinar si puede darse la violación del derecho colectivo, en la medida en que éste está íntimamente ligado al ejercicio de la función pública, pero que, sin embargo, existe una regulación normativa que sigue al servidor aún por fuera del ejercicio de sus funciones administrativas. Si es en el segundo campo, se piensa que podría darse la violación del derecho colectivo teniendo una fuente extranormativa, en la medida, a título de ejemplo, en que no exista una regulación sobre alguna materia y el funcionario amparado y aprovechándose de ese "vacío normativo" actúe de manera desviada o deshonesto, con el convencimiento de que no se le podrá imputar violación a la ley.

[...]

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.***

2.2.3. Imputación y carga probatoria: Ya se vio cómo para disponer la protección del derecho colectivo pretendido por el juez popular deben tener presencia tanto el elemento objetivo como el elemento subjetivo y su debida correlación. Para ello se requiere de una carga argumentativa por el actor popular en la que se efectúe una imputación directa, seria y real de la violación del ordenamiento jurídico y de la realización de las conductas atentatorias de la moralidad administrativa. [...]»²³»²⁴.

Robustece lo anterior el proveído del Consejo de Estado de 10 de septiembre de 2021, dentro del radicado No. 25000-23-41-000-2013-01959-01(AP), donde señaló:

«46.- En los términos de la jurisprudencia unificada²⁵, para que se configure la trasgresión de la moralidad administrativa “desde el punto de vista del interés colectivo tutelable a través de la acción popular, es necesario que se demuestre el elemento objetivo que alude al quebrantamiento del ordenamiento jurídico y el elemento subjetivo relacionado a la comprobación de conductas amañadas, corruptas, arbitrarias, alejadas de la correcta función pública”.

Lo anterior es claro en tanto que, a través de la acción popular, se pretenden corregir las irregularidades que lesionan principios rectores de la actividad administrativa, conjurando oportunamente hechos u omisiones capaces de generar daños colectivos a la moralidad y al patrimonio público con el fin de superarlos; no se trata de que el juez popular realice un juicio de legalidad formal, como quedó dicho, pues ello le corresponde al juez natural, sino que propenda por la protección de la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público sin los límites de las acciones ordinarias²⁶.

La prueba del elemento subjetivo referido a la disposición o el ánimo materializado a través de conductas deshonestas en función de anteponer los intereses particulares, en detrimento de los intereses generales, le corresponde a la parte actora, en tanto le incumbe probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. Después de todo, los deberes de la administración se ubican más allá de las exigencias de la legalidad con que tradicionalmente se ha querido controlar su actividad, en el campo de los valores fundantes de la sociedad, relacionados con la diligencia, prudencia, pulcritud, honestidad, rectitud, seriedad y ponderación en lo discrecional, racionalidad de juicio, respeto y lealtad, en el manejo de lo que interesa a todos y que propugnan por una estricta corrección en el obrar que habría de analizarse en cada caso concreto»²⁷.

²³ Consejo de Estado, Sala Plena De Lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Bogotá D.C., 1º de diciembre de 2015. EXP. No. 11001-33-31-035-2007-00033-01.

²⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS. Bogotá, D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 25000-23-41-000-2012-00654-01(AP).

²⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 13 de febrero de 2018, radicación nro. 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU), C.P. William Hernández Gómez.

²⁶ Ibidem

²⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 27 de marzo de 2014, expediente, 201002404 A.P.

3.3.3. Alcance de la protección de la moralidad administrativa y el patrimonio público en trámites contractuales.

Refiriéndose a la acción popular como mecanismo principal e independiente para la protección de la moralidad administrativa y el patrimonio público, el Consejo de Estado ha señalado que es prioritario que el juez impregne a la acción popular de los principios de unidad y coherencia del orden jurídico que emanan del carácter normativo supremo de la Constitución, de manera que el derecho objetivo, el derecho colectivo y la acción, aseguren los principios rectores de la actividad administrativa, particularmente aquellos que como la moralidad administrativa se erigen, además, como derechos colectivos y su control se confía al actor popular.

Bajo esa óptica la Honorable Corporación ha señalado que:

i) el juicio de moralidad a cargo del juez popular, se ubica allende del principio de legalidad, controlado por las acciones ordinarias establecidas para hacer efectivas disposiciones puntuales y requisitos concretos, no así principios y valores que corresponde al juez analizar en cada caso, en orden a restablecer derechos de carácter difuso que el legislador no puede puntualizar con perspectivas generales;

ii) el ámbito de las acciones ordinarias que sirven al control de legalidad no puede condicionar el ejercicio ni la procedencia de las acciones populares para enjuiciar la moralidad de la actividad de la administración. Concurriendo en un mismo caso la protección de la moralidad, la defensa del patrimonio público y la legalidad, debe preferirse la acción popular para el amparo integral del derecho colectivo, sin perjuicio de la eficacia que para el caso concreto podría predicarse de las acciones previamente iniciadas para controlar la legalidad;

iii) la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio y de los demás derechos colectivos obligan tanto en la etapa precontractual, como durante la celebración, ejecución y liquidación de los contratos, de suerte que las acciones populares, establecidas para hacerlos efectivos, operan en todos los casos, sin que resulte del caso la tradicional distinción entre actos precontractuales y contractuales, que se pregona en el ámbito de las acciones ordinarias; y

iv) el régimen del control de la actividad contractual del Estado no se agota en el juicio de legalidad previsto por la Ley 80 de 1993 ni en las normas del derecho privado, sino que está integrado por los distintos principios y normas constitucionales y disposiciones legales, en especial, de las disposiciones dictadas por la Ley 472 de 1998 que prevalecen, no solo por ser posteriores, sino por su naturaleza especial, cuando se trata de enjuiciar la moralidad de la actividad contractual y la protección del patrimonio público, con estricta sujeción al principio de jerarquía normativa.

Quiere decir, entonces, que, en atención a la naturaleza de la acción, su origen constitucional, la clase de derechos e intereses que protege y los efectos de las medidas que puede adoptar, el juez de la acción popular no limita su decisión a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes, como se infiere de los poderes que le otorgó la Ley 472 de 1998.

En esa línea, huelga concluir que, en el caso de la protección de la moralidad administrativa, la congruencia del fallo no se establece por las pretensiones y la causa petendi únicamente, si se considera que i) en tanto el actor popular no detenta la disposición del derecho colectivo invocado, no resulta posible que al formular las peticiones y motivos en que funda el amparo solicitado, el particular renuncie o imponga límites al juez en las medidas que demanda la protección de la moralidad administrativa; y ii) el juez de la acción popular lejos de ser protector de los intereses particulares del actor, es el principal garante de la eficacia de la moralidad administrativa, como lo demanda el artículo 2° constitucional»²⁸.

No obstante, ha dejado muy claro que las amplias facultades otorgadas al juez popular no significan que pueda allanar asuntos que han sido atribuidos al juez del contrato, tal apreciación fue puesta de presente en la Sentencia de Unificación con la que decayó la tesis en virtud de la cual se predicaba que el juez de la Acción Popular podía decretar la nulidad del mismo. Al respecto, indicó el Alto Tribunal:

«38. Si bien la acción popular está concebida en el texto constitucional bajo la óptica del modelo del Estado Social de Derecho, conforme al cual, se busca la protección ya no solo de los derechos individuales (derechos de libertad), sino de valores superiores y del interés general, de los cuales el juez de la acción popular debe ser garante y velar por la tutela judicial efectiva, 100 esta no fue instituida para sustituir las finalidades y competencias previstas en otras acciones judiciales ordinarias.

39. En efecto, la Ley 472 de 1998 definió en el artículo 2.° que el propósito de la referida acción es: «[...] evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agresión, sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas al estado anterior cuando fuere posible [...]». A su vez, los artículos 9.° y 15.° ib. contemplan la posibilidad de que en este tipo de acciones, directa o indirectamente se controviertan actos administrativos, por ser estos una de las principales manifestaciones del ejercicio de la función administrativa o forma de expresión de las autoridades públicas.

40. Al respecto, en sentencia T-443 de 2013, la Corte Constitucional resaltó la especialidad de las acciones populares, fundada en el carácter protector de los derechos e intereses colectivos y por esta razón, su regulación consagra amplias facultades para que el juez los pueda garantizar y hacer efectivos. En la aludida providencia, el alto Tribunal indicó lo siguiente:

²⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO. Bogotá, D.C., veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 25000-23-15-000-2010-02404-01(AP)

«[...] Se debe tener en cuenta que las acciones populares poseen una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos, en cuanto son un mecanismo de protección de los derechos colectivos, radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero de los que al mismo tiempo son titulares cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial. En consecuencia, como director del proceso, el juez puede conminar, exhortar, recomendar o prevenir, a fin de evitar una eventual vulneración o poner fin a una afectación actual de los derechos colectivos que se pretenden proteger, sin que tal decisión constituya un capricho del juez constitucional. Es así como, un elemento esencial de las acciones populares es el carácter oficioso con que debe actuar el juez, sus amplios poderes y con miras a la defensa de los derechos colectivos. [...]»

41. Como se puede ver, estas facultades permiten aplicar los principios de prevalencia del derecho sustancial y de eficacia que rigen la acción popular, contemplados en el artículo 5.º de la Ley 472 de 1998.

42. Ahora bien, el artículo 34 de la citada ley, fijó los alcances del fallo que puede proferir el juez popular y reguló que este «[...] podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible [...]».

43. Esta norma es de carácter enunciativo y de textura abierta y en este orden de ideas, cuando el juez de lo contencioso administrativo decide una acción popular, tiene la facultad de tomar amplias decisiones para proteger el derecho o interés colectivo amenazado. Pese a ello, esta gama de posibilidades no implica necesariamente que el juez popular pueda anular el acto administrativo, que además, es una atribución propia del ejercicio de otros mecanismos judiciales con características bien definidas, como veremos más adelante»²⁹.

Recientemente, al desatar recurso de apelación en un asunto en el que se predicaban irregularidades en el trámite de un contrato de interventoría, señaló:

«23. Precisado lo anterior, pasa la Sala a definir el fondo del asunto expuesto en los recursos de apelación. Para estos efectos, el análisis no partirá de la verificación de los supuestos de la experiencia del contratista, o la capacidad de los contrayentes, y aún ni siquiera de la independencia del interventor y de lo que fuera el proceso de selección (contratación directa o concurso), sino de la verificación de los supuestos que sustancialmente son aptos para acreditar la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, el patrimonio estatal y la libre competencia económica, pues aún en presencia de tales irregularidades, el ámbito de protección de los derechos colectivos solo interesa al juez de la acción popular en tanto estén comprometidos derechos colectivos de raigambre constitucional, asunto -se

²⁹ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU)

repite- que difiere de la simple valoración del juez del contrato, esto es, del juez de la legalidad.

24. *La anterior precisión se soporta en que el juez de la acción popular no está llamado a remplazar la labor del juez del contrato, sobre cuyos hombros recae, entre otros, la posibilidad de verificar a solicitud de parte, el Ministerio público o incluso de oficio, vicios en los elementos fundantes del contrato, pues a su cargo solo estará disponible tal comprobación cuando de por medio obren elementos que se proyecten sobre el núcleo sustancial de tales derechos, aspecto que va más allá de un juicio de legalidad en tanto debe verificar la existencia de factores que privilegien intereses distintos a los de la función (derechos colectivos a la moralidad y el patrimonio estatal) y que con verdadera relevancia constitucional sean aptos para infringir daño a tan preciosos e importantes derechos.*

25. *Ab initio debe precisarse que en razón de que la sentencia declaró la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, por haber encontrado que la entidad pública contratista no tenía experiencia, que su gerente no tenía autorización de la Junta Directiva y que en razón de sus vinculación como entidad descentralizada del departamento carecía de independencia para prestar el servicio de interventoría, las partes enfocaron sus recursos de apelación, a demostrar, en su orden, que la empresa tenía en su objeto social el desarrollo de actividades de interventoría, que el gerente si estaba autorizado y que la contratación que se siguió por los cauces de la contratación directa, metodología en asuntos atinentes a los contratos interadministrativos*

26. *Así, el conflicto que proponen las partes a partir del proveído que se recurre, se presenta como un asunto contractual y no en el contexto de la protección de los derechos colectivos. No quiere significar la Sala que tales aspectos le sean indiferentes o no tengan interés para el juez de la acción popular, pero resulta que a partir de la demanda, el sendero decisorio que adoptó la sentencia y hasta el recurso de alzada, las partes, el juez y los intervinientes se comprometieron en un debate ajeno a la perspectiva constitucional que no es un asunto de mera denominación, pues afirmar que la ruptura de una regla fijada en el régimen convencional se proyecta como afrenta de un derecho colectivo, va más allá de la sola comprobación de su materialidad en tanto de por medio está presentar evidencia acerca la efectiva vulneración del núcleo esencial del derecho afectado»³⁰.*

En esos términos, adquiere especial importancia que, en tesis del Consejo de Estado, aunque en labor de decidir sobre la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público, al juez Popular le están asignadas amplias facultades para procurar su protección y/o restauración, ellas no implican su desbordamiento para realizar intromisión en asuntos asignados al Juez que debe decidir sobre la legalidad del contrato.

³⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA-SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ. Bogotá D.C., cinco (5) de marzo de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00441-01(AP).

En palabras del Máximo Tribunal de esta Jurisdicción, «si bien, a través de la acción popular se pretende corregir las irregularidades que lesionan principios rectores de la actividad administrativa, conjurando oportunamente hechos u omisiones capaces de generar daños colectivos a la moralidad y al patrimonio público con el fin de superarlos, no se trata de que el juez popular realice un juicio de legalidad formal, como quedó dicho, pues ello le corresponde al juez de nulidad, sino que propenda por la protección de la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público sin los límites de las acciones ordinarias»³¹, pues, como ya había señalado, en la sentencia de la Acción Popular se impone «la verificación de los supuestos que sustancialmente son aptos para acreditar la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, el patrimonio estatal y la libre competencia económica, pues aún en presencia de tales irregularidades, [las que se atribuyan al contrato] el ámbito de protección de los derechos colectivos solo interesa al juez de la acción popular en tanto estén comprometidos derechos colectivos de raigambre constitucional, asunto -se repite- que difiere de la simple valoración del juez del contrato, esto es, del juez de la legalidad»³².

3.4. EL CONVENIO DE ASOCIACIÓN.

La corrupción, entendida en el contexto de las Instituciones Públicas como «el uso del poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado»³³, ha sido una problemática frente a la cual se han implementado un sin número de herramientas tendientes a su reducción y/o desaparición, pues bien, tal situación no fue ajena al Constituyente de 1991, que trató de implementar el mayor número de acciones en torno a la necesidad de impedir que el giro de recursos económicos por parte del Estado a particulares dependiera del vaivén

³¹ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU)

³² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ. Bogotá D.C., cinco (5) de marzo de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00441-01(AP).

³³ El Documento CONPES 167 de 2013 «Estrategia nacional de la política pública integral anticorrupción» entiende la corrupción en el contexto de las instituciones públicas como “el uso del poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado. Esto implica que las prácticas corruptas son realizadas por actores públicos o privados con poder e incidencia en la toma de decisiones y la administración de los bienes públicos”. Tomado de CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS Bogotá, D.C., diez (10) de agosto de dos mil quince (2015) Radicado número: 11001-03-06-000-2015-00118-00(2260)

de las fuerzas políticas que pudiera derivar en el fomento de dicha figura para beneficio particular.

Fue por ello que se aprobó la prohibición, para todas las ramas u órganos del poder público contenida en el artículo 355 constitucional, de decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

No obstante, tal prohibición no fue absoluta respecto de las formas de colaboración o cooperación entre Estado y particulares, pues algunos fueron conservados para el desarrollo de fines y programas públicos, ello como quiera que, la actividad estatal, como eje principal de la administración pública, impone el manejo de los recursos públicos para la consecución de los fines esenciales del Estado, mismos que, dependiendo el asunto de que se trate, en ocasiones sólo pueden lograrse, o, devienen en un manejo más eficaz, a través de la participación y colaboración de los particulares.

En virtud de esto, el inciso segundo del mencionado artículo constitucional reguló una forma particular de relacionamiento entre el Gobierno en sus distintos niveles territoriales y entidades particulares sin ánimo de lucro.

Así pues, atendiendo el mencionado mandato constitucional, este tipo de colaboración se materializa en una figura que puede celebrarse entre ambas partes, con recursos de los respectivos presupuestos públicos, siempre y cuando su finalidad sea la de impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con los planes de desarrollo correspondientes.

Señaló el artículo Constitucional:

«**Artículo 355.** Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades

de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia».

No obstante, debe precisarse que el Convenio de Asociación en sí mismo, no es un contrato pues, «*el contrato estatal se caracteriza por el acuerdo de voluntades con prestaciones recíprocas, en el que las partes tienen intereses propios e independientes. Por su parte, el convenio de la administración busca satisfacer un interés común, una finalidad pública, en donde no hay onerosidad, ni contraprestación*»³⁴.

Para entender entonces a qué se refiere el Convenio de Asociación, se debe hacer referencia a su marco legal, supuesto frente al cual se encuentra que la disposición constitucional transcrita fue reglamentada en el Decreto 777 de 1992 que en su artículo 1º señalaba:

«Artículo 1º. CONTRATOS CON ENTIDADES PRIVADAS SIN ANIMO DE LUCRO PARA IMPULSAR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DE INTERÉS PÚBLICO. Los contratos que en desarrollo de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Política celebren la Nación, los Departamentos, Distritos y Municipios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el propósito de impulsar programas y actividades de interés público, deberán constar por escrito y se sujetarán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre los particulares, salvo lo previsto en el presente Decreto y sin perjuicio de que puedan incluirse las cláusulas exorbitantes previstas por el Decreto 222 de 1983.

Los contratos cuya cuantía sea igual o superior a cien salarios mínimos mensuales deberán publicarse en el Diario Oficial o en los respectivos diarios, gacetas o boletines oficiales de la correspondiente entidad territorial. Adicionalmente, deberán someterse a la aprobación del Consejo de Ministros aquellos contratos que celebren la Nación, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado o las sociedades de economía mixta sujetas al régimen de dichas empresas, cuando dichas entidades descentralizadas pertenezcan al orden nacional, y la cuantía del contrato sea igual o superior a cinco mil salarios mínimos mensuales.

Se entiende por reconocida idoneidad la experiencia con resultados satisfactorios que acreditan la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato. La entidad facultada para celebrar el respectivo contrato deberá evaluar dicha calidad por escrito debidamente motivado».

³⁴ Acosta Suárez, N., & Guarnizo Rojas, M. L. (2020). Los convenios de asociación con entidades sin ánimo de lucro y su inclusión como modalidad en el estatuto general de la contratación estatal. *IUSTA*, (52), 123-146. <https://doi.org/10.15332/25005286.5486>.

El anterior fue modificado por los Decretos 1403 de 1992 y 2459 de 1993 y finalmente derogado por el 92 de 2017, no obstante, aunque a la fecha se encuentra derogado, mantenía su vigencia para la fecha de suscripción del contrato.

Ahora bien, el Convenio de Asociación fue específicamente mencionado en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 al señalar:

«Artículo 96. CONSTITUCIÓN DE ASOCIACIONES Y FUNDACIONES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES PROPIAS DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS CON PARTICIPACIÓN DE PARTICULARES. Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.

Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes.

Cuando en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, surjan personas jurídicas sin ánimo de lucro, éstas se sujetarán a las disposiciones previstas en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común.

En todo caso, en el correspondiente acto constitutivo que dé origen a una persona jurídica se dispondrá sobre los siguientes aspectos:

- a) Los objetivos y actividades a cargo, con precisión de la conexidad con los objetivos, funciones y controles propios de las entidades públicas participantes;
- b) Los compromisos o aportes iniciales de las entidades asociadas y su naturaleza y forma de pago, con sujeción a las disposiciones presupuestales y fiscales, para el caso de las públicas;
- c) La participación de las entidades asociadas en el sostenimiento y funcionamiento de la entidad;
- d) La integración de los órganos de dirección y administración, en los cuales deben participar representantes de las entidades públicas y de los particulares;

e) La duración de la asociación y las causales de disolución».

En ese orden, al efectuar la integración normativa de las que han sido transcritas hasta el momento, el Convenio de Asociación ha sido definido como *«aquél acuerdo de voluntades celebrado por cualquier entidad pública con una entidad privada sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad con el objeto de asociarse para el desarrollo de un conjunto de actividades o programas de interés público que guarden relación con los cometidos y funciones públicas que les asigna a aquellas la ley y que sean acordes con los planes de desarrollo correspondientes. En la celebración de dichos convenios deberá darse aplicación estricta a los principios del artículo 209 superior; además, por expresa disposición legal, estos deben constar por escrito, estableciéndose con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes y coordinación»*³⁵.

En esa secuencia, como **características** del Convenio de Asociación, observada la normativa transcrita, emergen las siguientes:

1. El convenio de asociación puede celebrarse por cualquier entidad estatal. Art. 96. Ley 489 de 1998.
2. El contratista deberá ser igualmente una entidad particular sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad. Art. 5 Dto. 92 de 2017.
3. El objeto del convenio de asociación es el desarrollo de cometidos y/o funciones públicas propias de las entidades estatales. Inciso segundo. Art. 96. Ley 489 de 1998.
4. No puede haber remuneración sino aportes de los asociados. Art. 96. Ley 489 de 1998³⁶.

³⁵ Los convenios de interés público y de asociación en el régimen de contratación pública colombiana. Revista Derecho del Estado. ALEJANDRO GÓMEZ VELÁSQUEZ-CRISTIAN ANDRÉS DÍAZ DÍEZ. 8 de junio de 2018. Tomado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/6151/8606#toc>. 21 de enero de 2022.

³⁶ La norma hace mención a «aportes» y «coordinación» como elementos indispensables para su configuración.

5. La selección de la entidad sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad debe hacerse por proceso competitivo como regla general. Dto. 92 de 2017.

6. Le aplican las prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades de la contratación estatal. Art. 5. Dto. 92 de 2017.

7. Les aplican los principios de la contratación estatal y algunas normas presupuestales. Art. 7. Dto. 92 de 2017.

8. Deben observar las normas generales del sistema de contratación pública. Art. 8. Dto. 92 de 2017.

La Corte Constitucional en sentencia C-671 de 1999, en la que estudió la exequibilidad del artículo 96 de la ley 489 de 1998, indicó que dicha prescripción debe entenderse con dos fines: **El primero** es en defensa de la transparencia en el manejo de los recursos públicos, esto es, que no podrá excusarse en la celebración de los convenios de asociación para otorgar o decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, y, **el segundo** se traduce en una imposición a la celebración de contratos con entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, empero con el objetivo de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo, como lo dispone el artículo 355.

Ahora bien, aunque se ha precisado que el Decreto 092 de 2017 fue proferido con posterioridad a la celebración del Convenio de Asociación que suscita la presente acción, encuentra prudente este Despacho hacer referencia al mismo, por cuanto introdujo algunas modificaciones, tendientes a que la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro cumplan la finalidad para las que fueron creadas por el Constituyente de 1991, estableciendo requisitos y condiciones para la celebración de dichos convenios, para evitar que se abusara de esta figura, desviando los recursos y dándole un uso distinto al propuesto

con el objeto de eludir los procesos de selección contemplados en el Estatuto General de la Contratación Pública.

Así pues, el mencionado Decreto prescribió que la suscripción de contratos de interés público o de colaboración, es decir, aquellos que celebran las Entidades Estatales de los gobiernos nacional, departamental, distrital o municipal con Entidades sin ánimo de lucro, es excepcional y solamente procede cuando el Proceso de Contratación cumple con las condiciones señaladas en el artículo 2 del Decreto 092 de 2017 así:

1. Correspondencia directa con programas y actividades de interés público previstos en el Plan Nacional o seccional de Desarrollo relacionados con la promoción de derechos de los menos favorecidos o con manifestaciones artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica.
2. No hay una relación conmutativa entre las partes ni instrucciones precisas que indican la forma como el contratista debe cumplir con el objeto del contrato.
3. No hay oferta en el mercado distinta a la de las entidades privadas sin ánimo de lucro o hay oferta, pero genera mayor valor contratar con la entidad sin ánimo de lucro.

A su turno, el Decreto 092 de 2017 en su artículo 3, indicó que Colombia Compra Eficiente debía establecer las pautas y criterios para acreditar la reconocida idoneidad de las entidades sin ánimo de lucro, ante ello, fue expedida la «*Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad*» la cual, respecto al tema, entre otras cosas, señaló los siguientes criterios a tener en cuenta:

«Correspondencia del objeto de la entidad privada sin ánimo de lucro y el programa o actividad prevista en el plan de desarrollo. Las ESAL en sus documentos constitutivos definen el área de interés de su acción, la cual está relacionada con la intención de los fundadores y de los donantes. La coincidencia entre el objeto de la ESAL y el programa o actividad del plan de

desarrollo es un elemento esencial para que esta sea adecuada para desarrollar tales propósitos.

Capacidad del personal de la entidad privada sin ánimo de lucro. La Entidad Estatal puede pedir evidencia de que la ESAL cuenta con el equipo misional, técnico y administrativo necesario para cumplir con el programa o actividad del plan de desarrollo¹⁶ y de adaptarse rápidamente, vinculando y entrenando nuevas personas. Indicadores relativos a la permanencia de los colaboradores permanentes o eventuales pueden ayudar a medir esta capacidad.

Experiencia. La Entidad Estatal debe evaluar las condiciones de complejidad del proyecto para establecer una experiencia que sea proporcional al mismo. Para ese fin, debe identificar la cantidad de recursos que va a comprometer en el proyecto y los Riesgos a los que está sometido el desarrollo del mismo, y determinar si la mejor vía para obtener los resultados que busca es la contratación con ESAL. La Entidad Estatal deberá solicitar más experiencia cuando el proyecto sea más complejo, utilice más recursos y esté expuesto a mayores Riesgos. La experiencia requerida debe estar asociada con el éxito en programas desarrollados por la ESAL similares o afines al programa o actividad prevista en el plan de desarrollo y debe ser proporcional al alcance, el valor y la complejidad del proyecto. La experiencia debe ser en las actividades requeridas para desarrollar el programa o actividad prevista en el plan de desarrollo, por tanto, la Entidad Estatal no debe exigir contratos con un tipo determinado de institución sino la ejecución de los programas o actividades propiamente dichas. Las Entidades Estatales deben documentar y evaluar las actividades y los resultados obtenidos por las ESAL en la ejecución de los proyectos financiados con recursos estatales; esa evaluación es un documento que puede ser utilizado para acreditar la experiencia en el desarrollo de ese tipo de programas por parte de otras Entidades Estatales. Las ESAL también deben documentar su experiencia y desempeño con donantes o en desarrollo de proyectos apoyados por empresas privadas para demostrar su idoneidad comprobada en la realización de las actividades que pretende financiar la Entidad Estatal. Así mismo, el Decreto 092 de 2017 en su artículo 8 dispone la aplicación residual de las normas generales aplicables a la contratación pública. Por lo anterior, las ESAL de reciente creación pueden aportar la experiencia de sus fundadores. Así mismo las ESAL que cuentan con una forma de organización de subordinada de una matriz internacional o grupo vinculado de entidades sin ánimo de lucro con subordinación funcional, pueden a su vez, aportar la documentación relacionada con la experiencia de esa matriz.

Estructura organizacional. La estructura organizacional nos muestra la madurez de la organización en sus procedimientos, el manejo de la información y en general su gobierno corporativo. Por lo anterior, la Entidad Estatal debe establecer requerimientos que acrediten la estructura organizacional de la ESAL, atendiendo al programa o actividad prevista en el plan de desarrollo.

Indicadores de la eficiencia de la organización. Los indicadores financieros asociados a la eficiencia de la ESAL muestran su grado de madurez y de dedicación a proyectos misionales. Las entidades sin ánimo de lucro tienen el deber de llevar contabilidad, por ello, la Entidad Estatal debe establecer criterios objetivos relacionados con los resultados financieros de las entidades sin ánimo de lucro, así comparar su idoneidad y contratar con la ESAL que

muestre resultados sólidos. La Entidad Estatal puede verificar estos indicadores a través de declaraciones tributarias, estados financieros o en caso de tenerlo el certificado del RUP. La Entidad Estatal debe asegurarse que la entidad con la que pretende contratar es efectivamente sin ánimo de lucro, por ello debe verificar que se encuentra en el régimen tributario especial al que se refieren el artículo 356-2 del Estatuto Tributario, esto solo es posible si su objeto social corresponde a cualquiera de las actividades meritorias definidas en el artículo 359 del Estatuto Tributario, siempre y cuando las mismas sean de interés general y que a ellas tenga acceso la comunidad.

Reputación. La entidad privada sin ánimo de lucro para ser de reconocida idoneidad debe tener una buena reputación en el Sistema de Compra Pública y en sus grupos de interés. La Constitución Política sólo autoriza a celebrar contratos en desarrollo del artículo 355 de la Constitución Política con entidades privadas sin ánimo de lucro que cuenten con un reconocimiento público manifiesto. Cuando las Entidades Estatales han decidido emplear recursos en apoyar una entidad sin ánimo de lucro para cumplir sus objetivos del Plan de Desarrollo, deben utilizar su juicio, el sentido común y la sana crítica para evaluar la reputación de la ESAL que va a recibir los recursos públicos. La Entidad Estatal debe recopilar toda la información disponible sobre las entidades sin ánimo de lucro y conocer a fondo sus actividades y desempeño en el pasado para mitigar los Riesgos en la ejecución del proyecto. Para el efecto, la Entidad Estatal debe involucrarse con la comunidad beneficiaria y conocer sus necesidades».

Así mismo, la mencionada guía abordó temas como el proceso de Contratación en desarrollo del Decreto 092 de 2017, sus etapas, y como reflexiones adicionales, estableció:

«El Proceso de Contratación en desarrollo del artículo 355 de la Constitución Política y del Decreto 092 de 2017 requiere de: (i) el análisis de su procedencia de acuerdo con la sección III del presente documento; (ii) la revisión de la idoneidad y el reconocimiento de la idoneidad de las entidades privadas sin ánimo de lucro que participan en el Proceso de Contratación; (iii) análisis y desarrollo de acuerdo con las etapas a las que hacen referencia los literales A, B y C de la sección V del presente documento; (iv) cumplir con las normas presupuestales; (v) revisión de las posibles prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades; (v) publicidad oportuna de los Documentos del Proceso; y (vi) publicidad de los subcontratos,

El Decreto 092 de 2017 es aplicable a toda la contratación de los gobiernos nacional, departamental, municipal y distrital con entidades privada sin ánimo de lucro con cargo a su presupuesto. Es decir, estas normas son aplicables independientemente del tipo de recursos destinados al Proceso de Contratación.

Es decir, el Decreto 092 de 2017 es aplicable a la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro con cargo a recursos del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías, de recursos propios de la Entidad Estatal y con cargo a recursos provenientes de otra Entidad Estatal transferidos en virtud de un convenio interadministrativo».

De esta manera, el Convenio de Asociación ha venido presentando un desarrollo normativo al margen del Estatuto Contractual Colombiano, como quiera que, en sí mismo, no cumple con los presupuestos del Contrato Estatal, siendo su rasgo más importante, el estar concebido para que las Entidades Estatales, en conjunto con aquellos particulares que desarrollan labores sociales que conllevan a la consecución de los fines del Estado, se integren para la administración de los recursos públicos existentes para tal fin, de forma tal que la prestación desarrollada por el particular beneficie única y exclusivamente a la comunidad a través de un manejo idóneo y efectivo de los recursos asignados para ello.

3.5. PROBLEMA JURÍDICO.

Observada la narración fáctica realizada por la parte demandante y los coadyuvantes, los argumentos de defensa enunciados por los accionados, y, habiendo realizado el trámite procesal correspondiente, encuentra el Despacho que el problema jurídico en el presente asunto se contrae a determinar si ¿el MUNICIPIO DE GIRARDOT y la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT «GIRATUR» vulneraron los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público en el trámite del convenio de asociación No. 657 de 17 de julio de 2014?

3.6. CASO CONCRETO.

Puestas en ese estadio las cosas, y con el objeto de resolver el problema jurídico planteado, el Despacho encuentra necesario hacer las siguientes valoraciones.

I. HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES Y PROBADOS

HECHO PROBADO	MEDIO PROBATORIO
1. El Plan de Desarrollo Municipal «GIRARDOT TIENE CON QUÉ 2012-2015» incluyó los proyectos denominados «APOYO Y FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LA POBLACIÓN	Documental. Certificaciones expedidas por la Jefe de la Oficina Asesora de Planeación Municipal y Proyectos Código

<p>DEL MUNICIPIO DE GIRARDOT-CUNDINAMARCA» y «ASISTENCIA Y ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO», inscritos en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Municipio de Girardot.</p>	<p>2013253070003 y 2012253070045 (folios 1 a 41 del archivo «CARPETA 657 DEL 1 AL 200» de la Carpeta «CD FOLIO 156» de la denominada «081EscritoMunicipioGirardot») (folios 1 a 82 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).</p>																
<p>2. El 5 de febrero de 2014, el CONCEJO MUNICIPAL DE GIRARDOT aprobó el Acuerdo No. 02 de 2014 «POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL DE GIRARDOT (CUNDINAMARCA), PARA LA ASUNCIÓN DE COMPROMISOS QUE AFECTAN EL PRESUPUESTO DE VIGENCIAS FUTURAS», en el que se dispuso:</p> <p>«ARTÍCULO PRIMERO: Autorícese al Alcalde del Municipio de Girardot (Cundinamarca), para comprometer recursos de la vigencia 2015 para que sean ejecutados en vigencias futuras ordinarias destinadas a financiar contratación de inversiones contenidas en el Plan de Desarrollo Municipal de Girardot, recursos propios provenientes del impuesto predial y por recursos del Sistema General de participación - Otros Sectores por valor de CUATRO MIL SETECIENTOS CUARENTA MILLONES PESOS (\$4.740.000.000.00) M/CTE, de acuerdo al siguiente detalle:</p> <p>(...)</p>	<p>Documental. Acuerdo No. 02 de 5 de febrero de 2014 «POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL DE GIRARDOT (CUNDINAMARCA), PARA LA ASUNCIÓN DE COMPROMISOS QUE AFECTAN EL PRESUPUESTO DE VIGENCIAS FUTURAS» (folios 62 a 73 del archivo «002DemandayAnexos») (folios 21 a 41 del archivo «CARPETA 657 DEL 1 AL 200» de la Carpeta «CD FOLIO 156» de la denominada «081EscritoMunicipioGirardot») (folios 123 a 144 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).</p>																
<table border="1"> <thead> <tr> <th>DETALLE</th> <th>VR. 2014</th> <th>VR. 2015</th> <th>VR. TOTAL</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Apoyo y fortalecimiento de la seguridad alimentaria de la población del municipio de Girardot Departament o de Cundinamarca.</td> <td>300.000.00 0,00</td> <td>300.000.00 0,00</td> <td>600.000.00 0,00</td> </tr> <tr> <td>Subtotal Recursos Propios</td> <td>1.360.000.0 00,00</td> <td>4.540.000.0 00,00</td> <td>5.900.000.0 00,00</td> </tr> <tr> <td>Apoyo y fortalecimiento de la seguridad alimentaria de la</td> <td>200.000.00 0,00</td> <td>200.000.00 0,00</td> <td>400.000.00 0,00</td> </tr> </tbody> </table>	DETALLE	VR. 2014	VR. 2015	VR. TOTAL	Apoyo y fortalecimiento de la seguridad alimentaria de la población del municipio de Girardot Departament o de Cundinamarca.	300.000.00 0,00	300.000.00 0,00	600.000.00 0,00	Subtotal Recursos Propios	1.360.000.0 00,00	4.540.000.0 00,00	5.900.000.0 00,00	Apoyo y fortalecimiento de la seguridad alimentaria de la	200.000.00 0,00	200.000.00 0,00	400.000.00 0,00	<p>Documental. Certificación oficina de presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Girardot (folios 121 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).</p>
DETALLE	VR. 2014	VR. 2015	VR. TOTAL														
Apoyo y fortalecimiento de la seguridad alimentaria de la población del municipio de Girardot Departament o de Cundinamarca.	300.000.00 0,00	300.000.00 0,00	600.000.00 0,00														
Subtotal Recursos Propios	1.360.000.0 00,00	4.540.000.0 00,00	5.900.000.0 00,00														
Apoyo y fortalecimiento de la seguridad alimentaria de la	200.000.00 0,00	200.000.00 0,00	400.000.00 0,00														

<p>población del municipio de Girardot Departament o de Cundinamarca.</p>				
<p>Subtotal Recursos Otros Sectores</p>	<p>200.000.00 0,00</p>	<p>200.000.00 0,00</p>	<p>400.000.00 0,00</p>	
<p>(...).</p>				
<p>3. El 16 de mayo de 2014, en labor de desarrollar los mencionados proyectos, el ALCALDE MUNICIPAL DE GIRARDOT expidió el «ACTO ADMINISTRATIVO POR MEDIO DEL CUAL SE JUSTIFICA LA CELEBRACIÓN DE UN CONVENIO DE ASOCIACIÓN» que dispuso:</p> <p>«ARTÍCULO PRIMERO: Justificar la contratación para la celebración de un Convenio De Asociación con el objeto de “AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA LA ATENCIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL E IMPLEMENTACIÓN DE HÁBITOS DE ALIMENTACIÓN SALUDABLE DIRIGIDOS A LA POBLACIÓN VULNERABLE DEL MUNICIPIO DE GIRARDOT Y DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA Y ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO UBICADA EN EL MUNICIPIO DE GIRARDOT CUNDINAMARCA”, en cumplimiento al proyecto “APOYO Y FORTALECIMIENTO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DE GIRARDOT-”, contemplado en el plan de desarrollo municipal “Girardot Tiene Con Qué” 2012-2015., de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de este acto».</p>				<p>Documental. «ACTO ADMINISTRATIVO POR MEDIO DEL CUAL SE JUSTIFICA LA CELEBRACIÓN DE UN CONVENIO DE ASOCIACIÓN» de 16 de mayo de 2014 (folios 70 a 78 del archivo «002DemandayAnexos») (folios 73 a 81 del archivo «CARPETA 657 DEL 1 AL 200» de la Carpeta «CD FOLIO 156» de la denominada «081EscritoMunicipioGirardot») (folios 145 a 162 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia») (Folios 46 a 53 archivo «CARPETA 1 CONVENIO» carpeta «001CarpetaN1ConvenioAsociacion» de la carpeta «001ConvenioAsociacion» del «Cuaderno de Pruebas»).</p>
<p>4. Para garantizar la existencia de recursos del Convenio de Asociación, la SECRETARÍA DE HACIENDA del MUNICIPIO DE GIRARDOT expidió:</p> <p>Certificado de disponibilidad presupuestal No. 2014001626 de 16/05/2014, con validez para su utilización hasta el 16/07/2014, por \$565.000.000.00, con el objeto de «Aunar Esfuerzos Técnicos, Administrativos y Financieros para la Atención y Fortalecimiento del Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional e Implementación de Hábitos de Alimentación Saludable Dirigidos a la Población Vulnerable del Municipio de Girardot y del Programa de Asistencia y Atención Integral a la Población Víctima del Conflicto Armado Ubicada en el Municipio de Girardot Cundinamarca».</p> <p>Certificado de disponibilidad presupuestal No. DIS-2015000345 de 23 de enero de 2015 por \$500.000.000.00 con el objeto de «Aunar Esfuerzos Técnicos, Administrativos y Financieros para la Atención y</p>				<p>Documental. certificado de disponibilidad presupuestal No. 2014001626 de 16/05/2014 (folio 57 del archivo «002DemandayAnexos») (folios 60 del archivo «CARPETA 657 DEL 1 AL 200» de la Carpeta «CD FOLIO 156» de la denominada «081EscritoMunicipioGirardot») (folios 119 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).</p> <p>Documental. certificado de disponibilidad presupuestal No. DIS-2015000345 de 23 de enero</p>

<p><i>Fortalecimiento del Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional e Implementación de Hábitos de Alimentación Saludable Dirigidos a la Población Vulnerable del Municipio de Girardot y del Programa de Asistencia y Atención Integral a la Población Víctima del Conflicto Armado Ubicada en el Municipio de Girardot Cundinamarca.</i></p>	<p>de 2015 (folio 9 a 11 del archivo «CARPETA 2 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No 657», de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No.647» de la carpeta «CD FOLIO 1087» de la carpeta «089RespuestaFiscalia»).</p>
<p>5. Obran en la Carpeta del Convenio de Asociación, tres cotizaciones así:</p> <ul style="list-style-type: none"> - María Idalia Balaguera de Medina por \$565.000.000. - Luz Stella Méndez Rojas por \$593.250.000. - Gran Girardot por \$623.000.000. 	<p>Documental. Cotizaciones (folios 39 a 41 del archivo «002DemandayAnexos») (folio 83 a 88 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No 657», de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No.647» de la carpeta «CD FOLIO 1087» de la carpeta «089RespuestaFiscalia»).</p>
<p>6. El MUNICIPIO DE GIRARDOT realizó invitación a presentar propuesta para «AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA LA ATENCIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL E IMPLEMENTACIÓN DE HÁBITOS DE ALIMENTACIÓN SALUDABLE DIRIGIDOS A LA POBLACIÓN VULNERABLE DEL MUNICIPIO DE GIRARDOT Y DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA Y ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO UBICADA EN EL MUNICIPIO DE GIRARDOT CUNDINAMARCA» a la FUNDACIÓN AFROCOLOMBIANOS DE GIRARDOT, la FUNDACIÓN VISIÓN MILENIO y a la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT «GIRATUR».</p>	<p>Documental. Invitaciones y propuesta (folios 80 a 82 y 98 a 99 del archivo «002DemandayAnexos») (folios 83 a 85 del archivo «CARPETA 657 DEL 1 AL 200» de la Carpeta «CD FOLIO 156» de la denominada «081EscritoMunicipioGirardot») (folios 165 a 170 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»)(Folio 54 archivo «CARPETA 1 CONVENIO» carpeta «001CarpetaN1ConvenioAsociacion» de la carpeta «001ConvenioAsociacion» del «Cuaderno de Pruebas»).</p>
<p>7. La CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT «GIRATUR» fue la única de las invitadas en presentar propuesta, a la que adjuntó:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Certificación de destinación de recursos para cumplir con el objeto contractual. • Hoja de vida de la Representante Legal • Hoja de Vida Función Pública de la Representante Legal • Hoja de Vida Función Pública Persona Jurídica • Cédula de Ciudadanía Representante Legal • Certificación de Inscripción de la Corporación en la SECRETARÍA DE HACIENDA MUNICIPAL • Resolución de Facturación expedida por la DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES-DIAN- • Formulario de Registro Único Tributario 	<p>Documental. Propuesta Convenio de Asociación CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT «GIRATUR» (folios 80 a 82 y 98 a 99 del archivo «002DemandayAnexos») (folios 101 a 160 del archivo «CARPETA 657 DEL 1 AL 200» de la Carpeta «CD FOLIO 156» de la denominada «081EscritoMunicipioGirardot») (folios 201 a 308 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada</p>

<ul style="list-style-type: none">• Certificados de Antecedentes de la Representante Legal y de la Persona Jurídica expedido por la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN• Certificados de Antecedentes de la Representante Legal y de la Persona Jurídica expedido por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN• Certificado de Antecedentes Policiales expedido por la POLICÍA NACIONAL• Convenio de Asociación No. 621 de 13 de junio de 2013 suscrito con el MUNICIPIO DE GIRARDOT.• Acta de liquidación del Convenio de Asociación No. 007 de 15 de noviembre de 2013 celebrado con el MUNICIPIO DE NILO.• Certificación de Paz y Salvo por contribuciones al SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL expedida por Contador Público• Declaración Juramentada de ausencia de inhabilidades e incompatibilidades suscrita por el Representante Legal de la Corporación• Certificado de Existencia y Representación• Autorización de los miembros de la Junta Directiva de la Corporación a la Representante Legal para contratar hasta por el valor de \$1.000.000.000.• Balance General Contable año 2012 y 2013.• Declaración de renta años 2011 a 2013.• Certificación de la Representante Legal para proveer el recurso humano necesario para la realización del convenio.• Certificación de cuenta bancaria.	<p>«089RespuestaFiscalia») (Folios 55 a 58 archivo «CARPETA 1 CONVENIO» carpeta «001CarpetaN1ConvenioAsociacion» de la carpeta «001ConvenioAsociacion» del «Cuaderno de Pruebas»).</p>
<p>8. El 17 de julio de 2014 el Alcalde y el Secretario de Desarrollo Económico y Social del Municipio de Girardot suscribieron el acta de evaluación de requisitos para celebrar el convenio, certificando respecto de la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT «GIRATUR», el cumplimiento en la documentación y experiencia requeridas para la celebración del convenio.</p>	<p>Documental. Acta de Evaluación de requisitos (folio 157 del archivo «002DemandayAnexos») (folios 161 del archivo «CARPETA 657 DEL 1 AL 200» de la Carpeta «CD FOLIO 156» de la denominada «081EscritoMunicipioGirardot») (folios 309 a 310 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).</p>
<p>9. El 17 de julio de 2014 el ALCALDE MUNICIPAL DE GIRARDOT certificó que la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT «GIRATUR» era una entidad idónea para ejecutar el objeto del Convenio de Asociación No. 657 de 2014.</p>	<p>Documental. Certificado de Idoneidad (folios 161 del archivo «CARPETA 657 DEL 1 AL 200» de la Carpeta «CD FOLIO 156» de la denominada «081EscritoMunicipioGirardot») (folios 311 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la</p>

	<p>denominada «089RespuestaFiscalia») (Folios 59 archivo «CARPETA 1 CONVENIO» carpeta «001CarpetaN1ConvenioAsociacion» de la carpeta «001ConvenioAsociacion» del «Cuaderno de Pruebas»).</p>
<p>10. La Junta Directiva de la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT «GIRATUR» autorizó a la Representante Legal para formalizar y legalizar con el Municipio de Girardot los contratos relacionados con el suministro de mercados y kits de aseo para el programa de Asistencia y Atención a la Población Víctima del conflicto Armado y para el programa de Apoyo y Fortalecimiento de la Seguridad Alimentaria de la Población del Municipio de Girardot, «<i>hasta por valor de mil millones de pesos (\$1.000.000.000.oo moneda legal colombiana)</i>».</p>	<p>Documental. Certificación de los miembros de La Junta Directiva de la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR (folio 171 del archivo «002DemandayAnexos»).</p>
<p>11. En Asamblea extraordinaria No. 005 de 27 de junio de 2014, la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT «GIRATUR», amplió la facultad económica otorgada al representante legal para celebrar contratos en representación de la Corporación, hasta por valor de TRES MIL MILLONES DE PESOS (\$3.000.000).</p>	<p>Documental: Acta de Asamblea extraordinaria No. 005 de 27 de junio de 2014 (folios 42 a 44 del archivo pdf «CARPETA 1 CONVENIO», de la carpeta «001CarpetaN1ConvenioAsociacion», de la carpeta «001ConveniosAsociacion», del cuaderno de pruebas) (folios 311 a 313 del archivo «CARPETA 2 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).</p>
<p>12. El 17 de julio de 2014 el MUNICIPIO DE GIRARDOT y la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT «GIRATUR», suscribieron el convenio de asociación No. 657 de 17 de julio de 2014 con el objeto de «<i>AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA LA ATENCIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL E IMPLEMENTACIÓN DE HÁBITOS DE ALIMENTACIÓN SALUDABLE DIRIGIDOS A LA POBLACIÓN VULNERABLE DEL MUNICIPIO DE GIRARDOT Y DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA Y ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO UBICADA EN EL MUNICIPIO DE GIRARDOT CUNDINAMARCA</i>», con plazo de ejecución de 441 días calendario contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previo perfeccionamiento y legalización.</p>	<p>Documental. Convenio No. 657 de 17 de julio de 2014 (folios 159 a 174 del archivo «002DemandayAnexos») (folios 161 del archivo «CARPETA 657 DEL 1 AL 200» de la Carpeta «CD FOLIO 156» de la denominada «081EscritoMunicipioGirardot») (folios 313 a 335 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia») (Folios 70 a 81 archivo «CARPETA 1 CONVENIO» carpeta «001CarpetaN1ConvenioAsociacion» de la carpeta «001ConvenioAsociacion» del «Cuaderno de Pruebas»).</p>
<p>13. El valor del convenio correspondió a «<i>QUINIENTOS SESENTA Y CINCO MILLONES DE</i></p>	<p>Documental. Convenio No. 657 de 17 de julio de 2014 (folios 159</p>

<p>PESOS (\$565.000.000.00) M/CTE Mas QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$500.000.000.00) M/CTE. En vigencias futuras según Acuerdo 02 de 2014 de fecha 5 de febrero del 2014 y certificación expedida por la secretaria de hacienda donde fue aprobado las vigencias futuras para ejecutar obras de inversión contenidas en el plan de Desarrollo Girardot Tiene con Que – Programa Apoyo y Fortalecimiento de la Seguridad Alimentaria de la Población del Municipio de Girardot Departamento de Cundinamarca. Discriminados así: Aportes del municipio QUINIENTOS SESENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$565.000.000.00)M/CTE Más QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$ 500.000.000.00)M/CTE. En vigencias futuras, Aportes de la fundación VEINTIOCHO MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$28.250.000.00) M/CTE, más VEINTICINCO MILLONES DE PESOS (\$25.000.000.00) M/CTE, de vigencias futuras».</p>	<p>a 170 del archivo «002DemandayAnexos») (folios 161 del archivo «CARPETA 657 DEL 1 AL 200» de la Carpeta «CD FOLIO 156» de la denominada «081EscritoMunicipioGirardot») (folios 313 a 335 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).</p>
<p>14. El Alcalde del MUNICIPIO DE GIRARDOT designó como supervisor del convenio de asociación No. 657 de 17 de julio de 2014 al Secretario de Desarrollo Económico y Social del Municipio.</p>	<p>Documental. Designación Supervisor (folios 172 y 173 del archivo «002DemandayAnexos») (folios 175 y 176 del archivo «CARPETA 657 DEL 1 AL 200» de la Carpeta «CD FOLIO 156» de la denominada «081EscritoMunicipioGirardot») (folios 337 a 339 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).</p>
<p>15. El 17 de julio de 2014 se suscribió el acta de inicio del Convenio de Asociación No. 657.</p>	<p>Documental. Acta de inicio de 17 de julio de 2014 (folios 181 y 182 del archivo «002DemandayAnexos») (folios 355 a 358 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).</p>
<p>16. El 17 de julio de 2014, el ALCALDE MUNICIPAL DE GIRARDOT suscribió actas de aprobación de las pólizas Nos. - 25-44-101070975 «PÓLIZA DE SEGURO DE CUMPLIMIENTO ENTIDAD ESTATAL» con fecha de expedición de 17 de julio de 2014. - 25-40-101018490 «PÓLIZA DE SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL DERIVADA DE CUMPLIMIENTO» con fecha de expedición de 17 de julio de 2014.</p>	<p>Documental. Actas de Aprobación de Pólizas de 17 de julio de 2014 (folios 175 a 178 del archivo «002DemandayAnexos») (folios 345 y 349 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).</p>
<p>17. El 30 de septiembre de 2015 se suscribió Adición al Convenio de Asociación No. 657 de 17 de julio de 2014,</p>	<p>Documental. Adición No. 001 al convenio No. 657 de 17 de julio</p>

<p>así: en cuanto al valor, «ADICIONAR a la Cláusula Tercera del Convenio de Asociación N°. 657 17 de Julio de 2014, la suma de TRESCIENTOS NUEVE MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (309.750.000) M/CTE, discriminados de la siguiente manera: DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$295.000.000)M/CTE aportes realizados por el municipio de Girardot y CATORCE MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA MIL (\$14.750.000)M/CTE aportes realizados por la corporación GIRATUR (...)), y en cuanto al plazo, «ADICIONAR a la cláusula quinta del Convenio de Asociación N°.657 del 17 de julio de 2014, el plazo de OCHENTA (80) Días Calendario de ejecución. En pagos parciales, según avance en la ejecución del objeto del convenio...».</p>	<p>de 2014 (folios 66 a 69 del archivo «041PronunciamientoAccionante») (folios 315 a 322 del archivo «CARPETA 2 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).</p>
<p>18. El 1° de octubre de 2015, el ALCALDE MUNICIPAL DE GIRARDOT suscribió el acta de aprobación de las pólizas No. 25-44-101070975 y 25-44-101018490.</p>	<p>Documental. Acta de aprobación de pólizas (folios 331 a del archivo «CARPETA 2 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).</p>
<p>19. El 31 de diciembre de 2015 se suscribió el acta de liquidación y terminación del Convenio de Asociación No. 657 de 17 de julio de 2014.</p>	<p>Documental. Acta de terminación y Liquidación de 31 de diciembre de 2014 (folios 32 a 34 del archivo «056SolicitudDePruebasDemandante»). Y (folio 75 a 79 del archivo «CARPETA 4 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No 657», de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No.647» de la carpeta «CD FOLIO 1087» de la carpeta «089RespuestaFiscalia»).</p>
<p>20. En respuesta a un escrito de petición, la COMPAÑÍA SEGUROS DEL ESTADO S.A., precisó que las pólizas Nos. 25-40-101018490 y 25-44-101070975 fueron expedidas el 29 de julio de 2014 y no el 17 de julio de 2014.</p>	<p>Documental. Oficio No. GNF - 707-15 de 30 de diciembre de 2015 suscrito por el Gerente Nacional de Fianzas de Seguros del Estado S.A. (folios 66 a 69 del archivo «041PronunciamientoAccionante»).</p>
<p>21. La CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- el 15 de julio de 2014 suscribió el contrato de arrendamiento de local comercial del inmueble ubicado en la calle 11 No. 7-42/46 del Barrio San Miguel del Municipio de Girardot, desde el 17 de julio de 2014 hasta el 30 de septiembre de 2015, con destinación para bodega de mercancías y por un canon mensual de \$2.000.000.</p>	<p>Documental. (folios 86 y 87 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO», de la carpeta «001CarpetaN1ConvenioAsociacion», de la carpeta «001ConvenioAsociacion» de la carpeta «CuadernoPruebas») (folios 829 y 830 del archivo «2015-00286 anexos», de la carpeta «123DictamenContable», de la carpeta «CuadernoPruebas»).</p>

<p>22. La CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE CUNDINAMARCA rindió Informe de Auditoría realizado a los Recursos del Sistema de Participaciones - SGP Unidad Territorial Auditada: Cundinamarca y los Municipios de Fusagasugá, Girardot, Zipaquirá, Chía, Soacha y Facatativá Vigencia 2014, dentro del que se auditó el Convenio No. 657 de 2014</p>	<p>Documental. Informe de Auditoría realizado a los Recursos del Sistema de Participaciones - SGP Unidad Territorial Auditada: Cundinamarca y los Municipios de Fusagasugá, Girardot, Zipaquirá, Chía, Soacha y Facatativá Vigencia 2014 (Folio 61 archivo «063EscritoCorporacionGirarColombiaONG»)</p>
<p>23. La CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- el 1° de agosto de 2014 suscribió con la señora LILIANA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ el contrato de prestación de servicios profesionales con el objeto de «prestar sus servicios profesionales como NUTRICIONISTA a la población beneficiada dentro del Convenio de Asociación No. 657 de fecha 17 de julio de 2014...», con plazo de ejecución de 5 meses, por valor de CATORCE MILLONES DE PESOS (\$14.000.000), pagados en cinco cuotas mensuales de DOS MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS (\$2.800.000).</p>	<p>Documental. Contrato de prestación de servicios (folios 1 y 2 del archivo «CARPETAN2», de la carpeta «002CarpetaN2ConvenioAsociacion», de la carpeta «001ConvenioAsociacion» de la carpeta «CuadernoPruebas»).</p> <p>(folios 367 a 372 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACION No. 657», de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647», de la carpeta «CD FOLIO 1087», de la carpeta «089RespuestaFiscalia»)</p> <p>(folios 664 a 665 del archivo «2015-00286 anexos», de la carpeta «123DictamenContable», de la carpeta «CuadernoPruebas»).</p>
<p>24. Se rindieron informes de «IMPRESIÓN Y DIAGNÓSTICO NUTRICIONAL» por profesional en nutrición contratado por la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT «GIRATUR» durante el año 2014.</p>	<p>Documental. Informes de Impresión y Diagnóstico Nutricional (Folios 176 a 319 del archivo denominado «CARPETA 1 CONVENIO» de la carpeta «001CarpetaN1CovvenioAsociacion», de la carpeta «001ConvenioAsociacion» de la denominada «Cuaderno Pruebas») (Folios 367 a 372 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN N 657», 25 a 70 y 87 a no del archivo «CARPETA 2 CONVENIO DE ASOCIACIÓN N 657» de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACION N 647» de la carpeta «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).</p>
<p>25. El Coordinador del Proyecto presentó informes mensuales de la gestión y capacitaciones realizadas por la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT «GIRATUR» durante el año 2014.</p>	<p>Documental. Informes mensuales de la gestión y capacitaciones realizadas (Folios 88 a 139 del archivo denominado</p>

	<p>«CARPETA 1 CONVENIO» de la carpeta «001CarpetaN1CovvenioAsociacion», de la carpeta «001ConvenioAsociacion» de la denominada «Cuaderno Pruebas»</p>
<p>26. Se presentaron informes de Valoración y Tamizaje Nutricional con las respectivas fichas diligenciadas a cada persona valorada, así:</p> <p>Carpetas Valoración y Tamizaje Nutricional Año 2014:</p> <p>Carpeta 1: 184 fichas.</p> <p>Carpeta 2: 208 fichas.</p> <p>Carpeta 3: 130 fichas.</p> <p>Total: 522 fichas.</p>	<p>Documental. Fichas de valoración y tamizaje (archivo denominado «valoracion Tamizaje» de la carpeta «003ValoracionTamizajeNutricional2014C1», archivo denominado «ValoracionTamizajeNutricional2014» de la carpeta «004ValoracionTamizajeNutricional2014C2», archivo denominado «ValoracionTamizaje2014» de la carpeta «005ValoracionTamizajeNutricional2014C3» Todos obrantes en la carpeta «001ConvenioAsociacion» de la denominada «Cuaderno Pruebas»)</p>
<p>27. Se presentó informe por profesional en nutrición en el que evaluó las personas a las que se les hizo entregas de mercados en el año 2014, así mismo, se presentaron informes de Visitas Domiciliarias de Trabajadores Sociales en Formación.</p>	<p>Documental. Informes de nutrición y trabajo social (folios 92 a 96 del archivo «CARPETAN2», de la carpeta «002CarpetaN2ConvenioAsociacion», de la carpeta «001ConvenioAsociacion» de la carpeta «CuadernoPruebas») (folios 97 a 152 del archivo «CARPETAN2», de la carpeta «002CarpetaN2ConvenioAsociacion», de la carpeta «001ConvenioAsociacion» de la carpeta «CuadernoPruebas»).</p>
<p>28. La CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR, el 15 de julio de 2014 suscribió con el señor WILLIAM SÁNCHEZ ORJUELA el contrato de prestación de servicios profesionales con el objeto de «prestar los servicios de: COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN de todas y cada una de las actividades a las que se comprometió LA CONTRATANTE, mediante Acto Contractual “Convenio de Asociación No. 657- suscrito con la Alcaldía Municipal de Girardot el 17 de Julio de 2014...», con plazo de ejecución de 5 meses, por valor de DOCE MILLONES SEISCIENTOS MIL PESOS (\$12.600.000), pagados en cinco cuotas mensuales de DOS MILLONES QUINIENTOS VEINTE MIL PESOS (\$2.520.000).</p>	<p>Documental. Contrato de prestación de servicios (folios 143 A 145 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO», de la carpeta «001CarpetaN1ConvenioAsociacion», de la carpeta «001ConvenioAsociacion» de la carpeta «CuadernoPruebas») (folios 651 a 653 del archivo «2015-00286 anexos», de la carpeta «123DictamenContable», de la carpeta «CuadernoPruebas»).</p>
<p>29. La CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT «GIRATUR» suscribió contrato de adecuación de bodega a todo costo con el señor ARLEY BUSTAMANTE PARRA para realizar lo correspondiente en una bodega ubicada en la Calle 16 con Carrera 16 Esquina del MUNICIPIO DE GIRARDOT por valor de DOCE MILLONES DE PESOS (\$12.000.000)</p>	<p>Documental. Contrato de adecuación de bodega a todo costo (folios 671 y 672 del archivo «2015-00286 anexos», de la carpeta «123DictamenContable», de la carpeta «CuadernoPruebas»).</p>

<p>30. La CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- el 1° de febrero de 2015 suscribió con la señora CINDY PAOLA ARIZA FRUTO el contrato de prestación de servicios profesionales con el objeto de «prestar sus servicios profesionales como NUTRICIONISTA a la población beneficiada dentro del Convenio de Asociación No. 657 de fecha 17 de julio de 2014...», con plazo de ejecución de 8 meses, por valor de CATORCE MILLONES DE PESOS (\$14.000.000), pagados en ocho cuotas mensuales de UN MILLÓN SETECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$1.750.000).</p>	<p>Documental. Contrato de prestación de servicios (folios 36 a 38 del archivo «CARPETAN2», de la carpeta «002CarpetaN2ConvenioAsociacion», de la carpeta «001ConvenioAsociacion» de la carpeta «CuadernoPruebas»).</p>
<p>31. La CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR-, el 1° de octubre de 2015 suscribió con la señora ZULEIMA ACOSTA JIMÉNEZ el contrato de prestación de servicios profesionales con el objeto de «prestar sus servicios profesionales como NUTRICIONISTA a la población beneficiada dentro del Convenio de Asociación No. 657 de fecha 17 de julio de 2014...», con plazo de ejecución de 80 días, por valor de SIETE MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS (\$7.466.667), pagados en dos cuotas mensuales de DOS MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS (\$2.800.000) y una cuota por UN MILLÓN OCHOCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS (\$1.866.667).</p>	<p>Documental. Contrato de prestación de servicios (folios 45 a 47 del archivo «2021-10-12», de la carpeta «002InformeMesOctubre2015», de la carpeta «004Informes2015» de la carpeta «CuadernoPruebas»).</p>
<p>32. Se allegaron al plenario informes del profesional en nutrición con las valoraciones realizadas en las entregas de mercados, así como los correspondientes del Coordinador del Proyecto, contratados por la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT «GIRATUR» durante la vigencia 2015.</p>	<p>Documental. Informes nutricionista y coordinador del proyecto. (folios 2 a 6 del archivo «Dovumentossolicitadosproveido6Julio2015», de la carpeta «CuadernoPruebas») (folios 7 a 17 del archivo «Dovumentossolicitadosproveido6Julio2015», de la carpeta «CuadernoPruebas») (folios 2 a 15 del archivo «DovumentosaportadosGiratur», de la carpeta «003DocumentosAportadosGiratur,folio412» del «CuadernoPruebas») (folios 45 a 48 del archivo «DovumentosaportadosGiratur», de la carpeta «003DocumentosAportadosGiratur,folio412» del «CuadernoPruebas») (Folios 225 y 226 del archivo «CARPETA 2 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657» de la carpeta denominada «CARPETAS CONVENIO ASOCIACION No. 647» de la carpeta «CD FOLIO 1087» de la «089RespuestaFiscalia»)</p>

<p>33. Se brindaron capacitaciones por parte de la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT «GIRATUR» a aproximadamente 860 personas en la vigencia 2015.</p>	<p>Documental. Planillas de asistencia (archivos denominados «PlanillaEntregamercados2015» de la Carpeta «010PlanillaEntregaMercados2015C2» de la carpeta «001ConvenioAsociacion» del «CuadernodePruebas».</p>
<p>34. La CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- el 1° de febrero de 2015 suscribió con el señor WILLIAM SÁNCHEZ ORJUELA el contrato de prestación de servicios profesionales con el objeto de «prestar los servicios de: COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN de todas y cada una de las actividades a las que se comprometió LA CONTRATANTE, mediante Acto Contractual “Convenio de Asociación No. 657- suscrito con la Alcaldía Municipal de Girardot el 17 de Julio de 2014...», con plazo de ejecución de 8 meses, por valor de VEINTICUATRO MILLONES SEISCIENTOS MIL PESOS (\$24.600.000), pagados en ocho cuotas mensuales de TRES MILLONES SETENTA Y CINCO MIL PESOS (\$3.075.000).</p>	<p>Documental. Contrato de prestación de servicios (folios 146 A 148 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO», de la carpeta «001CarpetaN1ConvenioAsociacion», de la carpeta «001ConvenioAsociacion» de la carpeta «CuadernoPruebas»).</p>
<p>35. La CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA «GIRATUR» cumplió con las obligaciones adquiridas en virtud de los aportes que se comprometió a efectuar al suscribir el Convenio de Asociación No. 657 de 2014.</p>	<p>Pericial. Dictamen Perito Contador Público (Folio 15 del archivo «2015-00286 Dictamen pericial perito contador» de la carpeta «DictamenpericialAnexos» de la carpeta «123DictamenContable»).</p>

1. Descendiendo al estudio del caso en concreto, encuentra el Despacho que la imputación realizada por los accionantes y coadyuvantes del presente proceso se edifica en torno al trámite contractual adelantado a propósito de la suscripción del Convenio de Asociación No. 657 de 2014, celebrado entre el MUNICIPIO DE GIRARDOT y la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR-, el cual tuvo por objeto «AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA LA ATENCIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL E IMPLEMENTACIÓN DE HÁBITOS DE ALIMENTACIÓN SALUDABLE DIRIGIDOS A LA POBLACIÓN VULNERABLE DEL MUNICIPIO DE GIRARDOT Y DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA Y ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO UBICADA EN EL MUNICIPIO DE GIRARDOT CUNDINAMARCA».

Así pues, en voces del líbello introductor y los escritos presentados posteriormente por quienes pretendieron ser reconocidos como coadyuvantes, en trámite del mencionado Convenio se incurrió en vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público, advertidas varias irregularidades observadas por quienes se presentaron al proceso.

En esa secuencia, con el fin de dilucidar si efectivamente en trámite del mencionado proceso contractual se incurrió en vulneración de los derechos colectivos alegados como transgredidos, asume con relevancia lo siguiente:

2. El artículo 339 de la Constitución Política de Colombia, prescribe que los planes de desarrollo deben estar conformados por una parte general y un plan de inversiones, este último debe contener los presupuestos de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Pues bien, el Plan de Desarrollo Municipal «GIRARDOT TIENE CON QUÉ 2012-2015» incluyó los proyectos que se inscribieron en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del MUNICIPIO DE GIRARDOT y que se relacionan a continuación³⁷:

NOMBRE	CÓDIGO EN EL BANCO DE PROYECTOS	OBJETIVO GENERAL	DESCRIPCIÓN
Apoyo y fortalecimiento de la seguridad alimentaria de la población del Municipio de Girardot-Cundinamarca	2013253070003	Erradicar el hambre en la población adulto mayor y población vulnerable, y hacer que estén cubiertos por la seguridad alimentaria ofrecida por el Municipio	Distribución de alimentos adecuados en raciones para preparar, enseñar técnicas de preparación de alimentos y subproductos y generar proyectos productivos en

³⁷ Certificaciones expedidas por la Jefe de la Oficina Asesora de Planeación Municipal y Proyectos Código 2013253070003 y 2012253070045 (folios 1 a 41 del archivo «CARPETA 657 DEL 1 AL 200» de la Carpeta «CD FOLIO 156» de la denominada «081EscritoMunicipioGirardot») (folios 1 a 82 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).

			trabajo conjunto con la UMATA
Asistencia y atención a la población víctima del conflicto	2012253070045	Brindar atención integral a la población víctima del conflicto armado restituyendo los derechos y deberes del individuo y su grupo familiar	Incluye estrategias de alojamiento temporal, entrega de apoyo nutricional, kits de aseo, personal idóneo, movilización interior del país, participación, actualización PAT, día de la víctima, proyectos productivos.

3. Con el fin de lograr la financiación de los proyectos, el alcalde solicitó al Concejo Municipal de Girardot, la autorización para comprometer partidas de vigencias futuras, visto bueno que le fue concedido por la Corporación mediante el Acuerdo No. 02 de 2014 «*POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL DE GIRARDOT (CUNDINAMARCA), PARA LA ASUNCIÓN DE COMPROMISOS QUE AFECTAN EL PRESUPUESTO DE VIGENCIAS FUTURAS*»³⁸, en el que se dispuso:

«ARTÍCULO PRIMERO: Autorícese al Alcalde del Municipio de Girardot (Cundinamarca), para comprometer recursos de la vigencia 2015 para que sean ejecutados en vigencias futuras ordinarias destinadas a financiar contratación de inversiones contenidas en el Plan de Desarrollo Municipal de Girardot, recursos propios provenientes del impuesto predial y por recursos del Sistema General de participación – Otros Sectores por valor de **CUATRO MIL SETECIENTOS CUARENTA MILLONES PESOS (\$4.740.000.000.00) M/CTE**, de acuerdo al siguiente detalle:

(...)

DETALLE	VR. 2014	VR. 2015	VR. TOTAL
---------	----------	----------	-----------

³⁸ Acuerdo No. 02 de 5 de febrero de 2014 «*POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL DE GIRARDOT (CUNDINAMARCA), PARA LA ASUNCIÓN DE COMPROMISOS QUE AFECTAN EL PRESUPUESTO DE VIGENCIAS FUTURAS*» (folios 62 a 73 del archivo «002DemandayAnexos») (folios 21 a 41 del archivo «CARPETA 657 DEL 1 AL 200» de la Carpeta «CD FOLIO 156» de la denominada «081EscritoMunicipioGirardot») (folios 123 a 144 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).

Certificación oficina de presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Girardot (folios 121 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).

Apoyo y fortalecimiento de la seguridad alimentaria de la población del municipio de Girardot Departamento de Cundinamarca.	300.000.000,00	300.000.000,00	600.000.000,00
Subtotal Recursos Propios	1.360.000.000,00	4.540.000.000,00	5.900.000.000,00
Apoyo y fortalecimiento de la seguridad alimentaria de la población del municipio de Girardot Departamento de Cundinamarca.	200.000.000,00	200.000.000,00	400.000.000,00
Subtotal Recursos Otros Sectores	200.000.000,00	200.000.000,00	400.000.000,00

(...).

4. En esa secuencia, el 16 de mayo de 2014, para desarrollar los mencionados proyectos, el ALCALDE MUNICIPAL DE GIRARDOT expidió el «ACTO ADMINISTRATIVO POR MEDIO DEL CUAL SE JUSTIFICA LA CELEBRACIÓN DE UN CONVENIO DE ASOCIACIÓN»³⁹, en el que señaló:

«ACTO ADMINISTRATIVO POR MEDIO DEL CUAL SE JUSTIFICA LA CELEBRACIÓN DE UN CONVENIO DE ASOCIACIÓN.

(...)

CONSIDERANDO

(...)

El Programa de Seguridad Alimentaria tiene como objetivos: Erradicar el hambre en la población adulto mayor, desplazados y población vulnerable, hacer que estén cubiertos por la seguridad alimentaria ofrecida por el municipio, prevenir los riesgos de desnutrición y/o reducir los riesgos de malnutrición de la población del Municipio de Girardot; contribuir a generar prácticas saludables de consumo alimentario e higiene, y asegurar una oferta sostenible de alimentos.

³⁹ «ACTO ADMINISTRATIVO POR MEDIO DEL CUAL SE JUSTIFICA LA CELEBRACIÓN DE UN CONVENIO DE ASOCIACIÓN» de 16 de mayo de 2014 (folios 70 a 78 del archivo «002DemandayAnexos») (folios 73 a 81 del archivo «CARPETA 657 DEL 1 AL 200» de la Carpeta «CD FOLIO 156» de la denominada «081EscritoMunicipioGirardot») (folios 145 a 162 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).

Mediante el programa de Seguridad Alimentaria, se garantiza el cumplimiento de los derechos sociales constitucionales fundamentales de la población en general, con el fin de promover el mayor compromiso interinstitucional para disminuir los riesgos de desnutrición y de hambre en la población menos favorable del Municipio de Girardot Cundinamarca.

Teniendo en cuenta que la alimentación es fundamental para la vida y el adecuado desarrollo personal, la Administración Municipal, tiene como objetivo brindar herramientas que permitan el mejoramiento de las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional del Municipio de Girardot, contemplando la atención integral de la población vulnerable.

(...)

Con el fin de satisfacer sus necesidades y buscar el goce efectivos del derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital que tiene la población vulnerable, y la población víctima del conflicto armado, se hace necesario adelantar las acciones necesarias tendientes a la atención y fortalecimiento del Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional e implementación de hábitos de alimentación saludable dirigido a la población vulnerable del municipio de Girardot y del Programa de Asistencia y Atención Integral a la Población Víctima del Conflicto Armado ubicada en el Municipio de Girardot Cundinamarca.

(...)

De acuerdo con lo antes señalado, se evidencia la necesidad de desarrollar mecanismos de intervención del municipio, que permitan la sensibilización de las familias para el cambio de actitud hacia la adopción de hábitos de vida saludables, para esto se ha establecido la ejecución de los proyectos "APOYO Y FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DE GIRARDOT" y "ASISTENCIA Y ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO", a través de los cuales se busca la atención de las familias, la acción que se emprende priorizará la población más vulnerable y la población en situación de desplazamiento.

(...)

ARTÍCULO PRIMERO: Justificar la contratación para la celebración de un Convenio De Asociación con el objeto de "AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA LA ATENCIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL E IMPLEMENTACIÓN DE HÁBITOS DE ALIMENTACIÓN SALUDABLE DIRIGIDOS A LA POBLACIÓN VULNERABLE DEL MUNICIPIO DE GIRARDOT Y DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA Y ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO UBICADA EN EL MUNICIPIO DE GIRARDOT CUNDINAMARCA", en cumplimiento al proyecto "APOYO Y FORTALECIMIENTO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DE GIRARDOT-", contemplado en el plan de desarrollo municipal "Girardot Tiene Con Qué" 2012-2015., de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de este acto». (Se subraya)

Ahora bien, en este punto, huelga hacer análisis respecto de si la elección del Convenio de Asociación para desarrollar los proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo «GIRARDOT TIENE CON QUÉ 2012-2015» significó una transgresión de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público, ello como quiera que, es esta una de las imputaciones realizadas por los accionantes, quienes predicán que hubiese sido más benéfico, económicamente hablando, la aplicación de una licitación pública como forma de escogencia del particular, supuesto al que adicionan, que el Convenio de Asociación fue escogido para eludir dicho trámite (a saber, el de la licitación pública).

Así pues, para hacer referencia al **Convenio de Asociación**, debe recordarse que el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia consagró la prohibición expresa de otorgar auxilios o donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado, no obstante, facultó a los gobiernos Nacional, Departamental y Municipal para celebrar ciertos contratos con personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, cuando estos tuvieran como fin impulsar programas y actividades de interés público acordes con los planes de desarrollo correspondientes.

Dicha disposición fue reglamentada en el Decreto 777 de 1992, norma modificada por los Decretos 1403 de 1992 y 2459 de 1993 y finalmente derogada por el 92 de 2017, no obstante, aunque a la fecha el Decreto 777 de 1992 se encuentra derogado, mantenía su vigencia para la fecha de suscripción del contrato, con todo, el Convenio de Asociación fue específicamente mencionado en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

Ahora bien, al efectuar la integración normativa, el Convenio de Asociación ha sido definido como *«aquel acuerdo de voluntades celebrado por cualquier entidad pública con una entidad privada sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad con el objeto de asociarse para el desarrollo de un conjunto de actividades o programas de interés público que guarden relación con los cometidos y funciones públicas que les asigna a aquellas la ley y que sean acordes con los planes de desarrollo correspondientes. En la*

celebración de dichos convenios deberá darse aplicación estricta a los principios del artículo 209 superior; además, por expresa disposición legal, estos deben constar por escrito, estableciéndose con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes y coordinación»⁴⁰.

Como **características**, se reitera, emergen las siguientes:

1. El convenio de asociación puede celebrarse por cualquier entidad estatal. Art. 96. Ley 489 de 1998.
2. El contratista deberá ser igualmente una entidad particular sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad. Art. 5 Dto. 92 de 2017.
3. El objeto del convenio de asociación es el desarrollo de cometidos y/o funciones públicas propias de las entidades estatales. Inciso segundo. Art. 96. Ley 489 de 1998.
4. No puede haber remuneración sino aportes de los asociados. Art. 96. Ley 489 de 1998⁴¹.
5. La selección de la entidad sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad debe hacerse por proceso competitivo como regla general. Dto. 92 de 2017.
6. Le aplican las prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades de la contratación estatal. Art. 5. Dto. 92 de 2017.

⁴⁰ Los convenios de interés público y de asociación en el régimen de contratación pública colombiana. Revista Derecho del Estado. ALEJANDRO GÓMEZ VELÁSQUEZ-CRISTIAN ANDRÉS DÍAZ DÍEZ. 8 de junio de 2018. Tomado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/6151/8606#toc>. 21 de enero de 2022.

⁴¹ La norma hace mención a «aportes» y «coordinación» como elementos indispensables para su configuración.

7. Les aplican los principios de la contratación estatal y algunas normas presupuestales. Art. 7. Dto. 92 de 2017.

8. Deben observar las normas generales del sistema de contratación pública. Art. 8. Dto. 92 de 2017.

Por su parte, respecto de la **licitación pública**, se encuentra que ha sido definida por el Consejo de Estado⁴² como «un procedimiento de formación del contrato, que tiene por objeto la selección del sujeto que ofrece las condiciones más ventajosas para los fines de interés público, que se persiguen con la contratación estatal», su razón de ser, ha predicado la Corporación «debe analizarse desde dos aspectos: con relación al Estado y con relación a los administrados. En cuanto al primero, explica, "la 'ratio iuris' no es otra que conseguir que el contrato se realice de modo tal que la Administración Pública tenga las mayores posibilidades de acierto en la operación, en lo que respecta, por un lado, al 'cumplimiento' del contrato (calidad de la prestación, ya se trate de entrega de cosas o de la realización de servicios o trabajos; ejecución del contrato en el tiempo estipulado; etc) y, por otro lado, lograr todo eso en las mejores condiciones económicas." Y en relación con los administrados afirma: "con el procedimiento de la licitación también se busca una garantía para los particulares o administrados honestos que desean contratar con el Estado. En este orden de ideas la 'igualdad' entre los administrados en sus relaciones con la Administración Pública, evitando de parte de ésta favoritismos en beneficio de unos y en perjuicio de otros; trátase de evitar improcedentes tratos preferenciales o injustos»⁴³.

Como condiciones de esta modalidad de contratación, ha precisado el Alto Tribunal⁴⁴, emergen las siguientes:

Libre concurrencia: «permite el acceso al proceso licitatorio de todas las personas o sujetos de derecho interesados en contratar con el Estado, mediante la adecuada publicidad de los actos previos o del llamado a licitar. Es un principio relativo, no absoluto o irrestricto, porque el interés público impone limitaciones de concurrencia relativas, entre

⁴² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ. Bogotá D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil uno (2001). Radicación número: 11001-03-26-000-1996-3771-01(12037)

⁴³ *Ibídem*.

⁴⁴ *Ejusdem*.

otras, a la naturaleza del contrato y a la capacidad e idoneidad del oferente».

Igualdad de los oferentes: «presupuesto fundamental que garantiza la selección objetiva y desarrolla el principio de transparencia que orienta la contratación estatal, se traduce en la identidad de oportunidades dispuesta para los sujetos interesados en contratar con la Administración».

Sujeción estricta al pliego de condiciones: «es un principio fundamental del proceso licitatorio, que desarrolla la objetividad connatural a este procedimiento, en consideración a que el pliego es fuente principal de los derechos y obligaciones de la administración y de los proponentes».

Observado lo anterior, emerge con relevancia el propósito que tiene el Convenio de Asociación, frente al que se persigue en la licitación pública, pues según se señaló en el Decreto 92 de 2017, (norma que aunque fue expedida con posterioridad al trámite que se estudia, se encuentra pertinente mencionar, en cuanto permite mayor ilustración pedagógica) el primero tiene lugar cuando el objeto del contrato corresponde directamente a programas y actividades de interés público previstos en el Plan Nacional o seccional de Desarrollo, de acuerdo con el nivel de la Entidad Estatal, con los cuales esta busque exclusivamente promover los derechos de personas en situación de debilidad manifiesta o indefensión, los derechos de las minorías, el derecho a la educación, el derecho a la paz, las manifestaciones artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana, siempre que el contrato no comporte una relación conmutativa en el cual haya una contraprestación directa a favor de la Entidad Estatal, ni instrucciones precisas dadas por esta al contratista para cumplir con el objeto del contrato y no exista oferta en el mercado de los bienes, obras y servicios requeridos para la estrategia y política del plan de desarrollo objeto de la contratación, distinta de la oferta que hacen las entidades privadas sin ánimo de lucro; o que, si existe, la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro represente la optimización de los recursos públicos en términos de eficiencia, eficacia, economía y manejo del Riesgo (Art. 2).

En contraposición a lo anterior, la licitación pública debe ser realizada para la ejecución de obras o adquisición de bienes o servicios requeridos por la Entidad Estatal.

En ese orden, contrastado que, de conformidad con lo que se expuso en el «ACTO ADMINISTRATIVO POR MEDIO DEL CUAL SE JUSTIFICA LA CELEBRACIÓN DE UN CONVENIO DE ASOCIACIÓN», el Convenio de Asociación No. 657 de 2014 tuvo lugar para desarrollar «*el programa de Seguridad Alimentaria, para garantizar el cumplimiento de los derechos sociales constitucionales fundamentales de la población en general, con el fin de promover el mayor compromiso interinstitucional para disminuir los riesgos de desnutrición y de hambre en la población menos favorable del Municipio de Girardot Cundinamarca, (...)brindar herramientas que permitan el mejoramiento de las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional del Municipio de Girardot, contemplando la atención integral de la población vulnerable (...) [y] satisfacer sus necesidades y buscar el goce efectivos del derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital que tiene la población vulnerable, y la población víctima del conflicto armado*» deviene evidente para este Despacho que el fin que con él se perseguía, sí guardaba correspondencia con el interés público, pues buscaba mejorar las condiciones de nutrición de aquellas personas que no contaban con las capacidades de satisfacer condiciones mínimas para su subsistencia, así como de aquellas que se encontraban en situación de desplazamiento forzado, al igual que, implementar hábitos de vida saludables que permitieran mejorar las condiciones de vida y nutrición de tales comunidades.

Así mismo, se observa con gran trascendencia que en el citado Acto Administrativo se plasmaron como actividades a ejecutar unas que no referían a la ejecución de obras o adquisición de bienes para la Entidad, antes, por el contrario, todas las que debían realizarse se encontraban destinadas a favorecer a las comunidades beneficiadas. Es esto lo que se observa del texto del Acto Administrativo mencionado, que señaló:

«**VIGENCIA 2014**»⁴⁵

Proyecto: "APOYO Y FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DE GIRARDOT".

Proyecto: "ASISTENCIA Y ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO" VALORACIÓN NUTRICIONAL Y CAPACITACIÓN

PERFIL PROFESIONAL	ACTIVIDADES	REQUISITOS	VALOR UNITARIO	Valor Total
NUTRICIONISTA	<p>Realizar valoraciones nutricionales y capacitaciones en cada entrega de mercados.</p> <p>Entrega de informes mensuales de ejecución y avance de la estrategia Nutriendo Girardot.</p> <p>Entrega de un tamizaje nutricional general de la población objeto.</p> <p>Asegurar la presencia en cada entrega de una nutricionista que sea la responsable de evaluar las familias, capacitarlas y decidir sobre su permanencia en el programa. De igual forma, realizar visitas de seguimiento con el profesional de trabajo social quien adjuntará al informe de la nutricionista su informe y concepto sobre la familia que recibe el beneficio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Título profesional. • Experiencia mínima de dos (2) años contados a partir del acta de grado. • Certificación de disponibilidad para la prestación de los servicios de acuerdo con el contrato. 	\$2.800.000 x 5 Meses	\$14.000.000
	SUB TOTAL			\$14.000.000
COORDINADOR DEL PROGRAMA			\$2.520.000X 5	\$12.600.000
EVENTO CIERRE DE FIN DE AÑO POBLACIÓN DESPLAZADA 2014				

⁴⁵ (folios 317 a 323 archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No 657», de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» de la carpeta «CD FOLIO 1087» de la carpeta «089RespuestaFiscalia»)

Sonido				\$1.200.000.00
Tarima				\$600.000.00
Refrigerios		1216	\$3.000.00	3.648.000.00
Silletería y Mesas	Global			\$300.000.00
Grupo Musical	Unidad			\$500.000.00
GESTIÓN OPERATIVA Corresponde a la administración del proyecto (gastos de papelería, reuniones y demás.				\$2.500.000.00
Presentación Cultural Show				\$2.355.200.00
Total				11.103.200.00

ESPECIFICACIONES	CANTIDAD	VALORE UNITARIO	VALOR TOTAL
INSUMOS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LOS GRUPOS MAS VULNERABLES DEL MUNICIPIO DE GIRARDOT Y ACONDICIONAMIENTO PARA LA PUESTA EN MARCHA DE LAS ESTRATEGIAS DEL PROGRAMA "NUTRIENDO A GIRARDOT" EN LA VIGENCIA DEL 2014 se harán cuatro (4) entregas de 9028 Mercados en el (Transcurso del plazo de ejecución del convenio y una (1) entrega de 899 Mercados en Diciembre de 2014).	9927	\$45.400	\$450.685.800
INSUMOS KIT DE ASEO PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN ARAS DE CONSOLIDAR EL PROGRAMA "MENOS VÍCTIMAS, MÁS VICTORIOSOS" VIGENCIA 2014.	306	\$54.000	\$16.524.000
INSUMOS DE MERCADOS PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN ARAS DE CONSOLIDAR EL PROGRAMA "MENOS VÍCTIMAS, MÁS	650	\$45.400	\$29.510.000

VICTORIOSOS" VIGENCIA 2014.			
------------------------------------	--	--	--

ADECUACIÓN BODEGAS DE ALMACENAMIENTO DE ALIMENTOS PROGRAMA NUTRIENDO GIRARDOT			
PINTURA EN ACEITE X 32 MTS	\$200.000		\$1.600.000
6 VENTILADORES DE TECHO KDK	\$250.000		\$1.500.000
PEGACOR 10 KILOS	\$2.000		\$20.000
6 RODILLOS	\$6.000		\$36.000
4 BROCHAS	\$15.000		\$60.000
16 ESTIVAS PLÁSTICAS DE 2 METROS CUADRADOS	\$200.000		\$3.200.000
CAMBIO DE GUARDAS DE 2 PUERTAS	\$40.000		\$80.000
CAMBIO DE 12 DE TEJAS ZINC O BIBRO CEMENTO	\$42.000		\$504.000
ARREGLO CANALETA DE DESAGÜE DE 6 MTOS	\$2.500.000		\$2.500.000
CARRETILLA CON PLATAFORMA 2	\$500.000		\$1.000.000
COLOCACIÓN DE 16 METROS DE DRIWAL	\$1.500.000		\$1.500.000
Valor Total			12.000.000.00

Bolsa blanca con los logos de la Alcaldía Municipal DE Girardot Cundinamarca, de alta calidad, resistente al calor y a la luz (Navideña)	10.577	\$1.000	\$10.577.000
GESTIÓN OPERATIVA Corresponde a la administración del proyecto (gastos de papelería, reuniones y demás)			\$8.000.000.00
TOTAL			\$565.000.000.00

(...)

VIGENCIA 2015

Proyecto: "APOYO Y FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DE GIRARDOT"

Proyecto: "ASISTENCIA Y ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO"

MERCADO NUTRIENDO A GIRARDOT EN BOLSA RESISTENTE CONTRAMARCADA CON LA IMAGEN DE LA ALCALDÍA Y LA FUNDACIÓN.	\$45.400,00	9028	\$409.871.200,00
MERCADO NUTRIENDO A GIRARDOT EN BOLSA RESISTENTE CONTRAMARCADA CON LA IMAGEN DE LA ALCALDÍA Y LA FUNDACIÓN. <i>Navideño</i>	\$45.400,00	505	\$22.927.000,00
COORDINADOR DEL PROGRAMA	\$2.520.000,00		\$12.600.000,00
BOLSA BLANCA CON LOS LOGOS DE LA ALCALDÍA <i>Resistente en alta calidad al calor y a la luz</i>	\$1.000,00	9.533	\$9.533.000,00
REALIZAR VALORACIONES NUTRICIONALES Y CAPACITACIONES EN CADA ENTREGA DE INFORMES MENSUALES DE EJECUCIÓN Y AVANCE DE LA ESTRATEGIA NUTRIENDO GIRARDOT. ENTREGA DE UN TAMIZAJE NUTRICIONAL GENERAL DE LA POBLACIÓN OBJETO. ASEGURAR LA PRESENCIA EN CADA ENTREGA DE UNA NUTRICIONISTA QUE SEA LA RESPONSABLE DE EVALUAR LAS FAMILIAS CAPACITARLAS Y DECIDIR SOBRE SU PERMANENCIA EN PROGRAMA. DE IGUAL FORMA REALIZAR VISITAS DE SEGUIMIENTO CON PROFESIONAL DE TRABAJO SOCIAL QUIEN ADJUNTARA AL INFORME DE LA NUTRICIONISTA SU INFORME Y CONCEPTO SOBRE LA FAMILIA QUE RECIBE EL BENEFICIO.	\$2.800.000,00	X5	\$14.000.000,00
CAPACITACIONES EN EMPRENDIMIENTO, SEGUIMIENTO A FAMILIAS BENEFICIARIAS, APOYO EN EL PROCESO DE ADQUISICIÓN DE UN CRÉDITO DEL FOSOMI A LAS ASOCIACIONES DE MADRES	\$2.400.000,00	X5	\$12.000.000,00

CABEZA DE FAMILIAS Y O A POBLACIÓN VICTIMA DE			
<i>EVENTO DE CIERRE FIN DE AÑO 2015</i>			
<i>SONIDO</i>			1.200.000,00
<i>TARIMA</i>			\$600.000,00
<i>REFRIGERIOS</i>	1216	\$3.000	\$3.648.000,00
<i>SILLETERÍA Y MESAS</i>			\$300.000,00
<i>GRUPO MUSICAL</i>			\$500.000,00
<i>GESTIÓN OPERATIVA</i>			\$2.500.000,00
<i>PRESENTACIÓN CULTURAL SHOW</i>			\$2.320.800,00
			\$11.068.800,00
GESTIÓN OPERATIVA	\$8.000.000,00		\$8.000.000,00
<i>Corresponde a la administración del proyecto (gastos de papelería, reuniones y demás (TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO))</i>			
TOTAL			\$67.201.800
COSTO TOTAL DEL PROYECTO			\$500.000.000,00

En virtud de ello, para el Despacho no emerge como acreditado el supuesto alegado, según el cual, hubiese sido más benéfico para el patrimonio público la escogencia de la licitación pública por encima del Convenio de Asociación aplicado, pues este se encuentra dentro de los parámetros Constitucionales y Legales, como quiera que, deviene ajustado al ordenamiento al contrastar el objeto que perseguía, el cual dirigía a la satisfacción de Políticas Públicas incluidas en el Plan de Desarrollo «GIRARDOT TIENE CON QUÉ 2012-2015», circunstancia a la que se agrega que no se aportaron al proceso pruebas objetivas que señalen que, efectivamente, la escogencia de la licitación pública hubiese favorecido económicamente a la Entidad, verbi gracia, tampoco se acreditó que la contratación con la Entidad sin ánimo de lucro no representara optimización de los recursos públicos, supuesto frente al cual, si bien el Juez Popular puede decretar las pruebas que estime convenientes para el esclarecimiento de la verdad, las que fueron decretadas de oficio no indicaron en sentido contrario, como se verá más adelante, razón por la que, observado que la elección del Convenio de Asociación estuvo acorde a la normativa Constitucional y Legal y persiguió los fines para los cuales fue creado por el Constituyente, y al no haberse desvirtuado que su fin fue aquel enunciado en el Acto de Justificación, para el Despacho no puede tenerse como acreditado que la elección del

Convenio de Asociación se realizara al margen de los principios de la Función Pública.

A lo anterior se agrega que, en la revisión del expediente administrativo conformado respecto del Convenio de Asociación No. 657 de 2014, no se encuentra evidencia que indique que, como se imputó, por el MUNICIPIO DE GIRARDOT se haya manipulado el trámite para lograr la realización de un Convenio de Asociación en beneficio de la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA-GIRATUR-, pues, se reitera en ello, el Convenio de Asociación emergía como el más indicado para llevar a cabo los proyectos que materializaban el plan de desarrollo.

Ahora bien, aunque el Despacho sí observa que por el MUNICIPIO DE GIRARDOT no se realizó un estudio, o en su defecto, en el acto de justificación, se enunció el estudio de mercado que llevó a la Entidad a optar por realizar un Convenio de Asociación con una Entidad sin Ánimo de Lucro y no otra forma de contratación, -pues debe puntualizarse que si bien en la Carpeta del Convenio obran 3 cotizaciones, que bien pudieron ser aportadas en un intento de estudio de mercado por la Administración Municipal, la sola existencia de dichos documentos en el plenario no dan certeza de que fueron aportados en cumplimiento de tal labor-, lo cierto es que al contemplarse en la norma la posibilidad de optar por este para cumplir con los fines Constitucionales de la Entidad incluidos en el Plan de Desarrollo, adquiriría especial importancia que se acreditara lo contrario, acto que no se cumplió en el plenario, máxime cuando con anterioridad a la expedición del Decreto 092 de 2017 no existía como expreso mandato el deber de realizar estudio de mercado por parte de la Entidad Pública para sustentar la elección del Convenio de Asociación con una Entidad sin Ánimo de Lucro, bajo esas consideraciones, el argumento respecto de que las 3 cotizaciones obrantes en el plenario tuvieron un mismo origen deviene irrelevante, contrastado que, tales documentos no tuvieron una importancia determinante en el trámite contractual, hecho al que debe agregarse que la identidad de fuente no prueba que hayan sido elaboradas por una misma persona.

5. Continuando la revisión del trámite adelantado para la celebración del Convenio de Asociación en cuestión, se encuentra que, habiéndose realizado elección del Convenio de Asociación para la materialización de los Proyectos «APOYO Y FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DE GIRARDOT» y «ASISTENCIA Y ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO», por el ALCALDE MUNICIPAL DE GIRARDOT se extendió «*Invitación a presentar propuesta para AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA LA ATENCIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL E IMPLEMENTACIÓN DE HÁBITOS DE ALIMENTACIÓN SALUDABLE DIRIGIDOS A LA POBLACIÓN VULNERABLE DEL MUNICIPIO DE GIRARDOT Y DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA Y ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO UBICADA EN EL MUNICIPIO DE GIRARDOT CUNDINAMARCA*» a tres fundaciones, a saber:

La FUNDACIÓN AFROCOLOMBIANOS DE GIRARDOT

La FUNDACIÓN VISIÓN MILENIO, y,

La CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR-

A estas Entidades sin Ánimo de Lucro se les incitó para que presentaran ante la Entidad Territorial, propuesta para llevar a cabo el Convenio de Asociación que se había escogido para la implementación de los proyectos⁴⁶.

Frente a ello se encuentra con relevancia que, de conformidad con la normativa enunciada, la obligación de realizar un proceso competitivo surgió para la Entidad Estatal con el Decreto 092 de 2017, pues, anterior a ello, sólo se exigía: **i)** Que el Convenio se realizara con una Entidad sin Ánimo de Lucro, **ii)** Que la Entidad tuviera reconocida idoneidad, y, **iii)** Que se tuviera como propósito impulsar programas y actividades de interés público.

⁴⁶ Invitaciones y propuesta (folios 80 a 82 y 98 a 99 del archivo «002DemandayAnexos») (folios 83 a 85 del archivo «CARPETA 657 DEL 1 AL 200» de la Carpeta «CD FOLIO 156» de la denominada «081EscritoMunicipioGirardot») (folios 165 a 170 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).

Así las cosas, no puede arrogarse una irregularidad en el trámite realizado, pues, se reitera, para la anualidad 2014, en la que se realizó el trámite que aquí se estudia, no se exigían requisitos adicionales a los expuestos para la escogencia de la Entidad sin ánimo de lucro, hecho frente al cual debe recordarse que, aunque la transgresión a la moralidad administrativa no se agota en el estudio de la normativa que rige las actuaciones de los servidores públicos, si adquiere especial importancia, especialmente cuando del estudio de las pruebas no se encuentra alguna que indique que se actuó buscando un fin distinto de aquel que se enunciaba perseguir.

Ahora, si bien respecto de las 3 Entidades se señala falta de idoneidad para suscribir el Convenio de Asociación, en el presente se estudiará lo referente a la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- más adelante, pues, la sola invitación extendida por el Alcalde Municipal de Girardot no significa que se convalidara el cumplimiento de los requisitos exigidos para la suscripción del Convenio, por el contrario, sobre ello debía conceptuar la Entidad con posterioridad a la presentación de las propuestas.

6. En respuesta a la invitación presentada, se observa en las Carpetas del Convenio, contrario a lo que se señaló en la demanda, en la que se indicó que la Corporación no había presentado propuesta, pues solo obraban oficios signados por la señora MARÍA IDALIA BALAGUERA como persona natural, que la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- presentó propuesta de Asociación en la que su Representante Legal señaló⁴⁷:

«(...)

Me comprometo hacer las entregas según lo estipulado en las Obligaciones del Cooperante – total de entregas Cuatro (4) más una (1) entrega en Diciembre del 2014 y para el año 2015 me comprometo a hacer 4 entregas más una (1) navideña en el mes de Diciembre de 2015

Declaro así mismo que:

⁴⁷ Propuesta Convenio de Asociación CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT «GIRATUR» (folios 80 a 82 y 98 a 99 del archivo «002DemandayAnexos») (folios 101 a 160 del archivo «CARPETA 657 DEL 1 AL 200» de la Carpeta «CD FOLIO 156» de la denominada «081EscritoMunicipioGirardot») (folios 201 a 308 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).

1. Tengo facultad legal para firmar y presentar la propuesta.
2. Esta propuesta y el contrato que llegase a celebrarse sólo me compromete /o compromete a la persona jurídica que legalmente represento.
3. Conozco la información general y específica y demás documentos de la contratación y acepto los requisitos en ellos contenidos.
4. Tengo en mi poder los documentos que integran las condiciones de contratación y adendas que son (indicar fecha y número de cada una), estudios previos, invitación pública, etc.
5. Realizaré los trámites necesarios para el perfeccionamiento, legalización y ejecución del contrato en el plazo señalado en las condiciones de la invitación.
6. Manifiesto que la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT "GIRATUR" que legalmente represento no se encuentra incurso de ninguna de las causales de Inhabilidad e incompatibilidad señalada por la constitución política, por la ley 80 de 193 (sic) y demás normas que rigen.
7. Manifiesto bajo la gravedad de juramento, cumplir con las condiciones técnicas exigidas en el numeral 3 de los estudios previos, para lo cual aportare con la presente propuesta la documentación exigida.
8. La validez de la oferta es por el término de treinta (30) días contados a partir de la radicación de la propuesta.
(...)

A la propuesta se adjuntaron los siguientes documentos:

- Certificación de destinación de recursos para cumplir con el objeto contractual.

Firmada por la Representante Legal en la que señaló:

«(...) La "CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT, ha destinado para el convenio los siguientes recursos los cuales estarán representado en Servicios Profesionales y logística:

Estimado Doctor, la cofinanciación por parte de la **CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT "GIRATUR"** con Nit: **900.146016-0**, asciende al 50% del valor del contrato de los dos programas "NUTRIENDO A GIRARDOT" y "MENOS VICTIMAS, MAS VICTORIOSOS", para el Año 2014, quedando pendiente el otro 50% de las vigencias futuras por valor de **VEINTICINCO MILLONES DE PESOS (\$25.000.000.OO) M/CTE** representado en especie de la siguiente manera

DESCRIPCIÓN	MESES DEL 2014	VALOR	VALOR TOTAL
Arriendo de Bodega Almacenamiento de mercancías Calle 11 No. 7 44/46 Barrio San Miguel-Municipio de Girardot	5	\$2.000.000.00	\$10.000.000

Fumigación Bodega almacenamiento	2	\$300.000	\$600.000.00
Refrigerios – 238 – evento actividad cultural población víctima del conflicto armado 2014	-	\$3160	\$752.080
Show Artístico cultural evento actividad cultural población víctima del conflicto armado 2014	-		\$1.000.000
Amplificación de Sonido: evento actividad cultural población víctima del conflicto armado 2014			\$2.000.000
Pago mano de obra a Madres cabeza de familia productos a empacar mercados y kit de aseo los cuales corresponden a un total de 9927	Mercados a empacar 9927	\$1.380	\$13.897.800
TOTAL			\$28.250.000.00

DESCRIPCIÓN	MESES DEL 2014	VALOR	VALOR TOTAL
Arriendo de Bodega Almacenamiento de mercancías Calle 11 No. 7 44/46 Barrio San Miguel- Municipio de Girardot	5	\$2.000.000.00	\$10.000.000
Refrigerios – 238 – evento actividad cultural población víctima del conflicto armado 2014		\$3.000	\$714.000
Fumigación Bodega almacenamiento	-	\$388.200	\$388.200
Pago mano de obra a Madres cabeza de familia productos a empacar mercados y kit de aseo los cuales corresponden a un total de 9927	5-Mercados a empacar 9927	\$1.400	\$13.897.800
TOTAL			\$25.000.000.00

- Hoja de vida de la Representante Legal

- Hoja de Vida Función Pública de la Representante Legal
- Hoja de Vida Función Pública Persona Jurídica
- Cédula de Ciudadanía Representante Legal
- Certificación de Inscripción de la Corporación en la SECRETARÍA DE HACIENDA MUNICIPAL expedida el 17 de julio de 2014
- Resolución de Facturación expedida por la DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES-DIAN-
- Formulario de Registro Único Tributario
- Certificados de Antecedentes de la Representante Legal y de la Persona Jurídica expedido por la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
- Certificados de Antecedentes de la Representante Legal y de la Persona Jurídica expedido por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN
- Certificado de Antecedentes Policiales expedido por la POLICÍA NACIONAL
- Convenio de Asociación No. 621 de 13 de junio de 2013 suscrito con el MUNICIPIO DE GIRARDOT.

Se observa como objeto de este:

«AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS PARA GARANTIZAR EL ACCESO ALIMENTICIO DE LOS GRUPOS MÁS VULNERABLES A TRAVÉS DE LA ENTREGA DE 10.933 MERCADOS, INCLUYENDO VALORACIÓN NUTRICIONAL, LOGÍSTICA DE ENTREGA Y ACONDICIONAMIENTO PARA LA PUESTA EN MARCHA DE LAS ESTRATEGIAS DEL PROGRAMA "NUTRIENDO A GIRARDOT" LIDERADO POR LA SECRETARIA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL MUNICIPIO DE GIRARDOT, y AUNAR ESFUERZOS DE EMPRENDIMIENTO Y CREACIÓN DE EMPRESAS,

ENTREGAR 632 MERCADOS Y 239 KIT DE ASEO Y ORGANIZAR UN EVENTO DE CIERRE DE FIN DE AÑO DIRIGIDO A LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN ARAS DE CONSOLIDAR EL PROGRAMA "MENOS VÍCTIMAS, MÁS VICTORIOSOS" LIDERADO POR LA SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL MUNICIPIO DE GIRARDOT»

- Acta de liquidación del Convenio de Asociación No. 007 de 15 de noviembre de 2013 celebrado con el MUNICIPIO DE NILO.

Este tuvo como objeto:

«EL CONTRATISTA se obligó a llevar a cabo la atención dirigida a la población pobre y vulnerable, madres y/o padres cabeza de hogar personas con discapacidad y familias víctimas del conflicto armado que residen en el municipio de Nilo».

- Certificación de Paz y Salvo por contribuciones al SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL expedida por Contador Público
- Declaración Juramentada de ausencia de inhabilidades e incompatibilidades suscrita por el Representante Legal de la Corporación
- Certificado de Existencia y Representación
- Autorización de los miembros de la Junta Directiva de la Corporación a la Representante Legal para contratar hasta por el valor de \$1.000.000.000.
- Balance General Contable años 2011 a 2013.
- Declaración de renta años 2011 a 2013.
- Certificación de la Representante Legal para proveer el recurso humano necesario para la realización del convenio, en la que se señaló:

«La suscrita MARIA IDALIA BALAGUERA DE MEDINA (...) bajo gravedad de juramento manifiesto, que la Corporación que represento se compromete a proveer el recurso Humano requerido para el presente convenio. (...»

- Certificación de cuenta bancaria.

7. El 17 de julio de 2014 el Alcalde y el Secretario de Desarrollo Económico y Social del Municipio de Girardot suscribieron el acta de evaluación de requisitos para celebrar el convenio, refrendando respecto de la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR-, así⁴⁸:

«(...) El oferente cumple con la documentación y la experiencia requerida en las condiciones para celebrar el convenio.

Evaluada la oferta en sus aspectos documentales, técnicos y económicos es admitida y por lo tanto se acepta y se determinar que es viable realizar el convenio respectivo. (...)»

8. Así mismo, el 17 de julio de 2014 el ALCALDE MUNICIPAL DE GIRARDOT certificó que la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- era una entidad idónea para ejecutar el objeto del Convenio de Asociación No. 657 de 2014⁴⁹. Así lo expresó:

*«(...) una vez revisados todos los documentos de la **CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT "GIRATUR"** identificada con NIT. 900146046-0. Es una entidad idónea para ejecutar el objeto (...)*»

9. Como quiera que, dentro de las réplicas de afectación de los derechos colectivos que se estudian en el presente asunto, se atribuye la falta de idoneidad de la «CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- para cumplir con el Objeto del Convenio de Asociación, se descenderá en el estudio de lo pertinente.

Ello como quiera que, según se predica por los accionantes y/o coadyuvantes, la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA-GIRATUR- no contaba con la

⁴⁸ Acta de Evaluación de requisitos (folio 157 del archivo «002DemandayAnexos») (folios 161 del archivo «CARPETA 657 DEL 1 AL 200» de la Carpeta «CD FOLIO 156» de la denominada «081EscritoMunicipioGirardot») (folios 309 a 310 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).

⁴⁹ Certificado de Idoneidad (folios 161 del archivo «CARPETA 657 DEL 1 AL 200» de la Carpeta «CD FOLIO 156» de la denominada «081EscritoMunicipioGirardot») (folios 311 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).

experiencia requerida para suscribir el aludido convenio, supuesto que se encuentra pertinente estudiar en este momento, por cuanto, como se enunció, obran dos actos administrativos que indican que la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- reunía los requisitos para la celebración del Convenio y cumplía con los de idoneidad para ello.

Frente a esto, debe puntualizarse que, aunque en la demanda se señaló que la Corporación surgió comercialmente el 17 de julio de 2014, tal afirmación fue contradicha por el mismo demandante, quien aseguró que fue constituida en el año 2007 y estuvo inactiva hasta el 2013, situación frente a la cual se corrobora la fecha de creación en el Certificado de Existencia y Representación en el que se certifica que: «POR ACTA NO. 0000001 DEL 1 DE FEBRERO DE 2007, OTORGADO (A) EN ASAMBLEA CONSTITUTIVA, INSCRITA EN ESTA CAMARA DE COMERCIO EL 19 DE ABRIL DE 2007 BAJO EL NUMERO: 000093461 DEL LIBRO I DE LAS PERSONAS JURIDICAS SIN ANIMO DE LUCRO, FUE CONSTITUIDA LA ENTIDAD DENOMINADA: CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT». Frente a la réplica de inactividad, debe señalarse que el hecho de que no se suscribieran contratos con Entidades Públicas no significa que la Corporación estuviere inactiva, pues, observado su objeto social, es perfectamente viable que realizara acciones humanitarias con recursos privados.

Adicional a lo anterior, encuentra esta Agencia Judicial que el Decreto 777 de 1992 en el inciso tercero de su artículo 1º, señalaba:

«Se entiende por reconocida idoneidad la experiencia con resultados satisfactorios que acreditan la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato. La entidad facultada para celebrar el respectivo contrato deberá evaluar dicha calidad por escrito debidamente motivado».

Frente a ello, se observa que la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- aportó dentro de la documental adjunta a su propuesta, el Convenio de Asociación No. 621 de 13 de junio de 2013 suscrito con el MUNICIPIO DE GIRARDOT y el Acta de liquidación del Convenio de

Asociación No. 007 de 15 de noviembre de 2013 celebrado con el MUNICIPIO DE NILO, de los cuales se extrae, tuvieron objetos similares al del Convenio de Asociación No. 657 de 2014, siendo por demás el celebrado con el propio MUNICIPIO DE GIRARDOT en la anualidad 2013 casi idéntico al que suscitó la interposición de la presente Acción Popular.

Bajo el citado paradigma, asume relevante que la falta de experiencia podría predicarse respecto de los Convenios que fueron celebrados por la Corporación en la anualidad 2013, no obstante, el Convenio que fue celebrado en ese año no es el que suscita el presente trámite, pues para el año 2014, lo cierto es que la Corporación ya contaba con dos Convenios celebrados satisfactoriamente, pues es ello lo que se desprende del Acta de Liquidación del que fuera elaborada con el MUNICIPIO DE NILO, y, aunque respecto del celebrado con el MUNICIPIO DE GIRARDOT no se aportó documento que acreditara en tal sentido, el hecho de que la Administración Municipal concordara en nueva celebración de Convenio de Asociación de casi idéntico objeto, refleja la confianza que se tenía en la Corporación, que sólo podría haberse edificado ante los resultados satisfactorios que presentaran en la ejecución del Convenio de Asociación suscrito en 2013.

Ahora, si bien en principio podría pensarse que la ejecución de dos Convenios deviene limitada o insuficiente para acreditar la experiencia de la Corporación, lo cierto es que la norma no fijó una tarifa legal que señale al respecto, por lo que convenir en tal argumento sería emitir un concepto meramente subjetivo y debatible, pues, ni siquiera actualmente, con la expedición del Decreto 92 de 2017, se tiene establecido el número de contratos previos que debe hacer celebrado una Entidad sin Ánimo de Lucro para acreditar la experiencia requerida, pues frente a ello la Guía para la Contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, expedida por Colombia Compra Eficiente, se limitó a señalar:

«La experiencia requerida debe estar asociada con el éxito en programas desarrollados por la ESAL similares o afines al programa o actividad prevista

en el plan de desarrollo y debe ser proporcional al alcance, el valor y la complejidad del proyecto.

La experiencia debe ser en las actividades requeridas para desarrollar el programa o actividad prevista en el plan de desarrollo, por tanto, la Entidad Estatal no debe exigir contratos con un tipo determinado de institución sino la ejecución de los programas o actividades propiamente dichas».

Ahora bien, aunque al momento de decretar la medida cautelar se enunció la incertidumbre respecto de la experiencia de la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR-, es necesario precisar que con lo enunciado queda claro que no existe un criterio determinado en virtud del cual se pueda señalar que la existencia de tan solo dos contratos anteriores al celebrado sea insuficiente para la acreditación de la experiencia, siendo por ello necesario, la evaluación de la idoneidad, donde se toman en cuenta varios aspectos.

Al respecto, la Guía para la Contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, expedida por Colombia Compra Eficiente enumeró algunas que, aunque, se reitera, no eran obligatorias al momento de la suscripción del Convenio de Asociación No. 657 de 2014, advertido que su expedición tuvo lugar con posterioridad a la promulgación del Decreto 92 de 2017, se encuentran útiles para discernir sobre la idoneidad que se predicó respecto de la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR-.

Evidencia entonces que en la guía se enuncian como criterios para la determinación de la reconocida idoneidad, los siguientes:

Correspondencia del objeto de la entidad privada sin ánimo de lucro y el programa o actividad prevista en el plan de desarrollo.

Decantando en ello, de conformidad con la documental obrante en el plenario, se encuentra que el objeto de la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- de conformidad con su Certificado de Existencia y Representación era:

«EL OBJETO DE LA CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT ES SERVIR A LA COMUNIDAD DE BAJOS RECURSOS ECONÓMICOS, DESARROLLANDO ACCIONES CON LAS COMUNIDADES, TENDIENTES A SUPLIR CON ACTIVIDAD SOCIAL LAS NECESIDADES BÁSICAS DE VIDA TALES COMO SU SOSTENIBILIDAD, SU SALUD, SU EDUCACIÓN Y EL DISFRUTE DE UN MEDIO AMBIENTE SANO, CON EL PROPÓSITO DE FOMENTAR LA DIGNIDAD HUMANA PROVEYENDO UNA MEJOR CALIDAD DE VIDA, REALIZANDO TODO TIPO DE CONTRATOS O CONVENIOS QUE CONLLEVEN AL DESARROLLO DE PROGRAMAS PARA EL ESTABLECIMIENTO UN EQUILIBRIO SOCIAL IGUALITARIO RELACIONADO CON EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS PERSONAS MÁS NECESITADAS QUE NO CUENTEN CON RECURSOS PARA SU SOSTENIMIENTO BÁSICO COMO SON: NIÑOS Y NIÑAS, JÓVENES, HOMBRES Y MUJERES, TANTO EN EDAD TEMPRANA COMO TAMBIÉN ADULTOS MAYORES DE TODAS LAS CLASES SOCIALES QUE SE ENCUENTREN EN INDEFENSIÓN O SITUACIÓN VULNERABLE, DESPLAZADOS O VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO O POR EMERGENCIAS METEOROLÓGICAS, INUNDACIONES, DISCAPACITADOS, PERSONAS EN ESTADO DE DESNUTRICIÓN Y CON PROBLEMAS DE DROGADICCIÓN, MADRES COMUNITARIAS, MADRES CABEZA DE HOGAR, ADULTOS MAYORES TRABAJADORAS SEXUALES (...)»

Por su parte, el Proyecto «APOYO Y FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DE GIRARDOT-DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA» tenía como objetivo general «ERRADICAR EL HAMBRE EN LA POBLACIÓN ADULTO MAYOR Y POBLACIÓN VULNERABLE, Y HACER QUE ESTÉN CUBIERTOS POR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA OFRECIDA POR EL MUNICIPIO» y como descripción «CORRESPONDE A LA DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS ADECUADOS EN RACIONES PARA PREPARAR, ENSEÑAR TÉCNICAS DE PREPARACIÓN DE ALIMENTOS Y SUBPRODUCTOS Y GENERAR PROYECTOS PRODUCTIVOS EN TRABAJO CONJUNTO CON LA UMATA».

El Proyecto «ASISTENCIA Y ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO EN EL MUNICIPIO DE GIRARDOT DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA» tenía como objetivo general «BRINDAR ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO RESTITUYENDO LOS DERECHOS Y DEBERES DEL INDIVIDUO Y SU GRUPO FAMILIAR» y como descripción «Incluye estrategias de alojamiento temporal, entrega de apoyo nutricional, kits de aseo, personal idóneo,

movilización interior del país, participación, actualización PAT, día de la víctima, proyectos productivos».

Entonces el objeto social desarrollado por la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- sí guardaba correspondencia con el programa previsto en el Plan de Desarrollo «GIRARDOT TIENE CON QUÉ 2012-2015», en virtud del cual se implementaron los mencionados proyectos, pues procuran por el mejoramiento de la calidad de vida de la población vulnerable, personas en situación de indefensión, desplazados, y en general, de la comunidad que no puede procurarse sus condiciones mínimas de subsistencia.

Capacidad del personal de la entidad privada sin ánimo de lucro.

Frente a este tópico, de conformidad con los documentos que fueron expedidos previo a la suscripción del Convenio, se observa que para el desarrollo del mismo se requerían de manera obligatoria: un profesional en nutrición y un coordinador del programa, personal que bien podía ser contratado a través de la figura del Contrato de Prestación de Servicios, pues, contrastadas las obligaciones del Contratante, no le era necesario contar con dicho personal de forma permanente en su nómina, pues dado que las actividades a suplir consistían en la entrega de mercados y kit de aseo y valoración nutricional, era perfectamente viable que los profesionales intervinieran únicamente para procurar por la realización del cumplimiento del objeto contractual.

Lo anterior se reafirma cuando se leen las obligaciones que se pactaron respecto de la Corporación en el Convenio No. 657 de 2014, a saber:

«CLAUSULA SEXTA.- OBLIGACIONES A CARGO DE LAS PARTES:
(...) OBLIGACIONES DE LA FUNDACIÓN. 1. *Cumplir a cabalidad con el objeto y las obligaciones del presente convenio, garantizando la ejecución de los cronogramas, mediante la disposición de los aportes entregados por las partes. 2. Efectuar sus aportes. 3. Aclarar las instrucciones generadas del Plano de acción y del cronograma de actividades que durante el desarrollo del convenio se le impartan y obrar con lealtad y buena fe, evitando dilaciones y en trabamientos. 4. Organizar logísticamente facilitando los recursos técnicos*

que le correspondan de acuerdo con los cronogramas, para el desarrollo de los procesos que se realizarán en el marco de este convenio. 5. Presentar los respectivos soportes de gastos realizados durante la ejecución del convenio y de los contratos suscritos si a ello hubiere lugar para el buen desarrollo del objeto del convenio. 6. Tener a disposición el personal necesario para el desarrollo del objeto del convenio. 7. Cumplimiento del objeto del mismo. 8. Presentación de informe de actividades con los respectivos soportes, cuando sea necesario por solicitud del MUNICIPIO. 9. Mantener indemne a EL MUNICIPIO por cualquier reclamación, demanda o acción legales que surjan o se causen como consecuencia del desarrollo del objeto del presente convenio. **OTRAS OBLIGACIONES DE LA FUNDACIÓN:** 1. Firmar el acta de iniciación, de común acuerdo con el supervisor una vez legalizada y perfeccionado el presente CONVENIO. 2. Constituir, ampliar, prorrogar o modificar las garantías en el evento en que se aumente el valor del CONVENIO se prorrogue su vigencia o modifique sus condiciones. Así mismo el COOPERANTE debe reponer las garantías cuando el valor de las mismas se vea afectado por razón de siniestros. De lo anterior el COOPERANTE debe comunicar a la compañía de seguros. 3. Realizar oportunamente los pagos al sistema de seguridad social integral de acuerdo con el artículo 23 de la ley 1150.4. Firmar el acta de liquidación del respectivo CONVENIO».

Nótese que ninguna de ellas suponía la contratación por nómina de los profesionales, pues, aunque en el clausulado se incluyó la obligación de encontrarse al día con los pagos al Sistema General de Seguridad Social, lo cierto es que tal acto sólo es vinculante en figuras como el contrato de prestación de servicios, para quien es contratado a través de dicha modalidad que debe propender de manera autónoma por su pago.

Estructura organizacional.

Según se verifica en el certificado de existencia y representación de la Corporación, su Junta Directiva estaba integrada por los señores MARÍA IDALIA BALAGUERA DE MEDINA, DANIEL ORLANDO MEDINA BALAGUERA, FABIOLA PACHECO DE MEDINA y PABLO ALFONSO CUBILLOS, adicional a ello, en los documentos allegados se observan otros cargos tales como Tesorero, Fiscal y Coordinador de Desarrollo Empresarial, supuesto frente al cual, aunque entiende el Juzgado que se desdiga respecto de la existencia de la Corporación por fuera de los documentos aportados, lo cierto es que en curso del proceso se evidenció su operatividad, supuesto que en criterio de este Despacho no decae por el hecho de que en el Certificado de

Existencia y Representación se plasmara como domicilio la dirección de un Conjunto Residencial, pues, si bien el uso del suelo es señalado con el fin de lograr una organización en las edificaciones del Municipio y la destinación de ellas, ello no significa que un lugar de uso residencial no pueda ser señalado como domicilio de una Entidad sin Ánimo de lucro, pues, como se señaló al momento de admitir la demanda y decretar la cautelar, siendo una Entidad sin ánimo de lucro, no se imponía la existencia de un domicilio comercial como se predica de un establecimiento comercial, sino que las locaciones requeridas pueden ser adquiridas mediante contrato de arrendamiento, supuesto frente al cual debe señalarse que no logró acreditarse de manera efectiva que el funcionamiento de la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- fuera falso, más por el contrario, sí fue señalado por quien fue designado como auxiliar de la justicia, que en labor de cumplir con su cometido, encontró en funcionamiento la oficina que correspondía a la Corporación en la Carrera 10 No. 11-27, hecho frente al que, debe señalarse, el que la dirección no corresponda a la señalada en el Certificado de Existencia y Representación aportado al momento de la presentación de la propuesta, puede explicarse en el cambio de domicilio, así lo aseguró el auxiliar:

Minuto: 16:26 Segunda parte DEFENSOR «¿Indíquenos por favor si la carrera 10 11-27 del Barrio San Miguel, que Usted fue hasta allá, indiquenos si Usted fue hasta allá?».

Minuto: 16:36 Segunda parte PERITO «si, si fui».

Minuto: 16:38 Segunda parte DEFENSOR «¿Qué queda ahí?».

Minuto: 16:41 Segunda parte PERITO «el domicilio de Giratur».

Minuto: 17:14 Segunda parte DESPACHO «le están preguntando si Usted fue a la carrera 10 No. 11-27, mire el dictamen que Usted está explicando».

Minuto: 17:22 Segunda parte PERITO «si, yo estuve allá, (...) eso es una oficina (...) la oficina queda en el segundo piso pero el ingreso es por un supermercado»⁵⁰.

A lo anterior debe agregarse, que por la Corporación desde su propuesta se enunció la necesidad de hacer uso del contrato de arrendamiento para el funcionamiento de las bodegas requeridas por el término de duración del

⁵⁰ Audiencia de pruebas 27 de mayo de 2019 (archivos «SEGUNDA PARTE AUDIENCIA 2015-00286», de la carpeta «CD FOLIO 1170», de la carpeta «134AudienciaDePruebas»).

contrato, acto que además fue corroborado en el presente asunto, en el que se probó que la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR-, el 15 de julio de 2014 suscribió el contrato de arrendamiento de local comercial del inmueble ubicado en la calle 11 No. 7-42/46 del Barrio San Miguel del Municipio de Girardot, desde el 17 de julio de 2014 hasta el 30 de septiembre de 2015, con destinación para bodega de mercancías y por un canon mensual de \$2.000.000⁵¹ y que también desvirtúa la réplica de ausencia de las locaciones necesarias para la ejecución de los proyectos convenidos.

Indicadores de la eficiencia de la organización.

Al respecto encuentra el Despacho con relevancia que, al presentar la propuesta de Asociación, la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- aportó sus balances contables y declaraciones de renta de los años 2011 a 2013, respecto de los que se decretó dictamen pericial y sobre los que señaló el perito Contador Público:

«Fundamentados en la documentación adjunta, se puede observar que el contribuyente durante el año gravable 2013, incrementó considerablemente sus ingresos brutos operacionales a comparación de los años anteriores, este incremento fue del 11146%, es decir que antes de haber celebrado el Convenio de Asociación No. 657 del 17 de Julio de 2014, la operación estaba evidentemente fortalecida, independientemente de los futuros ingresos que percibiría por los del convenio de Asociación firmado con la Alcaldía de Girardot durante el año 2014.

Es de anotar que tal como se puede evidencia en el formulario 110 de la declaración de renta del año gravable 2013, la Corporación Social y Turística-GIRATUR, tuvo un incremento considerable del Patrimonio Bruto, esto fue \$243.192.000 (Deudores), así como también el saldo en efectivo y bancos \$36.337.000, llegando a incrementar su patrimonio bruto en comparación con el año 2012 en 2616%, igualmente los ingresos brutos operacionales obtenidos durante el año gravable 2013 fueron de \$547.070.000, es decir que en comparación con el año 2012 su incremento fue del 11146%, obviamente el costo de venta y de prestación de servicios tuvo su incremento de acuerdo a la proporción, ya que los costos del contrato están asociados a los ingresos»⁵².

⁵¹ (folios 86 y 87 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO», de la carpeta «001CarpetaN1ConvenioAsociacion», de la carpeta «001ConvenioAsociacion» de la carpeta «CuadernoPruebas»).

⁵² Folio 13 «2015-00286Dictamenpericialcontador» de la carpeta «123DictamenContable»

Como se observa entonces del dictamen rendido por el perito Contador Público, el incremento de los ingresos brutos operacionales de la Corporación, lejos de deslegitimar su situación financiera, la fortaleció, situación que debe entenderse como un reflejo de la eficiencia presentada en el manejo de los recursos obtenidos en la anualidad 2013.

Ahora, si bien frente a esto se señaló, el aumento de los ingresos brutos operacionales fue una especie de estrategia para cumplir con las condiciones requeridas para realizar el Convenio de Asociación No. 657 de 2014, situación que generó incertidumbre a este Despacho, cuando en momento de decretar la medida cautelar anunció que esto sumariamente representaba falta de liquidez financiera, lo cierto es que, quien fue designado para verificar la exactitud de la contabilidad de la Corporación fue enfático y contundente en precisar que los libros contables de la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- concordaban con las declaraciones de renta presentadas por ella ante la DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES-DIAN-, supuesto frente al cual, al contar con experticio rendido por profesional en la materia, no puede el Despacho menos que tener en cuenta sus afirmaciones, más aún cuando el hecho de que aumentaran su patrimonio no necesariamente significaba que la Corporación adquiriera activos representados en bienes inmuebles, como se quiso dar a entender en la demanda. Al respecto, señaló el perito Contador Público al sustentar su dictamen:

Minuto: 50:35 Primera parte PERITO «En nuestro caso aplicaremos el análisis horizontal, lo que se pretendía aquí era determinar las diferencias que los incrementos que hubieron de un período contable con otro y por eso es que nos enfocamos en el análisis horizontal, ya que nos interesa conocer cuáles fueron las variaciones de los años 2013 con los años anteriores, pero básicamente enfocaremos nuestro análisis entre los dos últimos años, el 2013 y el 2012. Los activos corrientes para el año 2012 de la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURISTICA-GIRATUR se componen de un disponible de \$36.336.571 con un 13% que hace parte del activo corriente, deudores \$220.165.000, que la relación con el activo corriente es de un 79%, anticipos y avances por \$23.000.000 con una relación del 8% en cuanto al activo corriente, anticipo por retención en la fuente \$27.473 que es un valor que no es considerable pues es menos del 1%, para un total de un activo de \$279.529.044 que ese corresponde al 100% del activo corriente, es decir que el efectivo y los bancos equivalen al 13% del total del activo corriente, los deudores equivalen al 79% del valor del activo corriente, los anticipos

realizados a terceros al 8% del total del activo corriente, el activo corriente del año 2013 en comparación con el año 2012 se incrementó en un 5.724% en comparación con el año anterior, en los años 2011 y 2012 la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURISTICA-GIRATUR no presentó pasivo o deudas con terceros pero en el año 2013 el pasivo de \$228.633.663, ahí viene la respuesta que preguntaban que de dónde salía el fortalecimiento económico de la Entidad si no tenía en los años anteriores, o sea, cómo está compensado el activo, lo compensaron con un pasivo, en un buen manejo financiero las compañías aprovechan los recursos de terceros y de esta forma es que nos apalancamos con dineros y recursos de terceros, ya le explico más en detalle, no presentó pasivos con terceros pero en el año 2013 el pasivo fue de \$228.633.663, lo que quiere decir que los activos corrientes han sido financiados por terceros diferentes a la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURISTICA en un 80.2%, es decir que la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURISTICA no ha necesitado desembolsar de su flujo de caja el 80.2% para adquirir activos de la sociedad, así mismo, adquirió pasivos no corrientes por valor de 46.657.233, lo que significa que desde el punto de vista financiero los activos corrientes han sido financiados por el pasivo total de un 96.3%

Minuto 53:50 Primera parte DESPACHO «Contador explíquenos que nosotros todos que somos abogados y algunas personas que no lo son, con un ejemplo diferente y con unos montos manejables, esto que usted nos está explicando acá».

Minuto 54:04 Primera parte PERITO «OK. Yo soy un pequeño empresario que quiero contratar con el Estado y no tengo los recursos, yo, si yo tengo una muy buena vida crediticia, me acerco a donde los bancos y ellos me dicen ¿qué necesita? Entonces le digo, venga, necesito \$100.000.000 porque necesito contratar, entonces me dicen, o sea, si tiene el respaldo financiero, yo se los presto, con el banco en ese momento adquiero una obligación, un pasivo y me depositan en mi cuenta los \$100.000.000, ya tengo un activo mío, ¿cómo financié ese activo? Con una obligación ante las entidades financieras o con terceros diferentes, no siempre los recursos vienen de los socios del negocio o de la Entidad sino, yo soy financiero y desde el punto de vista financiero con esas tasas que hoy en día hay, las entidades financieras me apalancan el negocio y yo puedo negociar para emprender una empresa».

Minuto 55:08 Primera parte DESPACHO «O sea, entiendo yo que esos \$228.000.000 que se señalan ahí fueron adquiridos por un préstamo».

Minuto 55:18 Primera parte PERITO «Por obligaciones, sí»⁵³.

Minuto: 12:28 Segunda parte DEFENSOR «¿verificó que concuerden los libros contables de declaraciones de la Corporación Giratur con las declaraciones de renta presentadas por esa Coprporación ante la DIAN?».

Minuto: 12:50 Segunda parte PERITO «sí, concuerda todo»⁵⁴.

⁵³ Audiencia de pruebas 27 de mayo de 2019 (archivos «PRIMERA PARTE AUDIENCIA 2015-00286», de la carpeta «CD FOLIO 1170», de la carpeta «134AudienciaDePruebas»).

⁵⁴ Audiencia de pruebas 27 de mayo de 2019 (archivos «SEGUNDA PARTE AUDIENCIA 2015-00286», de la carpeta «CD FOLIO 1170», de la carpeta «134AudienciaDePruebas»).

Reputación.

Finalmente y en lo que respecta a la reputación, debe recordar el Despacho que dicha palabra en su acepción más pura, según lo ha expresado la Real Academia de la Lengua Española es la «*opinión o consideración que se tiene a alguien o algo/Prestigio o estima en que son tenidos alguien o algo*»⁵⁵, concepto que guarda especial conexión con el derecho al buen nombre, que ha sido entendido «*un término jurídico que alude al derecho a la buena fama, a la buena opinión que los demás tengan de alguien*»⁵⁶ y que además tiene protección constitucional, al estar incluido como derecho fundamental en el artículo 15 de la Carta Magna.

Así las cosas, para que pudiera hablarse de que la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- adolecía de buena reputación, debía haberse acreditado que había incurrido en algún episodio que la enlodara, hecho que no se acreditó en el presente, pues, aunque se señala que fue de conocimiento público que la ejecución del presente proceso generó un escándalo que tuvo connotaciones penales, lo cierto es que, para el momento de la suscripción del Convenio, ello no había acontecido.

Las anteriores consideraciones son para este Despacho suficientes para aceptar que en curso del proceso no se desdibujó que la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- carecía de idoneidad para desarrollar el objeto del Convenio de Asociación No. 657 de 2014, pues aun aplicando las pautas que se han implementado con posterioridad a su escogencia, a saber, las desarrolladas en virtud de la expedición del Decreto 92 de 2017 para evaluar la idoneidad de las Entidades sin Ánimo de Lucro; verificadas cada una de ellas, no se encuentran motivos sólidos y fundamentados para concluir que al momento de su escogencia adolecía de idoneidad.

⁵⁵ <https://dle.rae.es/reputaci%C3%B3n>. 25 de enero de 2022.

⁵⁶

https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/El_derecho_al_buen_nombre#:~:text=El%20derecho%20al%20buen%20nombre%20es%20un%20t%C3%A9rmino%20jur%C3%ADdico%20que,resultado%20del%20comportamiento%20en%20sociedad. 25 de enero de 2021.

Lo anterior se robustece al observar que la CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE CUNDINAMARCA concluyó en el mismo sentido en el Informe de Auditoría realizado a los Recursos del Sistema de Participaciones- SGP Unidad Territorial Auditada: Cundinamarca y los Municipios de Fusagasugá, Girardot, Zipaquirá, Chía, Soacha y Facatativá Vigencia 2014, el que señaló:

«Hallazgo No. 16. Convenio de Asociación 657 de 2014.

(...)

Frente al trámite de las denuncias ciudadanas 2015-84500-8211 D y 2015-85670-82110 D presentadas contra la Corporación Giratur, se revisaron los fundamentos establecidos para la estructuración de estudios previos, así como los documentos y requerimientos exigidos para la celebración del convenio de asociación entre esta entidad sin ánimo de lucro y el Municipio de Girardot, teniendo en cuenta lo exigido en la carta de invitación pública, encontrándose acreditados los requisitos de contenido técnico, financiero, capacidad operativa y personal requerido, de experiencia y jurídicos de la propuesta (...)»⁵⁷. (Se Subraya)

10. Habiéndose abordado todo el trámite previo a la suscripción del Convenio No. 657 de 2014, se encuentra en la Carpeta de su trámite que el 17 de julio de 2014 el MUNICIPIO DE GIRARDOT y la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR-, suscribieron el convenio de asociación No. 657 de 17 de julio de 2014⁵⁸, del que se observan como características las siguientes:

Objeto: «AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA LA ATENCIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL E IMPLEMENTACIÓN DE HÁBITOS DE ALIMENTACIÓN SALUDABLE DIRIGIDOS A LA POBLACIÓN VULNERABLE DEL MUNICIPIO DE GIRARDOT Y DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA Y ATENCIÓN INTEGRAL A

⁵⁷ Folio 61 archivo «063EscritoCorporacionGirarColombiaONG»

⁵⁸ Convenio No. 657 de 17 de julio de 2014 (folios 163 a 174 del archivo «002DemandayAnexos») (folios 161 del archivo «CARPETA 657 DEL 1 AL 200» de la Carpeta «CD FOLIO 156» de la denominada «081EscritoMunicipioGirardot») (folios 313 a 335 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).

LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO UBICADA EN EL MUNICIPIO DE GIRARDOT CUNDINAMARCA».

Plazo: 441 días calendario contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previo perfeccionamiento y legalización.

Valor: «TOTAL QUINIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$593.250.000.00) M/CTE MAS QUINIENTOS VEINTICINCO MILLONES DE PESOS (\$525.000.000.00) M/CTE DE VIGENCIAS FUTURAS PARA UN TOTAL DE MIL SESENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$1.065.000.000) M/CTE discriminados así:

Aportes del municipio QUINIENTOS SESENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$565.000.000.00) M/CTE. MAS QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$500.000.000.00) M/CTE EN VIGENCIAS FUTURAS SEGÚN ACUERDO 02 DE 2014 DE FECHA 5 DE FEBRERO DEL 2014 Y CERTIFICACIÓN EXPEDIDA EL DÍA VEINTISIETE (27) DE JUNIO DEL 2014 – POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA DONDE FUE APROBADO LAS VIGENCIAS FUTURAS PARA EJECUTAR OBRAS DE INVERSIÓN CONTENIDSA EN EL PLAN DE DESARROLLO GIRARDOT TIENE CON QUÉ – PROGRAMA APOYO Y FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DE GIRARDOT DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA.

Aportes DE LA FUNDACIÓN VEINTIOCHO MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$28.250.000) MÁS VEINTE CINCO MILLONES DE PESOS (\$25.000.000.OO) M/CTE DE VIGENCIAS FUTURAS»

11. Al respecto, debe recordarse que la señalada falsa motivación atribuida al Convenio de Asociación, imputada como quiera que, en tesis de la demanda, la esencia del mismo corresponde al suministro de mercado y kit de aseo a la población más vulnerable del Municipio de Girardot, es un asunto que debe ser estudiado por el Juez del contrato, más no por el Juez Popular, pues, en labor del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos solo es

dable verificar tal supuesto en la medida en que haya significado transgresión de derechos colectivos, hecho que no se configura porque el texto del objeto no sea idéntico a las actividades que debía realizar el Cooperante, pues, como se evidenció en la parte de consideraciones normativas, una de las características del Convenio de Asociación es precisamente que las actividades a realizar para el cumplimiento de los planes de desarrollo no puedan limitarse, sino que, contrastado el objeto social que cumple la Entidad sin Ánimo de Lucro, concordante con el objetivo del Plan de Desarrollo, deben ser todas aquellas que conlleven al cumplimiento de los objetivos trazados, siempre que redunden en beneficio de la comunidad y cumplimiento de los postulados constitucionales, bajo esta óptica, no puede confundirse el objeto del Convenio de Asociación, que, contrastada su naturaleza debía ser amplio, con las actividades mínimas a cumplir por el Cooperante, acto que, es precisamente lo que diferencia este tipo de acuerdo con los trámites contractuales ordinarios que sí exigen puntualmente la ejecución de obras o entrega de elementos a la Entidad Estatal.

12. De otra parte, se observa con relevancia que otra de las réplicas de vulneración de los derechos colectivos fue la de carencia de la Representante Legal de la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- para contratar por el valor del Convenio No. 657 de 2014, pues, según se reseñó por el extremo actor, solo contaba con autorización para celebrar convenio hasta los \$1.000.000.000, suma que excedía la convenida en la Asociación con el MUNICIPIO DE GIRARDOT.

Frente a ello debe señalarse que, aunque se encuentra fundada la réplica de los accionantes, por cuanto en los documentos adjuntos a la propuesta de asociación de la Corporación se allegó autorización para contratar por el valor señalado, a saber, \$1.000.000.000, lo cierto es que en curso del proceso se aportó el acta de la Asamblea extraordinaria No. 005 de 27 de junio de 2014 de la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT «GIRATUR», en la que la Junta Directiva amplió la facultad económica otorgada a su representante legal para celebrar contratos en representación de la Corporación, hasta por

valor de \$3.000.000.000⁵⁹, no obstante, no es materia del presente debate, fijar el alcance de la mencionada acta de Asamblea Extraordinaria.

Al respecto, encuentra necesario el Despacho traer a colación una valoración que realizara el Consejo de Estado al conocer en segunda instancia de una acción popular en la que una de las imputaciones de afectación de los derechos colectivos giraba en torno a la falta de capacidad del Representante Legal para firmar el Contrato, advertida la falta de autorización de la Junta Directiva. La Honorable Corporación en esa ocasión, revocó el amparo que había sido concedido, señalando:

«23. Precisado lo anterior, pasa la Sala a definir el fondo del asunto expuesto en los recursos de apelación. Para estos efectos, el análisis no partirá de la verificación de los supuestos de la experiencia del contratista, o la capacidad de los contrayentes, y aún ni siquiera de la independencia del interventor y de lo que fuera el proceso de selección (contratación directa o concurso), sino de la verificación de los supuestos que sustancialmente son aptos para acreditar la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, el patrimonio estatal y la libre competencia económica, pues aún en presencia de tales irregularidades, el ámbito de protección de los derechos colectivos solo interesa al juez de la acción popular en tanto estén comprometidos derechos colectivos de raigambre constitucional, asunto -se repite- que difiere de la simple valoración del juez del contrato, esto es, del juez de la legalidad.»

24. La anterior precisión se soporta en que el juez de la acción popular no está llamado a remplazar la labor del juez del contrato, sobre cuyos hombros recae, entre otros, la posibilidad de verificar a solicitud de parte, el Ministerio público o incluso de oficio, vicios en los elementos fundantes del contrato, pues a su cargo solo estará disponible tal comprobación cuando de por medio obren elementos que se proyecten sobre el núcleo sustancial de tales derechos, aspecto que va más allá de un juicio de legalidad en tanto debe verificar la existencia de factores que privilegien intereses distintos a los de la función (derechos colectivos a la moralidad y el patrimonio estatal) y que con verdadera relevancia constitucional sean aptos para infringir daño a tan preciosos e importantes derechos.

25. Ab initio debe precisarse que en razón de que la sentencia declaró la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, por haber encontrado que la entidad pública contratista no tenía experiencia, que su gerente no tenía autorización de la Junta Directiva y que en razón de su vinculación como entidad descentralizada del departamento carecía de independencia para prestar el servicio de interventoría, las partes enfocaron

⁵⁹ Acta de Asamblea extraordinaria No. 005 de 27 de junio de 2014 (folios 42 a 44 del archivo pdf «CARPETA 1 CONVENIO», de la carpeta «001CarpetaN1ConvenioAsociacion», de la carpeta «001ConveniosAsociacion», del cuaderno de pruebas) (folios 311 a 313 del archivo «CARPETA 2 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).

sus recursos de apelación, a demostrar, en su orden, que la empresa tenía en su objeto social el desarrollo de actividades de interventoría, que el gerente si estaba autorizado y que la contratación que se siguió por los cauces de la contratación directa, metodología en asuntos atinentes a los contratos interadministrativos

26. Así, el conflicto que proponen las partes a partir del proveído que se recurre, se presenta como un asunto contractual y no en el contexto de la protección de los derechos colectivos. No quiere significar la Sala que tales aspectos le sean indiferentes o no tengan interés para el juez de la acción popular, pero resulta que a partir de la demanda, el sendero decisorio que adoptó la sentencia y hasta el recurso de alzada, las partes, el juez y los intervinientes se comprometieron en un debate ajeno a la perspectiva constitucional que no es un asunto de mera denominación, pues afirmar que la ruptura de una regla fijada en el régimen convencional se proyecta como afrenta de un derecho colectivo, va más allá de la sola comprobación de su materialidad en tanto de por medio está presentar evidencia acerca la efectiva vulneración del núcleo esencial del derecho afectado»⁶⁰.

La anterior valoración ha sido transcrita por cuanto gran parte de las imputaciones realizadas por los accionantes, en realidad dirigen a supuestos de ilegalidad que no corresponde ventilar en este medio de control, pues, aunque es claro que en protección de los derechos colectivos, más aún, el de la moralidad administrativa, el Juez Popular puede verificar que en los trámites contractuales se haya actuado con apego a la ley, pues es este uno de los supuestos que le permiten discernir el beneficio a favor de un particular, lo cierto es que, se reitera en ello, sólo puede desplegar acciones en la medida en que se hayan vulnerado los derechos colectivos, supuesto frente al cual debe aclararse que aunque anteriormente se realizó estudio para concluir que la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- no adolecía del requisito de idoneidad, ello fue con miras a determinar si en su escogencia habían mediado fines privados, supuesto que no se encontró acreditado, como ya enunció, por lo que considera este Despacho inoficioso adentrarse en un estudio que determine el alcance del acta de la Asamblea extraordinaria No. 005 de 27 de junio de 2014 de la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR-, pues esta es una discusión que mientras no se encuentre acreditado un supuesto de vulneración de los derechos colectivos, no incumbe al Juez Popular sino al del contrato, medio de

⁶⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ. Bogotá D.C., cinco (5) de marzo de dos mil veintiuno (2021). Radicación: 73001-23-31-000-2010-00441-01 AP

control que no puede confundirse con el presente, entre otras cosas, por cuanto el demandante adolecería de legitimación para adelantarlos, supuesto que fortalece aún más el criterio de este Despacho según el cual el asunto debe ser estudiado únicamente en cuanto se refleje en vulneración de los derechos colectivos, supuesto que no acontece en el presente asunto.

13. Continuando con el estudio del trámite del Convenio de Asociación No. 657 de 2014, se encuentra en el expediente administrativo que el 17 de julio de 2014, además, el ALCALDE MUNICIPAL DE GIRARDOT designó como supervisor del convenio de asociación al Secretario de Desarrollo Económico y Social del Municipio⁶¹ y suscribió actas de aprobación de las pólizas Nos. 25-44-101070975 «PÓLIZA DE SEGURO DE CUMPLIMIENTO ENTIDAD ESTATAL» con fecha de expedición de 17 de julio de 2014 y 25-40-101018490 «PÓLIZA DE SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL DERIVADA DE CUMPLIMIENTO» con fecha de expedición de 17 de julio de 2014⁶².

Lo anterior adquiere especial importancia, como quiera que, en respuesta a un escrito de petición, la COMPAÑÍA SEGUROS DEL ESTADO S.A., precisó que las pólizas Nos. 25-40-101018490 y 25-44-101070975 fueron expedidas el 29 de julio de 2014 y no el 17 de julio de 2014⁶³, acto que, acredita que las mencionadas pólizas fueron adulteradas en su contenido y que significan una eventual falsedad en documento público, pues fueron presentadas en trámite de Convenio celebrado con Entidad Pública.

Al respecto, preceptúa el Código General del Proceso, así:

«Artículo 243. DISTINTAS CLASES DE DOCUMENTOS. Son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, mensajes

⁶¹ Designación Supervisor (folios 172 y 173 del archivo «002DemandayAnexos») (folios 175 y 176 del archivo «CARPETA 657 DEL 1 AL 200» de la Carpeta «CD FOLIO 156» de la denominada «081EscritoMunicipioGirardot») (folios 337 a 339 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).

⁶² Actas de Aprobación de Pólizas de 17 de julio de 2014 (folios 175 a 178 del archivo «002DemandayAnexos») (folios 345 y 349 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).

⁶³ Oficio No. GNF -707-15 de 30 de diciembre de 2015 suscrito por el Gerente Nacional de Fianzas de Seguros del Estado S.A. (folios 66 a 69 del archivo «041PronunciamientoAccionante»).

de datos, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, videograbaciones, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares.

Los documentos son públicos o privados. Documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención. Así mismo, es público el documento otorgado por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención. Cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario, es instrumento público; cuando es autorizado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo, se denomina escritura pública» (Se subraya).

Frente a ello, emerge la necesidad de ver el escenario desde dos puntos diferentes, uno, el del MUNICIPIO DE GIRARDOT, y otro, el de la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR-, así pues, **frente al MUNICIPIO DE GIRARDOT** no encuentra este Despacho que pueda imputársele conducta alejada del marco legal, pues habiendo sido los documentos presentados por la Corporación, no se encontraba dentro de su órbita conocer la adulteración que se había presentado en la fecha de vigencia de las pólizas, antes por el contrario, encuentra prudente esta Agencia Judicial recordar que los administradores de justicia deben presumir la buena fe en las actuaciones de todas las personas, presunción que no desaparece respecto de los servidores públicos. En esa secuencia, al no haberse demostrado cuestión en contrario, es presumible que los agentes del MUNICIPIO DE GIRARDOT fueron asaltados en su buena fe por la Corporación, quien extendió los documentos con fechas que no correspondían a la realidad.

Cuestión diferente acontece con la **CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR-**, que fue quien aportó las pólizas Nos. 25-40-101018490 y 25-44-101070975 para cumplir con las obligaciones que le asistían dentro del Convenio de Asociación No. 657 de 2014, hecho frente al que, al haberse encontrado probado que las fechas de vigencia no corresponden a la realidad, suscitan la necesidad de estudiar la eventual comisión de un punible por el personal de la Corporación, no obstante, como quiera que dicho estudio escapa de las competencias de esta Jurisdicción, se ordenará poner en

conocimiento de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN este hecho, para que, en el evento en que no se haya realizado, se efectúe la investigación pertinente.

14. Continuando con la revisión del trámite, se encuentra que el 17 de julio de 2014 se suscribió el acta de inicio del Convenio de Asociación No. 657⁶⁴.

15. De igual manera, que el 30 de septiembre de 2015 se suscribió Adición al Convenio de Asociación No. 657 de 17 de julio de 2014⁶⁵, así:

En cuanto al valor:

«ADICIONAR a la Cláusula Tercera del Convenio de Asociación N° 657 17 de Julio de 2014, la suma de TRESCIENTOS NUEVE MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (309.750.000) M/CTE, discriminados de la siguiente manera: DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$295.000.000)M/CTE aportes realizados por el municipio de Girardot y CATORCE MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA MIL (\$14.750.000)M/CTE aportes realizados por la corporación GIRATUR (...).»

Y en cuanto al plazo:

«Adicionar a la cláusula quinta del Convenio de Asociación N° 657 del 17 de julio de 2014, el plazo de OCHENTA (80) Días Calendario de ejecución. En pagos parciales, según avance en la ejecución del objeto del convenio...».

16. Respecto de dicha adición, el 1º de octubre de 2015, el ALCALDE MUNICIPAL DE GIRARDOT suscribió el acta de aprobación de las pólizas No. 25-44-101070975 y 25-44-101018490⁶⁶.

⁶⁴ Acta de inicio de 17 de julio de 2014 (folios 181 y 182 del archivo «002DemandayAnexos») (folios 355 a 358 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).

⁶⁵ Adición No. 001 al convenio No. 657 de 17 de julio de 2014 (folios 66 a 69 del archivo «041PronunciamentoAccionante») (folios 315 a 322 del archivo «CARPETA 2 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).

⁶⁶ Acta de aprobación de pólizas (folios 331 a del archivo «CARPETA 2 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).

17. Ahora bien, atendiendo lo anterior, y, habiéndose estudiado que el trámite previo a la Suscripción del Convenio de Asociación No. 657 de 2014 estuvo ajustado a la normativa legal, emerge para este Despacho la obligación de verificar si fue ejecutado de conformidad con los parámetros acordados, frente a ello, debe puntualizarse, no es necesario que en la demanda se hubiesen realizado imputaciones precisas a la ejecución del contrato, como quiera que, al admitir la demanda se decretó cautelar tendiente a que se pudiera verificar el cumplimiento del objeto para el cual fue suscrito el Convenio de Asociación No. 657 de 2014, supuesto al que se agrega que al respecto ha señalado el Consejo de Estado:

«Recuerda la Sala que, como regla general, en la actividad judicial, los argumentos de la demanda y de la oposición de los recurrentes frente al fallo objeto de reproche, constituyen los límites que demarcan la actividad del juez en segunda instancia; sin embargo, en el caso de las acciones populares, se configura una excepción a esta regla cuando la protección de los derechos colectivos -cuya naturaleza es indisponible- amerite la ampliación de las potestades del juez para la resolución de la litis. Así, este último está facultado para extender el análisis a otros aspectos no indicados en la demanda o en el recurso, siempre que guarden relación con los derechos colectivos bajo estudio e, incluso, amparando derechos cuya salvaguarda no haya sido solicitada expresamente en la demanda, bajo circunstancias que considere adecuadas, y necesarias para garantizar la protección de estos, siempre y cuando se respete al demandado el debido proceso -contradicción y derecho de defensa-»⁶⁷.

Así las cosas, aunque en la demanda no se realizaron mayores imputaciones a la ejecución del Convenio No. 657 de 2014, en curso del proceso sí fueron efectuadas intervenciones que precisaban a este Despacho inconsistencias al respecto, circunstancia a la que se adiciona que, al admitir la demanda este Despacho ordenó el aporte de los documentos que acreditaran sobre la ejecución del Convenio, hecho del que tuvieron conocimiento todas las partes y sobre el que tuvieron oportunidad de pronunciarse, por lo que, abordar el estudio de la ejecución del Convenio de Asociación No. 657 de 2014 se encuentra dentro de las facultades de este Juzgado.

⁶⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ. Bogotá D.C., cinco (5) de marzo de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00441-01(AP).

18. Habiéndose puntualizado lo anterior, se retomarán las actividades que con ocasión de la suscripción del Convenio de Asociación No. 657 de 2014 se adquirieron por la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT «GIRATUR» para entrar a señalar si se encontraron o no acreditadas.

19. Así pues, asume con total relevancia que, las actividades que debían ser desarrolladas por ésta en marco de los aportes que se comprometió, fueron certificadas como realizados por el Perito Contador Público que se designó para tal fin, quien en su dictamen señaló puntualmente:

«Examinando, analizando e inspeccionando la documentación soporte que reposa en poder de la corporación podemos evidenciar que efectivamente GIRATUR si incurrió en los gastos que se comprometió en el contrato firmado con la alcaldía de Girardot. Adjunto soportes de cada uno de los gastos realizados para tal fin, que en la primera fase sumaron un total de Veintiocho millones Doscientos Cincuenta Mil Pesos (\$28.250.000).

En la segunda fase de ejecución del contrato, la corporación Social y Turística-GIRATUR incurrió en los gastos que se comprometió en el contrato firmado con la alcaldía de Girardot. Adjunto soportes de cada uno de los gastos realizados para tal fin, que en la segunda fase sumaron un total de Veinticuatro Millones Doscientos Doce mil ochocientos Cincuenta pesos (\$24.212.850).

En la tercera fase (Adición convenio vigencia 2015) de ejecución del contrato, la corporación Social y Turística – GIRATUR incurrió en los gastos que se comprometió en el contrato firmado con la alcaldía de Girardot. Adjunto soportes de cada uno de los gastos realizados para tal fin, que en la tercera fase sumaron un total de Quince Millones Ciento Once mil pesos (\$15.111.000)»⁶⁸.

En igual sentido señaló, en la sustentación de su experticio:

Minuto: 18:35 Segunda parte DEFENSOR «¿Usted verificó el total de los aportes que hizo Giratur al Convenio 657 de 2014?».

Minuto: 18:43 Segunda parte PERITO «sí señor y aquí están soportados (...) fueron tres aportes uno de veinticinco millones de pesos, uno de veintiocho millones de pesos y el ultimo para la adición de quince millones de pesos (...) fueron gastos en que ellos incurrieron»⁶⁹.

⁶⁸ Folio 15 del archivo «2015-00286 Dictamen pericial perito contador» de la carpeta «DictamenpericialAnexos» de la carpeta «123DictamenContable».

⁶⁹ Audiencia de pruebas 27 de mayo de 2019 (archivos «SEGUNDA PARTE AUDIENCIA 2015-00286», de la carpeta «CD FOLIO 1170», de la carpeta «134AudienciaDePruebas»).

Al respecto, es de especial importancia que, como quiera que los aportes de la Corporación giraban en torno a: arriendo de las bodegas necesarias para el almacenamiento de los productos, fumigación, pago de refrigerios, show cultural y sonido en los eventos de cierre de fin de año, así como pago de mano de obra en el proceso de empaque de los mercados a entregar, la forma idónea de verificar si cumplió con lo pactado era la revisión de sus gastos, lo cual se efectuó por el citado profesional al tener acceso a su contabilidad, por lo que se tiene como acreditado.

20. Cuestión similar ocurre con las obligaciones que adquirió frente a los aportes realizados por el MUNICIPIO DE GIRARDOT, las cuales, si bien también fueron certificadas por el perito, deben ser desglosadas como se realiza a continuación:

En esa secuencia, se encuentra que para la **vigencia 2014**, le asistían las siguientes obligaciones:

Contratación de profesional en nutrición por 5 meses. Al respecto se encontró que la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- el 1º de agosto de 2014 suscribió con la señora LILIANA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ el contrato de prestación de servicios profesionales con el objeto de «*prestar sus servicios profesionales como NUTRICIONISTA a la población beneficiada dentro del Convenio de Asociación No. 657 de fecha 17 de julio de 2014...*», con plazo de ejecución de 5 meses, por valor de CATORCE MILLONES DE PESOS (\$14.000.000), pagados en cinco cuotas mensuales de DOS MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS (\$2.800.000), acto que fue acreditado mediante el aporte del contrato⁷⁰ y corroborado por quien fue designado como perito Contador Público, quien al sustentar su dictamen, señaló:

⁷⁰ (folios 1 y 2 del archivo «CARPETAN2», de la carpeta «002CarpetaN2ConvenioAsociacion», de la carpeta «001ConvenioAsociacion» de la carpeta «CuadernoPruebas»).
(folios 367 a 372 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACION No. 657», de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647», de la carpeta «CD FOLIO 1087», de la carpeta «089RespuestaFiscalia») (folios 664 a 665 del archivo «2015-00286 anexos», de la carpeta «123DictamenContable», de la carpeta «CuadernoPruebas»)

Minuto: 1:19:37 DESPACHO «En el literal C, Usted explica que hay unos comprobantes de pago, copias de contratos y demás soportes contables, en las tres fases que Usted señala, en una gastaron veintiocho millones, en la otra veinticuatro millones y en la otra quince millones ¿nos puede explicar más o menos, dentro de la documentación que Usted aportó en qué fueron ejecutados esos montos?».

Minuto: 1:24:10 PERITO «el 11 de septiembre de 2014 a LILIANA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, honorarios mes de agosto, dos millones ochocientos, ella era la nutricionista, en octubre dos millones ochocientos, en noviembre dos millones ochocientos, diciembre, enero de 2015 dos millones ochocientos, febrero de 2015 millón setecientos cincuenta, 16 de abril millón setecientos cincuenta (...) para LILIANA HERNÁNDEZ fue hasta el 7 de enero de 2015 dos millones ochocientos, posteriormente cambiaron a CINDY PAOLA ARIZA, fruto de honorarios del mes de febrero y disminuyeron los honorarios (...) y vuelve a haber otro cambio (...) el 30 de octubre de 2015 a ZULEIMA ACOSTA JIMÉNEZ, honorarios del mes de octubre dos millones ochocientos nuevamente y cerraron el 20 de diciembre de 2015 (...) un millón ochocientos sesenta y seis seiscientos sesenta y siete (...) pago honorarios profesional coordinador del sistema del programa, ese si fue siempre el señor WILLIAM SÁNCHEZ ORJUELA, desde septiembre de 2014 empezaron a pagarle dos millones quinientos veinte mil, el 28 de febrero de 2015 hubo un incremento a tres millones setenta y cinco mil y estuvo con tres millones setenta y cinco mil hasta el 30 de octubre de 2015 cuando nuevamente en octubre 30 se normaliza con dos millones quinientos veinte mil. Pago alquiler bodega almacenamiento alimentos, seis millones de pesos en julio, en agosto seis millones de pesos, después pago compra bolsa plástica con logotipo del Municipio haciendo mención al programa que estaban desarrollando, en julio tres millones de pesos, en septiembre tres millones de pesos, en octubre cuatro millones seiscientos, en abril de 2015 cinco millones de pesos, en septiembre de 2015 cuatro millones seiscientos, en octubre de 2015 cinco millones novecientos setenta, hay otra relación de pagos de gestión operativa, así como pago de servicio de transporte de mercado, el 31 de agosto novecientos veinte mil, en septiembre novecientos veinte mil, así sucesivamente hasta septiembre de 2014 hasta el 30 de septiembre de 2015, novecientos veinte mil, después vienen por concepto de papelería (...) por dotación e hidratación en reuniones y actividades (...)»⁷¹. (Se Subraya)

Valoraciones nutricionales y capacitaciones en cada entrega de mercados. En la carpeta del Convenio de Asociación No. 657 de 2014 se encontraron informes de «IMPRESIÓN Y DIAGNÓSTICO NUTRICIONAL» rendidos por profesional en nutrición de la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA-GIRATUR-⁷².

⁷¹ Audiencia de pruebas 27 de mayo de 2019 (archivos «PRIMERA PARTE AUDIENCIA 2015-00286» de la carpeta «CD FOLIO 1170», de la carpeta «134AudienciaDePruebas»).

⁷² (Folios 176 a 319 del archivo denominado «CARPETA 1 CONVENIO» de la carpeta «001CarpetaNiCovnenioAsociacion», de la carpeta «001ConvenioAsociacion» de la denominada «Cuaderno Pruebas») (Folios 367 a 372 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN N 657» de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACION N 647», 25 a 70 y 87 a 110 del archivo «CARPETA 2 CONVENIO DE ASOCIACIÓN N 657» de la carpeta «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»)

Entrega de informes mensuales de ejecución y avance de la estrategia Nutriendo Girardot. El Coordinador del Proyecto presentó informes mensuales de la gestión y capacitaciones realizadas por la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR-⁷³.

Entrega de un tamizaje nutricional general de la población objeto. Se presentaron informes de Valoración y Tamizaje Nutricional con las respectivas fichas diligenciadas a cada persona valorada por la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA-GIRATUR-, así:

Carpetas Valoración y Tamizaje Nutricional Año 2014:

Carpeta 1: 184 fichas.

Carpeta 2: 208 fichas.

Carpeta 3: 130 fichas.

Total: 522 fichas⁷⁴.

Asegurar la presencia en cada entrega de una nutricionista que sea la responsable de evaluar las familias, capacitarlas y decidir sobre su permanencia en el programa. De igual forma, realizar visitas de seguimiento con el profesional de trabajo social quien adjuntará al informe de la nutricionista su informe y concepto sobre la familia que recibe el beneficio. Tal hecho se deduce por cuanto se presentaron informes por profesional en nutrición en los que

⁷³ (Folios 88 a 139 del archivo denominado «CARPETA 1 CONVENIO» de la carpeta «001CarpetaNiCovnenioAsociacion», de la carpeta «001ConvenioAsociacion» de la denominada «Cuaderno Pruebas»

⁷⁴ archivo denominado «valoracion Tamizaje» de la carpeta «003ValoracionTamizajeNutricional2014C1», archivo denominado «ValoracionTamizajeNutricional2014» de la carpeta «004ValoracionTamizajeNutricional2014C2», archivo denominado «ValoracionTamizaje2014» de la carpeta «005ValoracionTamizajeNutricional2014C3» Todos obrantes en la carpeta «001ConvenioAsociacion» de la denominada «Cuaderno Pruebas»

evaluó las personas a las que se les hizo entregas de mercados, así como Informes de Visitas Domiciliarias de Trabajadores Sociales⁷⁵.

Contratación de un Coordinador del Programa por 5 meses. La CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR, el 15 de julio de 2014 suscribió con el señor WILLIAM SÁNCHEZ ORJUELA el contrato de prestación de servicios profesionales con el objeto de «prestar los servicios de: COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN de todas y cada una de las actividades a las que se comprometió la contratante, mediante Acto Contractual “**Convenio de Asociación No. 657-** suscrito con la Alcaldía Municipal de Girardot el 17 de Julio de 2014...», con plazo de ejecución de 5 meses, por valor de DOCE MILLONES SEISCIENTOS MIL PESOS (\$12.600.000), pagados en cinco cuotas mensuales de DOS MILLONES QUINIENTOS VEINTE MIL PESOS (\$2.520.000), el cual se acreditó mediante aporte del contrato⁷⁶ y corroborado por quien fue designado como perito Contador Público, quien al sustentar su dictamen, señaló:

Minuto: 1:19:37 DESPACHO «En el literal C, Usted explica que hay unos comprobantes de pago, copias de contratos y demás soportes contables, en las tres fases que Usted señala, en una gastaron veintiocho millones, en la otra veinticuatro millones y en la otra quince millones ¿nos puede explicar más o menos, dentro de la documentación que Usted aportó en qué fueron ejecutados esos montos?».

Minuto: 1:24:10 PERITO «el 11 de septiembre de 2014 a LILIANA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, honorarios mes de agosto, dos millones ochocientos, ella era la nutricionista, en octubre dos millones ochocientos, en noviembre dos millones ochocientos, diciembre, enero de 2015 dos millones ochocientos, febrero de 2015 millón setecientos cincuenta, 16 de abril millón setecientos cincuenta (...) para LILIANA HERNÁNDEZ fue hasta el 7 de enero de 2015 dos millones ochocientos, posteriormente cambiaron a CINDY PAOLA ARIZA, fruto de honorarios del mes de febrero y disminuyeron los honorarios (...) y vuelve a haber otro cambio (...) el 30 de octubre de 2015 a ZULEIMA ACOSTA JIMÉNEZ, honorarios del mes de octubre dos millones ochocientos nuevamente y cerraron el 20 de diciembre de 2015 (...) un millón ochocientos sesenta y seis seiscientos sesenta y siete (...) pago honorarios profesional coordinador del sistema del programa, ese si fue siempre el señor WILLIAM SÁNCHEZ ORJUELA, desde septiembre de

⁷⁵ (folios 92 a 96 del archivo «CARPETAN₂», de la carpeta «002CarpetaN₂ConvenioAsociacion», de la carpeta «001ConvenioAsociacion» de la carpeta «CuadernoPruebas») (folios 97 a 152 del archivo «CARPETAN₂», de la carpeta «002CarpetaN₂ConvenioAsociacion», de la carpeta «001ConvenioAsociacion» de la carpeta «CuadernoPruebas»).

⁷⁶ (folios 143 A 145 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO», de la carpeta «001CarpetaN₁ConvenioAsociacion», de la carpeta «001ConvenioAsociacion» de la carpeta «CuadernoPruebas») (folios 651 a 653 del archivo «2015-00286 anexos», de la carpeta «123DictamenContable», de la carpeta «CuadernoPruebas»).

2014 empezaron a pagarle dos millones quinientos veinte mil, el 28 de febrero de 2015 hubo un incremento a tres millones setenta y cinco mil y estuvo con tres millones setenta y cinco mil hasta el 30 de octubre de 2015 cuando nuevamente en octubre 30 se normaliza con dos millones quinientos veinte mil. Pago alquiler bodega almacenamiento alimentos, seis millones de pesos en julio, en agosto seis millones de pesos, después pago compra bolsa plástica con logotipo del Municipio haciendo mención al programa que estaban desarrollando, en julio tres millones de pesos, en septiembre tres millones de pesos, en octubre cuatro millones seiscientos, en abril de 2015 cinco millones de pesos, en septiembre de 2015 cuatro millones seiscientos, en octubre de 2015 cinco millones novecientos setenta, hay otra relación de pagos de gestión operativa, así como pago de servicio de transporte de mercado, el 31 de agosto novecientos veinte mil, en septiembre novecientos veinte mil, así sucesivamente hasta septiembre de 2014 hasta el 30 de septiembre de 2015, novecientos veinte mil, después vienen por concepto de papelería (...) por dotación e hidratación en reuniones y actividades (...)»⁷⁷. (Se Subraya)

Evento de cierre de fin de año para la población desplazada. Frente a ello devino contundente que el perito Contador Público en su dictamen señaló:

«Igualmente, se procedió con el análisis e inspección de los documentos que soportan los costos y gastos incurridos durante la ejecución del convenio de asociaron (sic), incluyendo las fases: Primera, Segunda y tercera, evidenciando que efectivamente se realizaron las compras de los productos alimenticios (mercados), se pagaron honorarios a: la profesional nutricionista, al coordinador del programa, se realizaron diferentes eventos como el del cierre de fin de año a la población desplazada, se pagó la adecuación de la bodega de almacenamiento de alimentos del programa nutriendo a Girardot (...)»⁷⁸

En ese orden, al no haber sido acreditado en contrario, este Despacho tendrá como acreditada la realización del evento.

Adecuación bodegas de almacenamiento de alimentos del programa «Nutriendo a Girardot». Frente a este ítem se encontró que la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- suscribió contrato de adecuación de bodega a todo costo con el señor ARLEY BUSTAMANTE PARRA para realizar lo correspondiente en una bodega ubicada en la Calle 16 con Carrera 16 Esquina del MUNICIPIO DE GIRARDOT por valor de DOCE MILLONES DE PESOS (\$12.000.000)⁷⁹.

⁷⁷ Audiencia de pruebas 27 de mayo de 2019 (archivos «PRIMERA PARTE AUDIENCIA 2015-00286» de la carpeta «CD FOLIO 1170», de la carpeta «134AudienciaDePruebas»).

⁷⁸ Folio 15 del archivo «2015-00286 Dictamen pericial perito contador» de la carpeta «DictamenpericialAnexos» de la carpeta «123DictamenContable».

⁷⁹ (folios 671 y 672 del archivo «2015-00286 anexos», de la carpeta «123DictamenContable», de la carpeta «CuadernoPruebas»).

Respecto de la **vigencia 2015** le correspondía cumplir con las siguientes actividades:

Contratación de profesional en nutrición. La CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- el 1° de febrero de 2015 suscribió con la señora CINDY PAOLA ARIZA FRUTO el contrato de prestación de servicios profesionales con el objeto de «*prestar sus servicios profesionales como NUTRICIONISTA a la población beneficiada dentro del Convenio de Asociación No. 657 de fecha 17 de julio de 2014...*», con plazo de ejecución de 8 meses, por valor de CATORCE MILLONES DE PESOS (\$14.000.000), pagados en ocho cuotas mensuales de UN MILLÓN SETECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$1.750.000)⁸⁰, a continuación suscribió con la señora ZULEIMA ACOSTA JIMÉNEZ el contrato de prestación de servicios profesionales con el objeto de «*prestar sus servicios profesionales como NUTRICIONISTA a la población beneficiada dentro del Convenio de Asociación No. 657 de fecha 17 de julio de 2014...*», con plazo de ejecución de 80 días, por valor de SIETE MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS (\$7.466.667), pagados en dos cuotas mensuales de DOS MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS (\$2.800.000) y una cuota por UN MILLÓN OCHOCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS (\$1.866.667)⁸¹, lo cual fue corroborado mediante aducción de los respectivos contratos y corroborado por quien fue designado como perito Contador Público, quien al sustentar su dictamen, señaló:

Minuto: 1:19:37 DESPACHO «*En el literal C, Usted explica que hay unos comprobantes de pago, copias de contratos y demás soportes contables, en las tres fases que Usted señala, en una gastaron veintiocho millones, en la otra veinticuatro millones y en la otra quince millones ¿nos puede explicar más o menos, dentro de la documentación que Usted aportó en qué fueron ejecutados esos montos?*».

Minuto: 1:24:10 PERITO «*el 11 de septiembre de 2014 a LILIANA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, honorarios mes de agosto, dos millones ochocientos, ella era la nutricionista, en octubre dos millones ochocientos, en*

⁸⁰ (folios 36 a 38 del archivo «CARPETAN2», de la carpeta «002CarpetaN2ConvenioAsociacion», de la carpeta «001ConvenioAsociacion» de la carpeta «CuadernoPruebas»).

⁸¹ (folios 45 a 47 del archivo «2021-10-12», de la carpeta «002InformeMesOctubre2015», de la carpeta «004Informes2015» de la carpeta «CuadernoPruebas»)

noviembre dos millones ochocientos, diciembre, enero de 2015 dos millones ochocientos, febrero de 2015 millón setecientos cincuenta, 16 de abril millón setecientos cincuenta (...) para LILIANA HERNÁNDEZ fue hasta el 7 de enero de 2015 dos millones ochocientos, posteriormente cambiaron a CINDY PAOLA ARIZA, fruto de honorarios del mes de febrero y disminuyeron los honorarios (...) y vuelve a haber otro cambio (...) el 30 de octubre de 2015 a ZULEIMA ACOSTA JIMÉNEZ, honorarios del mes de octubre dos millones ochocientos nuevamente y cerraron el 20 de diciembre de 2015 (...) un millón ochocientos sesenta y seis seiscientos sesenta y siete (...) pago honorarios profesional coordinador del sistema del programa, ese si fue siempre el señor WILLIAM SÁNCHEZ ORJUELA, desde septiembre de 2014 empezaron a pagarle dos millones quinientos veinte mil, el 28 de febrero de 2015 hubo un incremento a tres millones setenta y cinco mil y estuvo con tres millones setenta y cinco mil hasta el 30 de octubre de 2015 cuando nuevamente en octubre 30 se normaliza con dos millones quinientos veinte mil. Pago alquiler bodega almacenamiento alimentos, seis millones de pesos en julio, en agosto seis millones de pesos, después pago compra bolsa plástica con logotipo del Municipio haciendo mención al programa que estaban desarrollando, en julio tres millones de pesos, en septiembre tres millones de pesos, en octubre cuatro millones seiscientos, en abril de 2015 cinco millones de pesos, en septiembre de 2015 cuatro millones seiscientos, en octubre de 2015 cinco millones novecientos setenta, hay otra relación de pagos de gestión operativa, así como pago de servicio de transporte de mercado, el 31 de agosto novecientos veinte mil, en septiembre novecientos veinte mil, así sucesivamente hasta septiembre de 2014 hasta el 30 de septiembre de 2015, novecientos veinte mil, después vienen por concepto de papelería (...) por dotación e hidratación en reuniones y actividades (...)»⁸². (Se Subraya)

Valoraciones nutricionales y capacitaciones en cada entrega de mercados. La profesional en nutrición de la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- allegó informes de valoración en nutrición realizadas al entregar los mercados⁸³.

Entrega de informes mensuales de ejecución y avance de la estrategia Nutriendo Girardot. Para acreditarlo se allegaron al plenario, informes del Coordinador del Proyecto de la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA-GIRATUR-⁸⁴.

⁸² Audiencia de pruebas 27 de mayo de 2019 (archivos «PRIMERA PARTE AUDIENCIA 2015-00286» de la carpeta «CD FOLIO 1170», de la carpeta «134AudienciaDePruebas»).

⁸³ (Folios 225 y 226 del archivo «CARPETA 2 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657» de la carpeta denominada «CARPETAS CONVENIO ASOCIACION No. 647» de la carpeta «CD FOLIO 1087» de la «089RespuestaFiscalia»).

⁸⁴ (folios 2 a 6 del archivo «Dovumentossolicitadosproveido6Julio2015», de la carpeta «CuadernoPruebas»).

(folios 7 a 17 del archivo «Dovumentossolicitadosproveido6Julio2015», de la carpeta «CuadernoPruebas»).

(folios 2 a 15 del archivo «DovumentosaportadosGiratur», de la carpeta «003DocumentosAportadosGiratur,folio412» del «CuadernoPruebas»).

(folios 45 a 48 del archivo «DovumentosaportadosGiratur», de la carpeta «003DocumentosAportadosGiratur,folio412» del «CuadernoPruebas»).

Asegurar la presencia en cada entrega de una nutricionista que sea la responsable de evaluar las familias, capacitarlas y decidir sobre su permanencia en el programa. De igual forma, realizar visitas de seguimiento con el profesional de trabajo social quien adjuntará al informe de la nutricionista su informe y concepto sobre la familia que recibe el beneficio. También se acredita, por cuanto la profesional en nutrición de la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- allegó informes de valoración en nutrición realizadas al entregar los mercados⁸⁵.

Capacitaciones en emprendimiento, seguimiento a familias beneficiarias, apoyo en el proceso de adquisición de un crédito del Fosomi a las Asociaciones de Madres Cabeza de Familia o Población Víctima. Para acreditarlo se aportaron 72 planillas, en las que aparecen los datos de aproximadamente 860 personas a las que se les brindó capacitación con sus respectivas firmas⁸⁶.

Contratación de un Coordinador del Programa por 5 meses. La CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- el 1º de febrero de 2015 suscribió con el señor WILLIAM SÁNCHEZ ORJUELA el contrato de prestación de servicios profesionales con el objeto de «prestar los servicios de: COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN de todas y cada una de las actividades a las que se comprometió LA CONTRATANTE, mediante Acto Contractual “**Convenio de Asociación No. 657- suscrito con la Alcaldía Municipal de Girardot el 17 de Julio de 2014...**», con plazo de ejecución de 8 meses, por valor de VEINTICUATRO MILLONES SEISCIENTOS MIL PESOS (\$24.600.000), pagados en ocho cuotas mensuales de TRES MILLONES SETENTA Y CINCO MIL PESOS (\$3.075.000), para acreditarlo se aportó el aludido contrato⁸⁷.

⁸⁵ (Folios 225 y 226 del archivo «CARPETA 2 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657» de la carpeta denominada «CARPETAS CONVENIO ASOCIACION No. 647» de la carpeta «CD FOLIO 1087» de la «089RespuestaFiscalia»).

⁸⁶ (archivos denominados «PlanillaEntregamercados2015» de la Carpeta «010PLanillaEntregaMercados2015C2» de la carpeta «001ConvenioAsociacion» del «CuadernodePruebas».

⁸⁷ (folios 146 A 148 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO», de la carpeta «001CarpetaNiConvenioAsociacion», de la carpeta «001ConvenioAsociacion» de la carpeta «CuadernoPruebas»).

Evento de cierre de fin de año 2015. Al respecto el perito Contador Público en su dictamen señaló:

«En la tercera fase de la ejecución del convenio de asociación, durante el año 2015, adicional a los costos y gastos arriba mencionados, también se evidenció que se realizaron valoraciones nutricionales y capacitaciones en la entrega de los mercados, así como también actividades culturales como fue un espectáculo dirigido a la mimia población, refrigerios y otros, (...)»⁸⁸ (Se subraya)

En ese orden, al no haber sido probado en contrario, este Despacho tendrá como acreditada la realización del evento.

Finalmente, en el Acto de Adición se señaló que debería contarse con un nutricionista y un coordinador del programa, a quienes correspondía realizar valoraciones nutricionales y capacitaciones, entrega de informes mensuales, entrega de tamizaje nutricional y presenciar garantizar la presencia de nutricionista cuando se entregaran los beneficios a la familia, actos que fueron cumplidos durante toda la vigencia del contrato según se puntualizó anteriormente.

Ahora bien, en lo que a entregas de mercados y kit de aseo se refiere, este Despacho debe señalar que no tuvo en cuenta la totalidad de planillas de entrega aportadas al proceso, como quiera que se observaron algunas inconsistencias que conllevan a poner en duda su valor probatorio, pues, aunque en muy pocas planillas se plasmó la fecha exacta de entrega, se encontraron incluidas en las carpetas de la vigencia 2014, algunas en las que se referenciaba en su parte superior una anualidad anterior, supuesto que también se observó en las planillas que se incorporaron en las carpetas de la vigencia 2015.

De igual manera, se encontraron planillas repetidas, esto es, varias en las que se relacionaban iguales datos de beneficiarios en idénticas condiciones, lo que conlleva a presumir que fueron replicadas en la carpeta en varias oportunidades, es por esto que, en lo que corresponde a la verificación de

⁸⁸ Folio 15 del archivo «2015-00286 Dictamen pericial perito contador» de la carpeta «Dictamen pericial Anexos» de la carpeta «123 Dictamen Contable».

mercados, sólo se tuvo en cuenta la documental allegada por la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, ello como quiera que, es la que corresponde a la carpeta oficial del Convenio, según se informó por la Oficina Jurídica de la Alcaldía de Girardot en el Oficio allegado el 16 de enero de 2017 a este Despacho, en el que informó que «la Fiscalía General de la Nación – Fiscalía 30 eje temático protección a los mecanismos de participación ciudadana dentro del expediente 110016099077201500023, recaudo como prueba de la investigación el cuaderno original que contiene el convenio 654 de 2014»⁸⁹, así pues, como quiera que dicha Entidad guarda especial cuidado en la cadena de custodia y prevaleciendo la integridad de toda la documental, se tuvo en cuenta sólo la enviada por dicha Entidad para determinar la veracidad de la entrega de mercados y kit de aseo.

En ese orden, una vez verificadas las planillas de entrega de mercados que se encontraron en la carpeta denominada «089RespuestaFiscalia» en la que a su vez se lee otra nombrada «CD FOLIO 1087», y dentro de esta, una que se titula «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No 657», además de aquellas que se recibieron posteriormente por parte de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN y que obran en la carpeta que lleva como nombre «215DiligenciaEntregaDocumentosFiscalia» se tiene que se encontraron las planillas y firmas que a continuación se relacionan, así:

CARPETA 2		
FL	AÑO	No. FIRMAS
184-190	2015	82
191-192	2013	
193-200	2015	86
201-208	2013	
209-224	S/F	80
229-248	2013	
249-266	2014	132
267-286	2013	

CARPETA 3		
FL	AÑO	No. FIRMAS
1-6	2015	126

⁸⁹ Archivo «081EscritoMunicipioGirardot» de la carpeta «081EscritoMunicipioGirardot».

7	2013	
8	2015	26
9-10	2013	
11-14	2015	60
15-16	2013	
17-32	2015	307
33	2013	
34-35	2015	50
36	2013	
37-38	2015	50
39-40	2013	
41-47	2015	156
48	2013	
49-51	2015	51
52-55	2013	
56	2015	26
57	2013	
58-60	2015	39
61	2013	
62	S/F	19
63-64	2013	
65-90	2015	397
91	2013	
92-98	2015	107
99	2013	
100-103	2015	57
104	2013	
105-171	2015	1203
172	2013	
173	2015	27
174	2013	
175-183	2015	183

CARPETA 4		
FL	AÑO	No. FIRMAS
81-94	2015	150
95-96	S/F	28
97-98	2013	
99-104	2015	53
105-106	2013	
107-112		73
113-114	2013	
115-116	2015	25
117-118	2013	
119-120	2015	20

121-122	2013	
123-124	2015	25
125-126	2013	
127-178	2015	601
179-180	S/F	30
181-182	2015	3
183-184	S/F	15
185-186	2015	28
187-188	2013	
189-214	2015	257
215-226	2013	
227-236	S/F	146
237-240	2013	
241-254	2014	121
255-290	2013	
291-292	S/F	
293-296	2013	
297-298	2014	15
299-306	2013	
307-308	S/F	23
309-320	2013	
321-324	S/F	46
325-336	2013	
337-338	2014	28
339-374	2013	
375-376	2014	27
377-382	2013	
383-386	2014	54
387-394	2013	
395-398	2015	27
399-400	2013	
401-402	S/F	31
403-418	2013	

CARPETA 5		
FL	AÑO	No. FIRMAS
47-50	2013	
51-64	S/F	96
65-72	2013	
73-76	2014	27
77-78	2013	
79-84	S/F	30
85-86	2013	
87-136	2015	521
137-138	2013	

139-140	2015	27
141-142	2013	
143-156	2015	149
157-160	2013	
161-180	2015	178
181-182	2013	
183-186	2015	58
187-188	2013	
189-190	S/F	30
191-192	2015	28
193-196	2013	
197-218	2014	231
219-230	2013	
231-236	S/F	60
237-238	2013	
239-240	2015	26
241-242	S/F	18
243-244	2013	
245-248	S/F	50
249-252	2015	48
253-258	2013	
259-260	2015	28
261-262	2013	
263-274	2015	168
275-276	2013	
277-288	2015	108
289-290	S/F	18
291-294	2013	
295-298	2015	45
299-302	2013	
303-320	2015	160
321-326	2013	
327-334	2015	91
335-336	2013	
337-344	2015	86
345-366	2013	
367-368	2014	28
369-370	2013	
371-374	2014	56
375-388	2013	
389-390	S/F	31
391-404	2013	
CARPETA 6		
FL	AÑO	No. FIRMAS
1-58	2015	576

59-68	2014	140
69-82	2013	
83-86	2015	50
87-88	2014	13
89-90	2013	
91-92	2015	37
93-94	2013	
95-96	2015	18
97-98	2013	
99-100	2014	22
101-110	2013	
111-114	S/F	37
115-136	2013	
137-138	S/F	30
139-142	2013	
143-144	S/F	30
145-146	2013	
147-150	S/F	60
151-152	2013	
153-156	S/F	50
157-158	2013	
159-160	2014	27
161-168	2013	
169-170	S/F	30
171-177	2013	
178-179	2015	5
180-181	2013	
182-183	S/F	24
183-186	2013	
187-190	S/F	60
191-194	2013	
195-204	2015	120

CARPETA 7		
FL	AÑO	No. FIRMAS
2-5	2015	86
6-11	2013	
12	S/F	21
13-22	2013	
23-24	S/F	52
25	2013	
26-27	2015	36
28-29	2013	
30-36	S/F	70
37-38	2013	

39	2014	9
40	2015	20
41-42	2013	
43	S/F	28
44-51	2013	
52-53	2014	18
54-57	2013	
58-60	2015	55
61	2013	
62	2015	22
63	2013	
64	2015	28
65	2015	15
66-69	ILEG	45
70-74	2015	72
75	S/F	19
76-77	2013	
78-86	2015	171
87	2013	
88	2015	22
89-93	2013	22
94	2014	27
95-98	S/F	20
99-108	2013	
109	2014	20
110	2013	
111	S/F	30
112	2013	
113	S/F	22
114-118	2013	
119	2015	31
120	2013	
121-125	S/F	76
126-127	2014	22
128-131	2013	

CARPETA 8		
FL	AÑO	No. FIRMAS
1-8	2015	86
9-20	2013	
21-22	S/F	21
23-40	2013	
41-44	S/F	52
45-46	2013	
47-50	2015	35

51-54	2013	
55-64	S/F	70
65-68	2013	
69-70	2014	9
71-72	2015	20
73-78	2013	
79-80	S/F	28
81-94	2013	
95-98	2014	18
99-104	2013	
105-110	2015	55
111-112	2013	
113-114	2015	22
115-116	2013	
117-138	2015	218
139-140	S/F	19
141-144	2013	
145-162	2015	170
163-164	2013	
165-166	2015	22
167-178	2013	
179-182	S/F	20
183-202	2013	
201-202	2014	20
203-204	S/F	30
205-206	2013	
207-210	S/F	22
211-216	2013	
217-218	2015	31
219-220	2013	
221-228	S/F	76
229-230	2014	22
231	2013	

CARPETA 9		
FL	AÑO	No. FIRMAS
1-44	2015	431
45-46	S/F	27
47-64	2015	162
65-66	2013	
67-78	2015	107
79-80	2013	
81-82	2015	20
83-84	2013	
85-104	2015	159

105-106	2014	23
107-110	S/F	44
111-132	2013	
133-134	2014	23
135-160	2013	
161-162	S/F	30
163-170	2013	
171-172	S/F	18
173-188	2013	
189-190	2014	30
191-196	2013	
197-198	2015	7
199-200	2013	
201-202	2015	28
203-218	S/F	203
219-354	2013	
355-362	2014	81
363-364	2013	
365-366	S/F	30
367-368	2013	
369-372	S/F	47
373-420	2013	
421-422	2015	18
423-242	S/F	19
425-430	2013	
431-432	2014	25
433-442	2013	
443-444	S/F	46
445-458	2013	

CARPETA 10		
FL	AÑO	No. FIRMAS
2-5	2015	57
6-10	2013	
11-21	2015	199
22-23	2013	
24-38	2015	252
39	2013	
40-42	2015	63
43-53	2013	
54-75	2015	423
76	S/F	11
77	2013	
78-79	2015	13

80-84	2013	
85	S/F	29
86	2013	
87-88	2015	50
89-90	2013	
91	2015	25
92	S/F	4
93-100	2015	150
101	2013	
102-119	2015	319
120	2013	
121	2015	20
122	2013	
123	2015	57
126	2013	
129-130	2015	50
131-132	2013	
133-141	2015	165
142-145	S/F	48
146-17	2015	188
158	2013	
159-169	2015	202
170-171	S/F	31
172-174	2015	60
175	2013	
176-186	2015	143
187	2013	
188-196	2015	198
197-199	2013	
200-222	2015	454

CARPETA 11		
FL	AÑO	No. FIRMAS
1	2013	
2-3	52	25
4-6	2013	
7-9	2015	70
10	2013	
11-12	2015	54
13-15	2013	
17-19	2015	81
20-21	2013	
22	2015	8
23-24	2013	
25-27	2015	42

28	2013	
29	2015	25
30	2013	
31-32	2015	39
33	2013	
34-46	2015	149
47-48	2013	
49	2015	7
50	2013	
51	2015	23
52	2013	
53-55	2015	75
56	2015	3
57-59	2015	72
60-61	2013	
62	2015	31
63	2013	
64-71	2015	186
72-74	2013	
75	2015	28
76-79	2015	107
80-85	2015	140
86	2013	
87	2015	9
88	2013	
89-91	2015	73
92	2013	
93-95	2015	59
96-98	2013	
99	2015	27
100-103	2013	
104-105	2015	50
106	2013	
107	2015	13
108	2013	
109-110	2015	32
111-112	2013	
113-115	2015	35
116	2013	
117-118	2015	42
119-120	2013	
121	2015	16
122	2013	
123-140		316
141	2013	

142-154	2015	216
155	2013	
156-166	2015	172
167	S/F	27
168-198	2015	644
199	S/F	25
200-215	2015	158

CARPETA 12		
FL	AÑO	No. FIRMAS
1-212	S/F	3225

CARPETA 13		
FL	AÑO	No. FIRMAS
1-228	S/F	3145

CARPETA 15		
FL	AÑO	No. FIRMAS
1-8	2015	124
9	2013	
10-12	2015	61
13	2013	
14-17	2015	86
18-21	2013	
22-80	2015	622
81-97	2013	108
97-119	2015	442
120	2013	
121-128	2015	202
129-131	2013	
132	2015	25
133	2013	
134-140	2015	128
141	2013	

CARPETA 16		
FL	AÑO	No. FIRMAS
1-18	2014	60
19	2013	
20	2014	12
21-22	2013	
23	2014	12
24	2013	

25	2014	12
26	2013	
27-34	2014	61
35	2013	
36	2014	12
37	2013	
38	2014	8
39	2013	
40	2014	6
41	2013	
42-93	2014	152
94	2013	
95-134	2014	109
135	2013	
136	2014	6
137	2013	
138-169	2015	95
174-177	2014	19
178-207	2015	360
208-209	2013	

En lo que refiere a la entrega de los kits de aseo, se encontraron así:

CARPETA 3		
70-90	2015	251
92-97	2015	60
166-170	2015	60

CARPETA 11		
40-42	2015	8
44-46	2015	8
CARPETA 15		
1	2015	12
29	2015	12
52-59	2015	27
67-68	2015	24
70-72	2015	36
81-97	2015	204

CARPETA 16		
18	2014	12

20	2014	12
23	2014	12
25	2014	12
27-29	2014	30
34	2014	1
36	2014	12
38	2014	8
40	2014	6
127-129	2014	34
132	2014	2
134	2014	12
136	2014	6
143-144	2015	7
148-152	2015	14
154	2015	7
175-176	2014	19
178-207	2015	360

Así las cosas, efectuado el conteo de los mercados y kit de aseo recibidos, se encuentran en las carpetas del Convenio que:

En el año 2014 se entregaron 1737 mercados y 178 kit de aseo.

En el año 2015 se entregaron 17476 mercados y 1090 kit de aseo.

Con planillas sin fecha se entregaron 9095 mercados

Ahora bien, como quiera que el Convenio inició su ejecución el 17 de julio de 2014⁹⁰ y que en él se estipuló como plazo de ejecución 441 días calendario, que en principio fenecían el 30 de septiembre de 2015, plazo que se adicionó en esa misma fecha, quedando, entre otras cosas, extendido en 80 días calendario hasta el 20 de diciembre de 2015, deviene indistinto que las ayudas se hayan entregado en el año 2014 o 2015, puesto que ambas anualidades estaban comprendidas dentro del plazo de ejecución plasmado. Así mismo, las firmas que se hicieron en planillas sin fecha, serán tenidas en cuenta como impuestas dentro del plazo pactado, atendiendo el principio de la buena fe.

⁹⁰ Acta de inicio de 17 de julio de 2014 (folios 181 y 182 del archivo «002DemandayAnexos») (folios 355 a 358 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No. 657 de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» del «CD FOLIO 1087» de la denominada «089RespuestaFiscalia»).

En esa secuencia, totalizando las anteriores sumas se encuentra que:

Se entregaron 28.308 mercados y 1.268 kits de aseo, cantidades que se encuentran dentro de las que se acordaron, como pasa a verse:

Para la vigencia 2014 se acordaron:

- ✚ Cuatro (4) entregas de 9.028 Mercados en el (Transcurso del plazo de ejecución del convenio y una (1) entrega de 899 Mercados en diciembre de 2014) para los beneficiarios del programa «Nutriendo a Girardot».
- ✚ Entrega de 306 kit de aseo para la población desplazada.
- ✚ Entrega de 650 mercados para la población desplazada del programa «Menos víctimas, más victoriosos»

Para la vigencia 2015 se pactaron:

- ✚ Entrega de 9.028 Mercados para los beneficiarios del programa «Nutriendo a Girardot».
- ✚ Entregas 505 Mercados navideños para los beneficiarios del programa «Nutriendo a Girardot».
- ✚ Entrega de 318 mercados a la población desplazada.

En la adición se señalaron como labores a cumplir:

- ✚ Realizar 2 entregas cada una de 2.663 mercados en el plazo de ejecución de la prórroga del presente convenio para un total de 5.325.
- ✚ Entrega de 318 mercados para la población desplazada en aras de consolidar el programa «MENOS VICTIMAS, MAS VICTORIOSOS», vigencia 2015.
- ✚ Entrega de 318 kits de aseo para la población desplazada en aras de consolidar el programa «MENOS VICTIMAS, MAS VICTORIOSOS», vigencia 2015.

Al tenor de lo anterior, en total, deberían haberse entregado al finalizar la ejecución del Convenio de Asociación No. 657 de 17 de julio de 2014, **26.071 mercados y 624 kits de aseo**, cantidades que se encuentran superadas con suficiencia con aquellas que se acreditaron entregadas, pues de conformidad con el conteo realizado a las firmas de las planillas aportadas, se entregaron **28.308 mercados y 1.268 kits de aseo**, es decir, la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR- hizo entrega de 2.237 mercados y 644 kit de aseo adicionales a los que se había comprometido a entregar, acto que deviene plausible y además explicable, contrastado su objeto social, en virtud del cual también propendía por beneficiar a las comunidades más vulnerables, por lo que era perfectamente admisible que excediera la entrega pactada.

Así las cosas, los informes de supervisión que se encontraron en la carpeta del Convenio devienen ajustados a la realidad, para el efecto se relacionan así:

Informe	Valor autorizado	Medio de prueba
Informe de Supervisión No. 01 de 22 de agosto de 2014. «El suscrito CERTIFICA que EL CONTRATISTA en mención ha cumplido durante el presente periodo, con el objeto, obligaciones, pago de la Seguridad Social y compromisos establecidos en el acto contractual en mención y en los documentos adicionales que hacen parte integral del mismo. Anexa Informe detallado de ejecución de actividades. Por lo anterior, se AUTORIZA y se da el visto bueno para realizar el pago correspondiente».	Pago anticipado del MUNICIPIO DE GIRARDOT A LA CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR por \$282.500.000.	Documental: Informe de Supervisión No. 01 de 22 de agosto de 2014 (folio 363 a 365 del archivo «CARPETA 1 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No 657», de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» de la carpeta «CD FOLIO 1087» de la carpeta «089RespuestaFiscalia»).
Informe de Supervisión No. 02 de 22 de septiembre de 2014. «El suscrito CERTIFICA que EL CONTRATISTA en mención ha cumplido durante el	Pago del MUNICIPIO DE GIRARDOT A LA CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE	Documental: Informe de Supervisión No. 02 de 22 de septiembre de 2014 (folio 9 a 11 del archivo «CARPETA 2 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No 657», de la carpeta

<p><i>presente periodo, con el objeto, obligaciones, pago de la Seguridad Social y compromisos establecidos en el acto contractual en mención y en los documentos adicionales que hacen parte integral del mismo. Anexa Informe detallado de ejecución de actividades.</i></p> <p><i>Por lo anterior, se AUTORIZA y se da el visto bueno para realizar el pago correspondiente».</i></p>	<p>GIRARDOT- GIRATUR por \$102.467.800.</p>	<p>«CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» de la carpeta «CD FOLIO 1087» de la carpeta «089RespuestaFiscalia»).</p>
<p><i>Informe de Supervisión No. 03 de 23 de diciembre de 2014. «El suscrito CERTIFICA que EL CONTRATISTA en mención ha cumplido durante el presente periodo, con el objeto, obligaciones, pago de la Seguridad Social y compromisos establecidos en el acto contractual en mención y en los documentos adicionales que hacen parte integral del mismo. Anexa Informe detallado de ejecución de actividades.</i></p> <p><i>Por lo anterior, se AUTORIZA y se da el visto bueno para realizar el pago correspondiente».</i></p>	<p>Pago del MUNICIPIO DE GIRARDOT A LA CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT- GIRATUR por \$127.120.000.</p>	<p>Documental: Informe de Supervisión No. 03 de 23 de diciembre de 2014 (folio 77 a 79 del archivo «CARPETA 2 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No 657», de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» de la carpeta «CD FOLIO 1087» de la carpeta «089RespuestaFiscalia»).</p>
<p><i>Informe de Supervisión No. 04 de 30 de diciembre de 2014. «El suscrito CERTIFICA que EL CONTRATISTA en mención ha cumplido durante el presente periodo, con el objeto, obligaciones, pago de la Seguridad Social y compromisos establecidos en el acto contractual en mención y en los documentos adicionales que hacen parte integral del mismo. Anexa Informe detallado de ejecución de actividades.</i></p> <p><i>Por lo anterior, se AUTORIZA y se da el visto</i></p>	<p>Pago del MUNICIPIO DE GIRARDOT A LA CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT- GIRATUR por \$52.912.200.</p>	<p>Documental: Informe de Supervisión No. 04 de 30 de diciembre de 2014 (folio 116 a 117 del archivo «CARPETA 2 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No 657», de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» de la carpeta «CD FOLIO 1087» de la carpeta «089RespuestaFiscalia»).</p>

<p>bueno para realizar el pago correspondiente».</p>		
<p>Informe de Supervisión No. 01 de 25 de marzo de 2015. «El suscrito CERTIFICA que EL CONTRATISTA en mención ha cumplido durante el presente periodo, con el objeto, obligaciones, pago de la Seguridad Social y compromisos establecidos en el acto contractual en mención y en los documentos adicionales que hacen parte integral del mismo. Anexa Informe detallado de ejecución de actividades.</p> <p>Por lo anterior, se AUTORIZA y se da el visto bueno para realizar el pago correspondiente».</p>	<p>Pago del MUNICIPIO DE GIRARDOT A LA CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT- GIRATUR por \$250.000.000.</p>	<p>Documental: Informe de Supervisión No. 01 de 25 de marzo de 2015 (folio 6 y 7 del archivo «CARPETA 14 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No 657», de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» de la carpeta «CD FOLIO 1087» de la carpeta «089RespuestaFiscalia»).</p>
<p>Informe de Supervisión No. 02 de 28 de abril de 2015. «El suscrito CERTIFICA que EL CONTRATISTA en mención ha cumplido durante el presente periodo, con el objeto, obligaciones, pago de la Seguridad Social y compromisos establecidos en el acto contractual en mención y en los documentos adicionales que hacen parte integral del mismo. Anexa Informe detallado de ejecución de actividades.</p> <p>Por lo anterior, se AUTORIZA y se da el visto bueno para realizar el pago correspondiente».</p>	<p>Pago del MUNICIPIO DE GIRARDOT A LA CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT- GIRATUR por \$130.000.000.</p>	<p>Documental: Informe de Supervisión No. 02 de 28 de abril de 2015 (folio 150 a 152 del archivo «CARPETA 2 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No 657», de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» de la carpeta «CD FOLIO 1087» de la carpeta «089RespuestaFiscalia»).</p>
<p>Informe de Supervisión No. 04 de 28 de diciembre de 2015. «El suscrito CERTIFICA que EL CONTRATISTA en mención ha cumplido durante el presente periodo, con el objeto, obligaciones, pago de la Seguridad Social y compromisos establecidos en el acto contractual en</p>	<p>Pago del MUNICIPIO DE GIRARDOT A LA CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT- GIRATUR por \$150.000.000.</p>	<p>Documental: Informe de Supervisión No. 02 de 28 de abril de 2015 (folio 17 y 18 del archivo «CARPETA 14 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No 657», de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» de la carpeta «CD FOLIO 1087» de la carpeta «089RespuestaFiscalia»).</p>

<p>mención y en los documentos adicionales que hacen parte integral del mismo. Anexa Informe detallado de ejecución de actividades.</p> <p>Por lo anterior, se AUTORIZA y se da el visto bueno para realizar el pago correspondiente».</p>		
<p>Informe de Supervisión No. 05 de 10 de agosto de 2015. «El suscrito CERTIFICA que EL CONTRATISTA en mención ha cumplido durante el presente periodo, con el objeto, obligaciones, pago de la Seguridad Social y compromisos establecidos en el acto contractual en mención y en los documentos adicionales que hacen parte integral del mismo. Anexa Informe detallado de ejecución de actividades.</p> <p>Por lo anterior, se AUTORIZA y se da el visto bueno para realizar el pago correspondiente».</p>	<p>Pago del MUNICIPIO DE GIRARDOT A LA CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT- GIRATUR por \$95.000.000.</p>	<p>Documental: Informe de Supervisión No. 05 de 10 de agosto de 2015 (folio 170 a 172 del archivo «CARPETA 2 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No 657», de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» de la carpeta «CD FOLIO 1087» de la carpeta «089RespuestaFiscalia»).</p>
<p>Informe de Supervisión No. 06 de 30 de diciembre de 2015. «El suscrito CERTIFICA que EL CONTRATISTA en mención ha cumplido durante el presente periodo, con el objeto, obligaciones, pago de la Seguridad Social y compromisos establecidos en el acto contractual en mención y en los documentos adicionales que hacen parte integral del mismo. Anexa Informe detallado de ejecución de actividades.</p> <p>Por lo anterior, se AUTORIZA y se da el visto bueno para realizar el pago correspondiente».</p>	<p>Pago del MUNICIPIO DE GIRARDOT A LA CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT- GIRATUR por \$170.000.000.</p>	<p>Documental: Informe de Supervisión No. 06 de 30 de diciembre de 2015 (folio 15 a 19 del archivo «CARPETA 4 CONVENIO DE ASOCIACIÓN No 657», de la carpeta «CARPETAS CONVENIO ASOCIACIÓN No. 647» de la carpeta «CD FOLIO 1087» de la carpeta «089RespuestaFiscalia»).</p>

A propósito de ello, debe este Despacho señalar que aunque una de las réplicas de afectación señaló que las ayudas (mercados y kit de aseo) no habían sido entregadas a las personas a las cuales se encontraban dirigidas, tal afirmación no fue acreditada en el plenario y, en todo caso, deviene casi imposible de probar, en cuanto supondría la verificación de las circunstancias sociales, económicas y nutricionales de las más de 25.000 personas que resultaron beneficiadas con las ayudas entregadas.

Ahora bien, finalmente, contrastadas las sumas que fueron aprobadas para el pago por el supervisor con las relacionadas en el acta de liquidación del Convenio se tiene:

VALOR DEL CONVENIO		SUMA AUTORIZADA POR EL SUPERVISOR		SUMA PAGADA SEGÚN ACTA DE LIQUIDACIÓN	
Aportes Municipio		Fecha	Valor	Fecha	Valor
Vigencia	Valor	22/08/2014	\$282.500.000	26/08/2014	\$250.100.000
2014	\$565.000.000	22/02/2014	\$102.467.800	7/11/2014	\$32.400.000
Futuras	\$500.000.000	23/12/2014	\$127.120.000	14/11/2014	\$50.000.000
Total	\$1.065.000.000	30/12/2014	\$52.912.200	5/12/2014	\$25.000.000
Más Adición	\$295.000.000	25/03/2015	\$250.000.000	24/12/2014	\$10.000.000
Total	\$1.360.000.000	28/04/2015	\$130.000.000	31/12/2014	\$127.120.000
		28/12/2015	\$150.000.000	9/02/2015	\$52.912.200
		10/08/2015	\$95.000.000	8/04/2015	\$250.000.000
		30/12/2015	\$170.000.000	15/05/2015	\$103.466.667
		Total	\$1.360.000.000	15/05/2015	\$26.533.333
				15/09/2015	\$95.000.000
				Subtotal	\$1.039.999.500
				Más Valor	\$320.000.500
				Acta	
				Total	\$1.360.000.000

De conformidad con lo anterior, es evidente que la sumatoria de las cantidades pagadas al contratista, coincide con aquella que fue certificada por el supervisor del contrato y la que se pactó en el Convenio de Asociación No. 657 de 2014 y su adición.

En ese orden, habiéndose encontrado que la ejecución del Convenio se ajustó a lo pactado, no encuentra el Despacho motivos para señalar que se presentó afectación a los derechos colectivos, menos aún, cuando como se evidenció en el proceso, la ejecución del Convenio, incluso, superó aquello que se había pactado, circunstancia que redundó en beneficio para la colectividad y el propio Municipio.

Así las cosas, al no haber encontrado transgredidos los derechos colectivos que aquí se estudiaron, este Despacho negará las pretensiones de la demanda y declarará la prosperidad de las pretensiones nominadas «*Inexistencia de la afectación de los derechos colectivos mencionados*» y «*Cumplimiento en la ejecución del Convenio de Asociación Nro. 657 de 2014*» invocadas por la CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR-.

De otra parte, como quiera que, efectivamente, en curso del proceso no se encontró que el ALMACÉN Y DISTRIBUIDORA GRAN GIRARDOT tuviera alguna participación en el trámite estudiado, se declarará probada la excepción denominada «*NINGUNA PARTICIPACIÓN POR TOTAL DESCONOCIMIENTO DE LA LICITACIÓN PARA EL CONTRATO EN ENTREDICHO*» propuesta por la mencionada persona jurídica y se ordenará su desvinculación.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE GIRARDOT**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLÁRANSE PROBADAS las excepciones denominadas «*Inexistencia de la afectación de los derechos colectivos mencionados*» y «*Cumplimiento en la ejecución del Convenio de Asociación Nro. 657 de 2014*» propuestas por la

CORPORACIÓN SOCIAL Y TURÍSTICA DE GIRARDOT-GIRATUR-, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLÁRASE PROBADA la excepción denominada «NINGUNA PARTICIPACIÓN POR TOTAL DESCONOCIMIENTO DE LA LICITACIÓN PARA EL CONTRATO EN ENTREDICHO» propuesta por el ALMACÉN Y DISTRIBUIDORA GRAN GIRARDOT, por las razones señaladas anteriormente.

TERCERO: DESVINCÚLASE del presente trámite al ALMACÉN Y DISTRIBUIDORA GRAN GIRARDOT, conforme a lo expuesto.

CUARTO: NIÉGASE el amparo a los derechos colectivos al patrimonio público y la moralidad administrativa solicitados, por las razones esbozadas en la parte considerativa de esta providencia.

QUINTO: Por Secretaría. **COMPÚLSESE** copia de la presente providencia a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, para que, en caso de no haberlo hecho, investigue la posible comisión del delito de falsedad en documento, cometido con la alteración de las pólizas Nos. 25-40-101018490 y 25-44-101070975 de la compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A.

SEXTO: Para los fines previstos en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, remítase al Defensor del Pueblo copia de la presente decisión.

SÉPTIMO: Ejecutoriada la presente providencia déjense las constancias de ley y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ANA FABIOLA CÁRDENAS HURTADO
Juez

Firmado Por:
Ana Fabiola Cardenas Hurtado
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Contencioso 001 Administrativa
Girardot - Cundinamarca

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **ed2a843ef734356f9f89f46fa8b08ed0ca129a9a7a7cc1fae1b5764b2f57f382**

Documento generado en 21/10/2022 04:52:16 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>